

Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2021-01-22
ERT DATUM
2020-02-27

DIARIENR
2020/52-5
ER BETECKNING
S2020/01045/SOF
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Översyn av den internationella adoptionsverksamheten

Regeringen gav den 27 februari 2020 Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten* (2021:1).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund samt utredarna Michael Kramers, föredragande, och Nadja Bogestam var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Michael Kramers

Innehåll

1	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Kort om adoptionssystemet	11
1.3	Utvecklingen av internationella adoptioner	14
1.4	Adoptionsprocessen	14
1.5	Avgränsningar	18
1.6	Statskontorets tolkning av uppdraget	18
1.7	Genomförandet av uppdraget	22
1.8	Rapportens disposition	25
2	Kommunernas arbete med internationella adoptioner	27
2.1	Sammanfattande iakttagelser	27
2.2	Kommunernas arbete med att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten	28
2.3	Bristande likvärdighet och kvalitet påverkar kommunernas förmåga att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten	29
2.4	Stor variation i den kompetens som kommunerna har när det gäller att förbereda och utreda de sökande	35
2.5	Samverkan mellan kommunerna behöver bli bättre	38
2.6	Kostnader för medgivandeutredningar och föräldrautbildningar	39
3	Adoptionsförmedlingarnas arbete med internationella adoptioner	43
3.1	Sammanfattande iakttagelser	43
3.2	Förmedlingarnas främsta uppgift är att förmedla adoptioner mellan Sverige och ursprungsländerna	44
3.3	Förmedlingarnas arbete med att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten	45
3.4	Förmedlingarnas arbete med barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan utvecklas	47
3.5	Förmedlingarna har relevant kompetens för sina förmedlande uppgifter	51
3.6	Förmedlingarna har ekonomiska underskott	52
3.7	Att avveckla en adoptionsförmedling kräver planering	65
4	MFoF:s arbete med internationella adoptioner	69
4.1	Sammanfattande iakttagelser	69
4.2	MFoF:s uppdrag	70
4.3	MFoF kontrollerar barnrättsperspektivet och rättssäkerheten noga, men vissa aspekter är svårare att kontrollera	72
4.4	Barnrättsperspektivet och rättssäkerhet i ursprungsländerna har utvecklats	79
4.5	Barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan utvecklas ytterligare i ursprungsländerna	80

4.6	MFoF har relevant kompetens för sitt uppdrag, men behöver utveckla sin roll	90
4.7	MFoF samverkar med flera aktörer	93
5	Statskontorets slutsatser	95
5.1	Våra slutsatser och bedömningar	95
5.2	Förutsättningar för våra förslag om den framtida organiseringen av internationella adoptioner	103
6	Statskontorets förslag	107
6.1	Kommunernas medgivandeutredningar bör samlas till färre kommuner	108
6.2	Stärkt stöd till kommunerna	111
6.3	MFoF kan utveckla sin tillsynsroll	112
6.4	Effektivare tillsyns- och auktorisationsarbete	115
6.5	Hanteringen av enskilda adoptioner behöver ses över	117
6.6	MFoF bör fortsätta att uppmärksamma hur förmedlingarna hanterar adopterades arkivhandlingar	118
6.7	Beredskap för minskande antal adoptioner och eventuella avvecklingar	119
7	Alternativ organisering	123
7.1	Det är inte ett alternativ att förbjuda internationella adoptioner	124
7.2	Nackdelar överväger när det gäller att staten skulle ta över förmedlingen	125
7.3	Nackdelar överväger när det gäller alternativet att staten tillför medel till förmedlingarna	129
	Referenser	131

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	139
2	Utvecklingen av internationella adoptioner och statens inställning till adoptioner	145
3	Internationell jämförelse	157

1 Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige samt överväga om organiseringen av adoptionsverksamheten bör förändras. I våra slutsatser och bedömningar har vi utgått från de villkor som är satta i vårt uppdrag, nämligen att adoptionsverksamheten ska säkra:

- barnrättsperspektivet,
- rättssäkerhet,
- relevant kompetens i alla led,
- rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten och
- kostnadseffektivitet i de offentligt finansierade verksamheterna.

Nuvarande organisering är ändamålsenlig

I den nuvarande organiseringen är ansvaret för internationella adoptioner organiserat under olika huvudmän. Kommunerna utreder sökandes lämplighet att adoptera (medgivandeutredningar), ideella organisationer genomför förmedlingen mellan de sökande och adoptivbarnen och staten utövar tillsynen över förmedlingarna.

Vi bedömer att den nuvarande organiseringen av adoptionsverksamheten ger bäst förutsättningar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten. Andra organiseringsalternativ, som att staten övertar förmedlingsansvaret, skulle tillgodose rättssäkerhet och barnrättsperspektiv i lägre utsträckning samtidigt som kostnaderna för verksamheten skulle bli högre.

Adoptioner har blivit mer säkra och trygga men barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan förbättras ytterligare

Statskontoret bedömer att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) som utövar tillsyn och förmedlingarna har relevant kompetens för att utföra sina uppgifter och att de i hög utsträckning arbetar för att säkerställa att adoptionerna genomförs rättssäkert och med barnens bästa i fokus. Vi bedömer dock att kompetensen varierar mellan kommunerna, eftersom många kommuner sällan genomför medgivandeutredningar.

Internationella adoptioner har efter hand blivit allt mer säkra och trygga, både för barnen och för de som adopterar. Det beror bland annat på Haagkonventionen¹ och på att det internationella samarbetet kring adoptioner har blivit bättre. Samtidigt kan rättssäkerheten och barnrättsperspektivet inte garanteras fullt ut i varje enskilt adoptionsfall. Vi bedömer därför att det finns ett utrymme för alla inblandade aktörer att ytterligare förbättra sitt arbete.

Aktörerna kan utveckla sin kompetens i vissa avseenden

Socialsekreterarna i kommunerna saknar i en del fall kompetens, erfarenhet och metoder för att genomföra tillräckligt kvalitativa medgivandeutredningar, vilket påverkar både barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Flera socialsekreterare uppger att deras bristande kompetens och erfarenhet medför att de har svårt att bedöma de sökandes lämplighet.

Vår översyn visar också att det finns områden där förmedlingarna och MFoF kan utveckla sin kompetens. Förmedlingarna kan bland annat utveckla sin juridiska kompetens och hanteringen av adopterades akter. MFoF kan utveckla sin erfarenhet och kunskap om internationella relationer samt förmedlingarnas verksamhet i Sverige och samarbetsländerna. Vår översyn visar att det också finns olika förväntningar på MFoF:s roll. Förmedlingarna önskar att MFoF hade en mer vägledande och stödjande roll, medan MFoF betonar sin tillsynsroll gentemot förmedlingarna.

Det finns risker i adoptionsverksamheten

Lagstiftningen inom adoptionsområdet har stärkts, men Statskontoret kan ändå konstatera att det finns risker för att villkor i lagstiftning, Haagkonventionen och barnkonventionen inte uppfylls i flera av de ursprungsländer som Sverige samverkar med. MFoF har beviljat adoptionsförmedlingarna auktorisation i de fall då de har bedömt att riskerna är låga. I de fall då myndigheten har bedömt att riskerna är för höga har de avslagit ansökan om auktorisation. De risker som MFoF iakttagit rör bland annat brister i landets adoptionslagstiftning eller i hur landet tillämpar lagstiftningen. Det gäller bland annat möjligheten för adopterade barn att söka sitt ursprung och subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen innebär att ett barn i första hand ska växa upp i sin biologiska familj, i andra hand i sitt ursprungsland och först därefter kan internationell adoption prövas. Det förekommer också korruption i flera av ursprungsländerna vilket kan innebära en risk för att rättssäkerheten i landets adoptionssystem är låg, även om det inte nödvändigtvis behöver innebära detta.

¹ En internationell konvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Det är särskilt svårt att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskilda adoptioner. Enskilda adoptioner kontrolleras inte lika ingående som när adoptionen går via en förmedling. Både kommunerna och MFoF anser också att regelverken kring enskilda adoptioner är oklara. MFoF hanterade 17 ärenden om enskild adoption under 2019, men myndigheten får inte kännedom om alla enskilda adoptioner som genomförs i Sverige.

Förhållandet att det finns risker i adoptionsverksamheten visar, enligt Statskontoret, att MFoF har en viktig funktion som kontrollinstans.

Förmedlingarna riskerar avveckling om antalet adoptioner fortsätter att minska

Samtliga adoptionsförmedlingar redovisar underskott sedan några år tillbaka till följd av att antalet adoptioner har minskat. Vi bedömer att antalet adoptioner i bästa fall kommer att vara oförändrat men sannolikt kommer att minska ytterligare från dagens nivå.

Vår analys visar att under dessa förutsättningar har Adoptionscentrum bäst möjligheter att klara sin ekonomi med fortsatta underskott och att Barnen Framför Allt klarar några år till. Däremot ligger redan Barnens Vänner nära den gräns som MFoF har satt upp för när de bör vidta åtgärder för att avhjälpa brister i sin ekonomi. Våra beräkningar visar att det finns ett utrymme för förmedlingarna att dels höja avgifterna, dels sänka sina kostnader. Vi bedömer att det är enklare att höja avgifterna än att sänka kostnaderna eftersom de flesta förmedlingar nu ligger på en nivå där det är svårt att sänka kostnaderna ytterligare utan att försämra kvaliteten i verksamheten. Men vi vill samtidigt framhålla att det är förmedlingarna i egenskap av ideella föreningar som själva väljer hur de vill hantera sina kostnader och intäkter inom ramarna för de villkor som följer av lagar och auktorisation.

Coronapandemin har påverkat adoptionsverksamheten under 2020. Hur pandemin kommer att påverka adoptionsverksamheten på längre sikt har vi inte kunnat prognosticera.

Förslag för att ytterligare stärka adoptionsverksamheten

Statskontoret lämnar ett antal förslag för att inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning ytterligare säkra en hållbar och rättssäker adoptionsverksamhet där barnrättsperspektivet sätts främst. I våra förslag har vi, i enlighet med vårt uppdrag, tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Det innebär att det förslag som vi lämnar när det gäller kommunernas organisering av medgivandeutredningar är en rekommendation. Kommunerna avgör förstås själva hur de vill agera.

De förslag som Statskontoret lämnar är:

- Kommunernas arbete med medgivandeutredningar bör samlas till och genomföras av ett färre antal kommuner.

- MFoF bör förbättra det stöd 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 gällande tillsyn och auktorisation för de samarbetsländer som de nordiska länderna har gemensamt.
- Samarbetet mellan MFoF och UD bör fortsätta att förbättras i syfte att få tillgång till information om ursprungsländerna.
- MFoF bör fortsatt 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.

1 Inledning

Under de senaste 15 åren har antalet internationella adoptioner i världen minskat kraftigt. Samtidigt har adoptionsärendena blivit mer komplexa och svårutredda och adoptionsförmedlingarna i Sverige har fått det allt svårare att gå runt ekonomiskt. Därför anser regeringen att den internationella adoptionsverksamheten i Sverige behöver ses över.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att se över den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. I Statskontorets uppdrag ingår att:

- kartlägga adoptionsverksamhetens nuvarande organisering och processer utifrån ansvarsområdena för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), kommunerna och adoptionsförmedlingarna
- undersöka utformningen av den internationella adoptionsverksamheten i andra nordiska länder i förhållande till den svenska modellen, samt i övrigt göra de internationella jämförelser som är befogade
- överväga om organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten bör förändras och i så fall föreslå alternativa modeller för att organisera den internationella adoptionsverksamheten för att på ett effektivt sätt
 - säkerställa rättssäkerheten
 - säkerställa relevant kompetens i alla led
 - säkerställa rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten
 - säkerställa att de offentligt finansierade verksamheterna bedrivs kostnadseffektivt.

Förslagen ska innehålla en analys av ekonomiska konsekvenser och får inte medföra ökade offentligfinansiella kostnader. I uppdraget ingår inte att lämna lagförslag. Om förslagen berör kommunerna ska Statskontoret också ta ställning till om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen. Barnrättsperspektivet ska genomsyra analys och åtgärdsförslag. Uppdraget i sin helhet redovisas i bilaga 1.

1.2 Kort om adoptionssystemet

Proceduren för internationella adoptioner styrs av internationella konventioner samt av svenska och utländska lagar. Haagkonventionen fördelar ansvaret för internationella adoptioner mellan mottagarlandet och barnets ursprungsland.

Mottagarlandet ska pröva om sökanden är behörig och lämpad att adoptera.²
Barnets ursprungsland utreder om barnet är tillgängligt för adoption och fastställer om placeringen är till barnets bästa.³

Det finns tre huvudsakliga aktörer inom adoptionsområdet i Sverige: kommunerna, adoptionsförmedlingarna och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

1.2.1 Kommunerna ska säkerställa att de sökande är lämpade att adoptera

Kommunerna i de sökandes hemkommun ansvarar för att de sökande är väl förberedda, behöriga och lämpade att ta emot och adoptera ett barn från ett annat land.⁴ Det sker framför allt genom att anvisa de sökande till den obligatoriska föräldrautbildningen och att utreda om de sökande är lämpade att adoptera. Kommunen ska också erbjuda stöd och hjälp efter adoptionen om det behövs, både till adoptivföräldrarna och till de adopterade barnen.⁵

1.2.2 Tre adoptionsförmedlingar i Sverige

Det finns för närvarande tre adoptionsförmedlingar i Sverige. Dessa är *Adoptionscentrum*, *Barnen Framför Allt* och *Barnens Vänner*. Förmedlingarna är ideella organisationer. De har kunskap och information om vilka barn som behöver familjer i de länder som de samarbetar med och kunskaper om dessa länder, till exempel vilka krav de ställer på de som vill adoptera. Förmedlingarna ger också de sökande stöd och vägledning i adoptionsprocessen och ansvarar för de adopterades akter. Akterna ska innehålla dokumentation om barnet, barnets bakgrund och adoptionen.

Förmedlingarna skiljer sig mycket sett till antalet barn som de förmedlar. Antalet länder som förmedlingarna är auktoriserade för att förmedla från varierar och i viss utsträckning har förmedlingarna specialiserat sig när det gäller samarbetsländer. Under 2019 förmedlade de tre förmedlingarna tillsammans 170 barn. I flera fall samarbetar förmedlingarna med samma länder, men varje enskild förmedling har också samarbete med länder som de är ensamma om.

Adoptionscentrum finns i Sundbyberg och får förmedla från 14 länder. Föreningen är ensam om att förmedla adoptioner från bland annat Filippinerna, Sydkorea,

² Artikel 5 och 15 i 1993 års Haagkonvention.

³ Artikel 4 och 19 i 1993 års Haagkonvention.

⁴ 3 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

⁵ Socialstyrelsen. (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s 19–20.

Vietnam, Colombia, Sydafrika, Panama, Serbien och Zambia. Under 2019 förmedlade de 95 barn och fram till oktober under 2020 förmedlade de 27 barn.⁶

Barnen Framför Allt finns i Kungsbacka och får förmedla från 6 länder. De är ensamma om att förmedla från Litauen, Tjeckien och Ungern. Under 2019 förmedlade Barnen Framför Allt 53 barn. Fram till oktober 2020 förmedlade de 20 barn.⁷

Barnens Vänner – internationell adoptionsförmedling finns i Piteå och får förmedla från Kina, Hongkong och Taiwan.⁸ Samarbetet med Kina avslutades under slutet av 2020.⁹ Barnens Vänner förmedlade 22 barn under 2019. Barnens Vänner har inte publicerat några uppgifter för 2020.

Adoptionsförmedlingarna finansieras främst med avgifter från adoptivföräldrarna

En auktoriserad adoptionsförmedling får ta ut skäligen avgifter av de som anlitar förmedlingen för internationell adoptionsförmedling för att täcka kostnaderna för verksamheten.¹⁰ Avgifterna får endast täcka arvode samt de kostnader och utlägg som förmedlingen har haft för att förmedla adoptionen.¹¹

Störst intäkter år 2019 hade Adoptionscentrum med intäkter på drygt 20,2 miljoner kronor. Intäkterna för Barnen Framför Allt var knappt 10,4 miljoner kronor och Barnens Vänner intäkter var drygt 4,2 miljoner kronor. I intäkterna ingår också ett statligt driftsbidrag på drygt 1,6 miljoner kronor som förmedlingarna delar på. Mellan 85 och 95 procent av förmedlingarnas intäkter (beroende på förmedling) kommer från de avgifter som de sökande betalar.

1.2.3 MFoF ansvarar för auktorisation och tillsyn över förmedlingsverksamheten

MFoF är en statlig myndighet och Sveriges centralmyndighet för 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.¹² Myndigheten auktoriserar adoptionsförmedlingar och utövar tillsyn över

⁶Adoptionscentrum (2020). *Adoptionsstatistik*. (Hämtad 2020-11-27).

<https://www.adoptionscentrum.se/sv/Adoption/Adoptionsstatistik/>

⁷ Barnen Framför Allt (2020). *Statistik 2020*. (Hämtad 2020-11-27).

<https://www.bfa.se/adoption/statistik/>

⁸ Barnens Vänner. *Statistik anlända barn*. (Hämtad 2020-11-27).

<https://www.bvadopt.se/Om-oss/Statistik-anlanda-barn>

⁹ Adoptionscentrum har auktorisation för ett samarbete med Kina fram till den 30 juni 2021 för att slutföra pågående förmedlingar. Vare sig Barnens Vänner eller Adoptionscentrum har auktorisation för att påbörja nya förmedlingar avseende barn från Kina.

¹⁰ 7 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

¹¹ 8 d § ibid.

¹² 2 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

förmedlingarnas verksamhet i Sverige och utlandet. MFoF kan också bevilja så kallade enskilda adoptioner, utan hjälp av en adoptionsförmedling. Men sådana enskilda adoptioner förutsätter att det finns särskilda skäl. Som särskilda skäl räknas till exempel att den sökande själv har sitt ursprung i barnets hemland eller att adoptionen gäller ett släktingbarn. Enskilda adoptioner är även tillåtet från de länder som förmedlingarna samverkar med. År 2019 prövade MFoF totalt 17 ärenden om enskild adoption.

Det finns också möjlighet att genomföra en adoption som varken går via MFoF eller en förmedling, men det är oklart hur många adoptioner det kan röra sig om.¹³

MFoF:s kostnader för sin verksamhet som har att göra med adoptioner (till exempel tillsyn och auktorisation) var under 2019 drygt 9,6 miljoner kronor.¹⁴

1.3 Utvecklingen av internationella adoptioner

Adoption från ett annat land är en möjlighet till familjebildning och för många det enda sättet att bilda familj. Men framför allt är det en möjlighet för barn som inte har några föräldrar som kan ta hand om dem att kunna få en ny familj att växa upp i.

Antalet adoptioner minskar i Sverige, liksom i resten av världen. Sannolikt kommer antalet adoptionerna att fortsätta minska även i framtiden. Nedgången i antalet adoptioner beror bland annat på att välståndet har ökat i ursprungsländerna, vilket bland annat har inneburit att nationella adoptioner i ursprungsländerna istället har ökat. Antalet sökande som vill adoptera har också minskat till följd av att andra möjligheter att få barn har förbättrats. Skälen för varför adoptioner minskat är sådana att det är svårt för adoptionsförmedlingarna och staten att påverka utvecklingen så att antalet adoptioner ökar igen. Vi beskriver denna utveckling mer utförligt i bilaga 2.

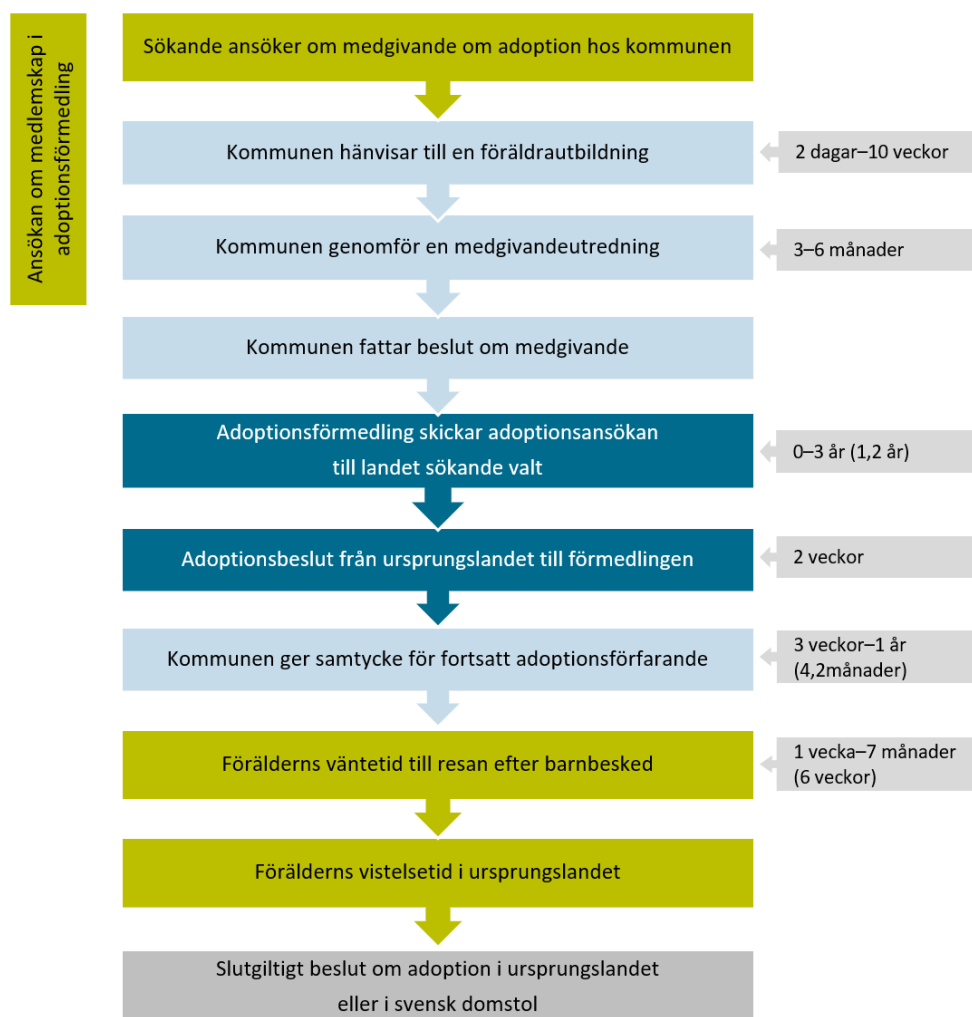
1.4 Adoptionsprocessen

Processen för att adoptera via en adoptionsförmedling har flera olika steg och aktörer. Här beskriver vi de olika stegen i processen, vilka aktörer som ansvarar för de olika delarna samt hur lång tid olika delar i processen tar (figur 1).

¹³ MFoF (2020). *Årsredovisning 2019*. MFoF ska pröva ärenden om enskild adoption, men det är enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer möjligt att gå direkt till domstol för att få ett beslut om adoption godkänd. Detta innebär att internationella adoptioner kan beslutas trots att de varken har föregåtts av en prövning av MFoF eller förmedlats av en adoptionsförmedling. Oftast rör det sig om ärenden där ursprungslandet redan fattat ett beslut om adoption som de hanterat som en nationell adoption. Tingsrätterna för ingen statistik över dessa ärenden, vilket innebär att det är oklart hur många internationella adoptioner som årligen genomförs.

¹⁴ Ibid.

Figur 1. Adoptionsprocessen utifrån sökandes perspektiv inklusive flödestider (snitttider).



Källa: Information från adoptionsförmedlingars och kommuners webbplatser och från intervjuer.

1.4.1 Adoptionsprocessen börjar med ett informationssamtal hos kommunen

Adoptionsprocessen startar med att de sökande skickar in en ansökan om medgivande hos sin hemkommun. Därefter får de sökande snart komma på ett informationssamtal om adoption hos kommunen. Efter samtalet hänvisar kommunen de sökande till en föräldrautbildning, som det kan vara relativt lång väntetid till. Utbildningarna omfattar omkring 20–30 utbildningstimmar, beroende på vem som anordnar utbildningen.

När de sökande har deltagit i en föräldrautbildning kan medgivandeutredningen starta. Enligt våra intervjuer med socialsekreterare tar själva medgivandeutredningen mellan tre och sex månader i kalendertid att genomföra, från ansökan till beslut om medgivande. Men arbetstiden är mindre, ungefär 2 arbetsveckor enligt våra uppskattningar. Utredningen består av informationsinsamling, analys

och bedömning samt ett förslag till beslut om medgivande eller avslag. Det är socialnämnden i kommunen som beslutar om medgivande.¹⁵

1.4.2 Adoptionsförmedlingarna förmedlar adoptionen mellan Sverige och ursprungslandet

De sökande ska också ansöka om medlemskap i någon av adoptionsförmedlingarna. Förmedlingen ska informera de sökande om hur adoptionen går till i utlandet och i Sverige, vad som gäller för den som söker internationell adoptionsförmedling och vilken rättsverkan ett adoptionsbeslut från ett visst land har i Sverige och i utlandet.¹⁶

När de sökande har fått sitt medgivande för adoption från kommunen startar själva adoptionsprocessen. Adoptionsrådgivarna på den valda förmedlingen ska då tillsammans med de sökande komma fram till vilka adoptionsmöjligheter som de sökande har och välja land utifrån exempelvis sökandens ålder, sökandes förmåga och öppenhet när det gäller barnets hälsa, ålder och bakgrund samt krav och kostnader i ursprungsländerna. Förmedlingen skickar därefter adoptionsansökningar till de länder som sökande vill adoptera ett barn från.

1.4.3 Beslutet om adoption tas i ursprungslandet

Det är förmedlingens kontakter i utlandet som ska bedöma vilka sökande som är lämpliga för ett specifikt barn. Det varierar i hur lång tid det tar efter att ansökan har skickats till ursprungslandet tills de sökande får ett barnbesked (det vill säga att ursprungslandet beviljar adoptionen). Enligt uppgifter från adoptionsförmedlingarnas webbplatser varierar väntetiden från ett halvår upp till 3 år beroende på ursprungsland. Genomsnittstiden är 1,7 år.¹⁷

Enligt förmedlingarna beror väntetiden främst på hur länderna hanterar administrationen runt adoptioner och på hur många barn som finns tillgängliga för internationell adoption i landet. Men väntetiden har också en stark koppling till de sökandes öppenhet inför olika barns skilda behov och ålder, på så vis att väntetiden kan kortas om de sökande är öppna för adoption av exempelvis äldre barn.

1.4.4 Kommunen ger samtycke till att gå vidare med adoptionen

När de sökande har fått ett barnbesked från adoptionsförmedlingen ska de återkomma till kommunen för att kommunen ska samtycka till att gå vidare med

¹⁵ 6 kap. 15 § SoL (2001:453).

¹⁶ MFoF (2017). *Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet*.

¹⁷ Adoptionscentrum. *Utlandskontakter*. (Hämtad 2020-09-08).

<https://www.adoptionscentrum.se/sv/Adoption/utlandskontakter/>, Barnen Framför Allt (2020). *Länder och väntetider*. (Hämtad 2020-09-08). <https://www.bfa.se/adoption/lander-och-vantetider/> och Barnens Vänner. *Länder*. (Hämtad 2020-09-08). <https://www.bvadopt.se/Adoption/Lander>

adoptionen. Syftet är att kontrollera att informationen om barnet överensstämmer med det som de sökande har uppgett i medgivandet och att de sökandes förhållanden inte förändrats så att det påverkar deras lämplighet som adoptivföräldrar. Socialnämnden i kommunen ska fatta beslut om att samtycka eller inte samtycka till att gå vidare med adoptionen inom två veckor.¹⁸

1.4.5 Information om fortsatt adoptionsprocess och vistelsetid i ursprungslandet

När de sökande har blivit utsedda som adoptivföräldrar (eller adoptivförälder om den sökande är ensamstående) till ett barn får de information av adoptionsförmedlingen om barnet och den fortsatta adoptionsprocessen. Informationen syftar till att förbereda de sökande inför det första mötet med barnet, att informera om resan till barnets ursprungsland och att informera om att komma hem med barnet.

Väntetiden från barnbeskedet till resan för att träffa barnet varierar mellan 3 veckor och 1 år beroende på ursprungsland, med en genomsnittstid på 4,2 månader.¹⁹ Hur länge sökande ska vara på plats i barnets ursprungsland varierar från land till land, från ett par veckor upp till 7 månader. Genomsnittstiden är 6 veckor, enligt förmedlingarnas webbplatser.²⁰ Vissa länder kräver att adoptivföräldrarna gör två resor.

1.4.6 Slutgiltigt beslut om adoption

Om ursprungslandet har skrivit på Haagkonventionen och om åtminstone en av föräldrarna har svenskt medborgarskap behöver barnet endast folkbokföras i Sverige vid hemkomsten för att bli svensk medborgare. Detta gäller även barn från Taiwan, trots att landet inte har skrivit under Haagkonventionen. I vissa andra fall fattas beslut om adoption i allmän domstol (tingsrätten).

När adoptionen har fullföljts i Sverige har barnet samma ställning rättsligt sett i förhållande till sina föräldrar som ett biologiskt barn. Då upphör det rättsliga bandet mellan barnet och dess biologiska familj.

1.4.7 Kommunen ansvarar för uppföljningsrapporter och stöd

När adoptivföräldrarna har kommit hem med barnet kräver de flesta ursprungs-länder att socialsekreterarna på kommunen återrapporterar om hur barnet har det i

¹⁸ 6 kap. 14 § SoL.

¹⁹ Adoptionscentrum. *Utlandskontakter*. (Hämtad 2020-09-08). <https://www.adoptionscentrum.se/sv/Adoption/utlandskontakter/>, Barnen Framför Allt (2020). *Länder och väntetider*. (Hämtad 2020-09-08). <https://www.bfa.se/adoption/lander-och-vantetider/> och Barnens Vänner. *Länder*. (Hämtad 2020-09-08). <https://www.bvadopt.se/Adoption/Lander>

²⁰ Ibid.

sin nya familj i Sverige.²¹ Kommunen ansvarar också för att följa upp hur de adopterade har det i sina familjer och ge stöd till föräldrarna och de adopterade.²²

1.5 Avgränsningar

Regeringens uppdrag till Statskontoret är att kartlägga och lämna förslag som rör adoptionsförmedlingens nuvarande organisering och processer utifrån det ansvar som ligger på MFoF, kommunerna och adoptionsförmedlingarna. Det innebär att vissa frågor som är relevanta inom adoptionsområdet i stort inte ingår i vårt arbete. Nedan presenterar vi utredningens avgränsningar. Avgränsningarna är avstämda med uppdragsgivaren.

Adoptionsprocessen definierar vi som den process som börjar med att de sökande adoptivföräldrarna tar den första kontakten med en kommun eller adoptionsförmedling för att undersöka möjligheten för adoption och fram till dess att barnet kommer till Sverige. Den processen innehåller bland annat kommunernas medgivandeutredningar, adoptionsförmedlingarnas arbete med att finna adoptivbarn till sökande och de delar av MFoF:s vägledning och tillsyn som gäller adoptionsförmedlingarnas förmedlingsarbete.

Just att vi inriktar oss på adoptionsprocessen innebär att vi inte inkluderar kommunernas vidare ansvar för psykosocialt stöd till adopterade och deras familjer och inte heller det stöd som finns för att söka sitt ursprung. Adoptionsförmedlingarnas biståndsverksamhet till ursprungsländerna ingår inte heller i utvärderingen.

1.6 Statskontorets tolkning av uppdraget

I vårt uppdrag är det några perspektiv som regeringen lyfter fram som särskilt viktiga för oss att ta hänsyn till:

- barnrättsperspektivet
- rättssäkerheten
- relevant kompetens i alla led
- rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten
- kostnadseffektivitet i de offentligt finansierade verksamheterna.

²¹ Socialtjänsten (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 149–150.

²² Artikel 17 c i 1993 års Haagkonvention, 6 kap. 12–14 §§ SoL och Socialstyrelsen (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 19–20.

Här beskriver vi hur vi tolkar de perspektiv som anges i uppdraget och hur de har väglett vårt arbete.

1.6.1 Barnrättsperspektivet ska sättas främst

Barnrättsperspektivet är centralt vid internationella adoptioner, vilket flera lagar och internationella konventioner gör tydligt. Några av de viktigare delarna i barnrättsperspektivet som styr adoptionsverksamheten är följande:

- Barn ska i första hand växa upp i sin biologiska familj och i andra hand i sitt ursprungsland. Först därefter kan internationell adoption prövas (subsidiaritetsprincipen).²³
- Barnets bästa ska ges störst vikt i alla frågor som rör adoption. Det innebär att inga andra intressen får gå före barnets bästa, till exempel sökandes intressen eller önskningsar.²⁴
- Adoptionen ska vara lämplig utifrån barnets behov och sökandes lämplighet att adoptera.²⁵

1.6.2 Rättssäkert adoptionsförfarande är avgörande

Det finns flera lagar och konventioner som behandlar internationella adoptioner. Lagarna och konventionerna ska säkerställa att adoptionerna går rätt till och skydda barnens rätt. Vi kallar detta för rättssäkerhet. En rättssäker adoption innebär enligt Statskontoret bland annat följande.

- Adoptioner ska följa de lagar som gäller och genomföras på grundval av all relevant och tillförlitlig information.²⁶
- Bortförande av, försäljning av eller handel med barn ska förhindras.²⁷
- Ingen av de personer som medverkar i adoptionsprocessen ska få någon otillbörlig ekonomisk vinning.²⁸

Statskontoret bedömer också att det inom ramen för rättssäkerheten i arbetet med adoptioner är viktigt att säkerställa både kvalitet och likabehandling. Kvaliteten på

²³ Artikel 4 i 1993 års Haagkonvention och artikel 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

²⁴ 4 kap. 2 § föräldrabalken, 1 kap. 2 § SoL, artikel 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 1, 4 och 15 i 1993 års Haagkonvention och 6 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

²⁵ Artikel 4–5 i 1993 års Haagkonvention.

²⁶ Artikel 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter.

²⁷ Artikel 1 i 1993 års Haagkonvention.

²⁸ Artikel 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter och artikel 32 i 1993 års Haagkonvention.

medgivandeutredningar och förmedlingsverksamheten ska vara hög oavsett vilken kommun eller förmedling som har utrett respektive förmedlat adoptionen.

1.6.3 Det ska finnas relevant kompetens i alla led

I det nuvarande systemet har de medverkande aktörerna olika uppgifter i adoptionsprocessen. MFoF har vägledande uppgifter (riktlinjer och vägledningar) och kontrollerande uppgifter (auktorisering och tillsyn). Kommunerna har ett utredande ansvar (medgivandeutredningar). Adoptionsförmedlingarna har förmedlande uppgifter (förmedla barn till adoptivföräldrar). Vi anser också att adoptionsförmedlingarna har en kontrollerande uppgift, nämligen att försäkra sig om att ursprungsländerna har adoptionsprocesser som är rättssäkra och som tar hänsyn till barnets bästa.

Vi bedömer att följande kompetenser är relevanta för att klara av de olika uppgifter som finns i förmedlingsprocessen.

Kompetens för vägledande uppgifter

MFoF bör ha tillräckliga kunskaper om lagstiftningen på adoptionsområdet, om barnrättsperspektivet och god kunskap om ursprungsländernas villkor kring adoptioner.

Kompetens för kontrollerande uppgifter

MFoF bör ha kompetens att bedöma om adoptionsförmedlingarna utför förmedlingsverksamheten i enlighet med internationella regler, om de tar hänsyn till barnets bästa och om de har förmåga att bedöma förhållanden i samarbetsländer så att auktorisationen för enskilda länder kan utfärdas på ett rättssäkert sätt. Även adoptionsförmedlingarna bör ha kompetens att bedöma om samarbetsländerna hanterar adoptioner på ett rättssäkert sätt.

Kompetens för utredande uppgifter

Kommunens utredare ska ha förmåga att bedöma om de sökande är lämpliga som adoptivföräldrar. Personalen ska därför genom sina etiska normer och sin utbildning eller erfarenhet vara kvalificerade att arbeta inom området för internationella adoptioner.²⁹

Utredningarna ska också fungera som underlag för beslut om adoption i ursprungslandet. Det ställer krav på att utredarna har viss kompetens om ursprungsländerna när det gäller vilken typ av information som ursprungsländerna behöver för att kunna fatta beslut.

Kompetens för förmedlande uppgifter

Enligt Haagkonventionen ska en adoptionsförmedling ledas och bemannas av personer som genom sina etiska normer och sin utbildning eller erfarenhet är

²⁹ Artikel 11 i 1993 års Haagkonvention.

kvalificerade att arbeta inom området. Enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska förmedlingen av barn genomföras på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. I sina ansökningar för att bli auktoriserade behöver förmedlingarna ange till MFoF vilken psykosocial, juridisk och ekonomisk kompetens som finns hos förmedlingen.

1.6.4 Rimliga kostnader och kostnadseffektivitet

Enligt vårt uppdrag ska våra förslag säkerställa att förmedlingsverksamheten har rimliga och hållbara kostnader. Förslagen ska också säkerställa att verksamheten bedrivs kostnadseffektivt i de delar som finansieras med offentliga medel. Vi ska inte lämna förslag som medför ökade offentligfinansiella kostnader för adoption.

Vi bedömer att följande är relevant för att bedöma de ekonomiska aspekter som regeringen beskriver i vårt uppdrag.

Rimliga och hållbara kostnader

Förmedlingen ska ha tillräckliga intäkter för att bedriva en adoptionsprocess med hög kvalitet. Det innebär att de ska uppnå kraven på rättssäkerhet och på att sätta barnrättsperspektivet främst. Kostnaderna ska också fullt ut täckas av adoptionsförmedlingens intäkter. Dessutom säger vårt uppdrag att kostnaderna ska vara hållbara. Vi tolkar det som att förmedlingarnas ekonomi ska tåla svängningar i verksamhetsvolym utan att de behöver lägga ner verksamheten.

Det är svårt att bedöma vad som är rimliga kostnader för adoption. Vi bedömer att kostnaderna är rimliga så länge adoptionsförmedlingarna kan få täckning för sina kostnader via adoptionsavgifter, eftersom det visar att adoptivföräldrar är beredda att betala vad det kostar. Om kostnaderna däremot är så höga att de sökande inte har råd och att efterfrågan på adoptioner därmed minskar, med de ekonomiska problem för adoptionsförmedlingarna som då följer, bedömer vi att kostnaderna inte är rimliga.

Kostnadseffektivitet i den offentliga sektorn

Vi har tolkat kostnadseffektivitet i den offentliga sektorn som att de kostnader som kommuner, MFoF och Försäkringskassan (adoptionsbidraget till föräldrar som adopterat) har för internationella adoptioner ska motsvara den nytta eller resultat som de statliga insatserna medför. Nyttan i detta sammanhang kan till exempel vara antalet genomförda adoptioner eller uppnådd grad av rättssäkerhet i adoptionsprocessen. En kostnadseffektiv verksamhet skulle då kunna innebära att exempelvis merparten av kommunernas medgivanden leder till genomförda adoptioner.

1.6.5 Överväganden kring den kommunala självstyrelsen

Om de förslag som Statskontoret lämnar påverkar den kommunala självstyrelsen ska vi enligt uppdraget redovisa våra särskilda överväganden i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen. Den paragrafen anger att en inskränkning i den

kommunala självstyrelsen inte bör gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har lett till inskränkningen.

Statskontoret har på regeringens uppdrag tidigare tagit fram en rapport som ger vägledning för att pröva om förslag som lämnas inte inskränker den kommunala självstyrelsen.³⁰

Frågor som bör ställas i en sådan prövning är bland annat hur förslaget påverkar kommunernas och regionernas möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet.

Prövningen kan också gälla att väga intressen mot varandra, då den kommunala självstyrelsen kan komma att ställas mot andra intressen. Det gäller till exempel följande intressen:

- nationella krav på en enhetlig reglering
- rättssäkerhet
- effektivitet.

1.7 Genomförandet av uppdraget

Vår utredning av den internationella adoptionsprocessens organisering bygger huvudsakligen på intervjuer, statistik, ekonomiska analyser och dokumentgenomgångar.

1.7.1 Intervjuer med aktörer inom adoptionsområdet

Statskontoret har genomfört intervjuer med nio medarbetare på MFoF som arbetar med internationella adoptioner, samt med MFoF:s generaldirektör som tillträdde i augusti 2020. Vi har också intervjuat MFoF:s tidigare tillförordnade generaldirektör och den generaldirektör som fanns på MFoF under perioden 2014–2019. Vi har även intervjuat tre tidigare medarbetare från MFoF, som även arbetat på Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) och Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA), som var föregångare till MFoF.

Vidare har vi intervjuat representanter från varje adoptionsförmedling samt två personer som har arbetat på en adoptionsförmedling som nu är nedlagd, Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA). En av intervjupersonerna var också adoptivförälder. Men tidsramarna för vår utredning har inte medgett ytterligare intervjuer med adoptivföräldrar.

Vi har även intervjuat en representant för Sveriges kommuner och regioner (SKR), en representant för Socialstyrelsen och socialsekreterare från tio kommuner. Vi har strävat efter att få en så generell bild som möjligt av kommunernas arbete med

³⁰ Statskontoret. (2011:17). *Kommunalt självstyre och proportionalitet*.

medgivandeutredningar. Därför har vi valt kommuner med geografisk spridning i landet och med spridning vad gäller antalet genomförda medgivandeutredningar – alltså kommuner med olika erfarenhet och vana vid att genomföra medgivandeutredningar.

Syftet med intervjuerna

Många av de intervjuade har vi fört samtal med vid flera tillfällen, både under våren och hösten 2020. Intervjuerna under våren syftade till att undersöka hur adoptionsprocessen går till och fungerar, vilka åtgärder som genomförs för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten samt vilka kompetenser och erfarenheter aktörerna har för att säkerställa vägledande, kontrollerande, utredande och förmedlande uppgifter. De syftade också till att kartlägga de problem som finns i den svenska adoptionsförmedlingen.

Intervjuerna under hösten syftade till att svara på vissa kompletterande frågor och stämma av olika förslag till hur organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten kan förändras. De senare samtalen har vi främst fört med MFoF, adoptionsförmedlingarna och SKR.

1.7.2 Intervjuer med adopterade

Vi har även intervjuat adopterade från föreningar som bland annat arbetar med att påverka myndigheter och adoptionsförmedlingar samt adopterade som har valt att inte organisera sig i någon förening. Syftet med dessa intervjuer har varit att hämta in synpunkter på förmedlingarnas och MFoF:s arbete när det gäller bland annat rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i adoptionsförmedlingen samt att ta del av de adopterades synpunkter, bland annat om hur internationella adoptioner organiseras och genomförs i Sverige.

De intresseföreningar som intervjuats är:

- Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF)
- Chileadoption.se
- Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO)
- Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR).

Vi har intervjuat en eller två personer per förening. Adopterade koreaners förening har också tillfrågats om intervju. Men de har valt att inte delta. De uppger att det beror på att de är politiskt oberoende och inte vill ta ställning i frågor som rör adoption.

Vi har också intervjuat fyra adopterade personer som inte har varit med i någon intresseförening. Dessa personer har vi fått kontakt med via Adoptionscentrum.

1.7.3 Övriga intervjuer

Statskontoret har också hämtat in uppgifter från:

- representanter från adoptionsförmedlingar och tillsynsmyndigheter i Danmark, Finland, Island och Norge
- Barnkonventionsutredningens sekretariat
- forskare vid Linköpings universitet.

1.7.4 Statistik och ekonomiska analyser

Den statistik om adoptioner som vi har använt gäller svenska förhållanden, Norden och andra länder. Statistiken sträcker sig i huvudsak från 2015 och framåt. Syftet med att analysera statistiken har varit att se om utvecklingen pekar mot att antalet adoptioner fortsätter att minska eller om det finns tecken på att den nedåtgående trenden planar ut eller till och med kan vända uppåt.

Vi har prövat olika möjligheter att vända förmedlingarnas negativa ekonomiska resultat

Hur länge förmedlingarna kan bära ekonomiska underskott påverkar våra förslag om hur den internationella adoptionsverksamheten i Sverige kan vara organiserad och finansierad i framtiden. Vi har därför jämfört förmedlingarna med varandra när det gäller kostnader, intäkter och resultat. Syftet har varit att få fram en bild av förmedlingarnas nuvarande ekonomiska situation. Vi har också prövat olika möjligheter för förmedlingarna att öka sina intäkter respektive sänka sina kostnader.

Med utgångspunkt i förmedlingarnas nuvarande ekonomiska situation har vi också gjort en prognos av hur ekonomin kan komma att utvecklas för förmedlingarna de kommande åren.

Kostnaden för att genomföra en adoption varierar mellan förmedlingarna. Vi har undersökt skälen bakom dessa variationer. Vi har också övervägt om förmågan att få täckning för kostnader och att hantera svängningar i verksamhetsvolym skulle bli bättre om adoptionsförmedlingarna skulle gå samman jämfört med om de skulle fortsätta var för sig.

Våra försök att bedöma kostnadseffektiviteten i den offentliga sektorn

Vi har beräknat kostnaderna för den offentliga sektorns insatser när det gäller adoption. Det gäller främst om kommunernas medgivandeutredningar, MFoF:s tillsyns- och auktorisationsarbete samt Försäkringskassans bidrag till adoptivföräldrar.

Antalet genomförda medgivandeutredningar och kostnaderna för dem har vi ställt i relation till antalet förmedlade barn för att på så vis kunna föra ett resonemang om nyttan av medgivandeutredningarna. Vi har också tagit hänsyn till kvaliteten i medgivandeutredningarna för att kunna bedöma om det är ändamålsenligt att

ansvaret för utredningarna är spritt på många kommuner. Vi har bedömt hur effektivt och enhetligt kommunerna kan genomföra medgivandeutredningarna om ansvaret är spritt på många kommuner och om det skulle vara mer ändamålsenligt att lägga ansvaret på färre kommuner.

1.7.5 Dokumentgenomgång

I vår undersökning har vi gått igenom ansökningar om auktorisation, föredragningspromemorior inför beslut om auktorisation och tillsynsbeslut från MFoF, tillsynsärenden från Inspektionen för vård och omsorg (IVO), styrdokument, handböcker, checklistor, riskanalyser och liknande dokumentation. Syftet med genomgången har varit att studera på vilket sätt dagens organisation tar hänsyn till rättssäkerheten och barnrättsperspektivet. Syftet har också varit att se vilka eventuella brister som finns och att bedöma aktörernas kompetens.

1.7.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har genomförts av Nadja Bogestam och Michael Kramers (projektledare). Praktikanten Marcus Koch har också medverkat i arbetet. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Adoptionsförmedlingar, kommuner, MFoF och SKR har fått tillfälle att läsa och ge synpunkter på utkast till rapporten. Adopterade och adopterades organisationer har fått lämna synpunkter på relevanta delar av rapporten.

1.8 Rapportens disposition

I kapitel 2 till 4 beskriver vi kommunernas (kapitel 2), förmedlingarnas (kapitel 3) och MFoF:s arbete (kapitel 4) med internationella adoptioner. I dessa kapitel analyserar vi hur respektive aktör tillgodoser barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i sitt arbete med internationella adoptioner. I respektive kapitel redovisar vi också iakttagelser om aktörernas ekonomi, kompetens och samarbete. Analysen av aktörernas ekonomi har varit särskilt viktig i kapitlet om förmedlingarna, men också i kapitlet om kommunerna.

I kapitel 5 redogör vi för Statskontorets slutsatser om hur aktörerna tillgodoser krav på barnrättsperspektiv, rättssäkerhet och kompetens. Vi redovisar också slutsatser om hållbarheten i de offentligfinansiella kostnaderna och förmedlingarnas kostnader. Kapitel 6 innehåller våra förslag om vad som behöver åtgärdas i den nuvarande adoptionsverksamheten. I kapitel 7 analyserar vi alternativa modeller för att organisera den internationella adoptionsverksamheten.

Rapporten har också tre bilagor. Bilaga 1 är regeringens uppdrag till Statskontoret, bilaga 2 beskriver hur internationella adoptioner har utvecklats i Sverige och övriga Norden samt hur staten förhållit sig till internationella adoptioner sedan 1970-talet. I bilaga 3 redovisar vi hur adoptionsverksamheten är organiserad i de andra nordiska länderna.

2 Kommunernas arbete med internationella adoptioner

Kommunerna har en viktig roll för att säkerställa barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen eftersom de ansvarar för att kontrollera att de sökande är lämpliga för adoption och för att se till att adoptionen sker utifrån barnets bästa. Kvaliteten och likvärdigheten på de utredningar som kommunerna genomför påverkar också rättssäkerheten.

I detta kapitel beskriver vi hur kommunerna arbetar med att förbereda de sökande för adoption och bedöma deras lämplighet. Därefter redovisar vi (från avsnitt 2.3 och framåt) Statskontorets analys av hur kommunerna tillgodoser barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i sitt arbete med adoptioner. Vi redogör också för våra iakttagelser om vilken kompetens kommunerna har när det gäller att förbereda och utreda sökanden inför adoption samt kommunernas ekonomiska förutsättningar när det gäller arbetet med internationella adoptioner.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statskontorets utredning visar att föräldrautbildningen inte är likvärdig över landet eftersom tillgången till föräldrautbildningen och kvaliteten i utbildningen skiljer sig åt mellan olika kommuner.
- Det finns en risk att kommunen inte tillgodoser barnrättsperspektivet och rättssäkerheten fullt ut i sina utredningar eftersom socialsekreterarna har olika kompetenser och använder olika metoder för att utreda de sökandes lämplighet för adoption. Det finns ingen enhetlig bedömningsmodell, något som Statskontoret bedömer skulle stödja kommunerna i att genomföra mer likvärdiga utredningar.
- Utredningarnas varierande kvalitet kan också försvaga barnrättsperspektivet eftersom bristande kvalitet kan begränsa både ursprungsländernas möjlighet att välja lämpliga föräldrar till barnen och vilka länder som de sökande kan ansöka om adoption från.
- Kommunerna har en särskilt viktig roll när det gäller att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskilda adoptioner. Det beror på att dessa adoptioner inte kontrolleras lika ingående av andra aktörer som när adoptionerna går via förmedlingar. Vissa sökanden missar också att ansöka om medgivande och att delta i föräldrautbildningen vid enskilda adoptioner.
- Kommunerna får det allt svårare att säkerställa relevant kompetens kring medgivandeutredningar eftersom flertalet kommuner gör utredningarna sällan

och inte alla socialsekreterare får utbildning inom adoptionsområdet. Bristande kompetens bland socialsekreterarna kan också leda till att sökanden kan hoppa av processen till följd av felaktig information om adoptionsprocessen.

- De flesta medgivanden leder inte till en genomförd adoption. Vi uppskattar att ungefär en tredjedel av de föräldrar som har fått ett medgivande faktiskt adopterar. Resten avbryter adoptionsprocessen av olika anledningar.
- Statskontoret bedömer att det finns ett behov av samverkan och samordning kring medgivandeutredningarna för att upprätthålla kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet i utredningarna. Samordningen handlar bland annat om att samla medgivandeutredningar till färre kommuner.
- Vi uppskattar att kommunernas kostnad för samtliga adoptionsärenden under 2019 är ungefär 20 miljoner kronor. Vi bedömer att kommunernas arbete med medgivandeutredningar skulle vara mer kostnadseffektivt om en större andel av utredningarna ledde till genomförda adoptioner.

2.2 Kommunernas arbete med att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten

Kommunerna ska genom den obligatoriska föräldrautbildningen och medgivandeutredningen förbereda de sökande för adoption och bedöma deras lämplighet för adoption samt säkerställa att inga andra intressen får gå före barnets bästa.³¹ De har därmed en viktig roll för att säkerställa barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen.

Kommunerna ansvarar i adoptionsprocessen för att:

- anvisa till den obligatoriska *föräldrautbildningen*,
- *genomföra en medgivandeutredning av de sökandes lämplighet för adoption*,
- besluta om *medgivande*,
- *ge samtycke* till att adoptionsförfarandet får fortsätta när sökanden väl har blivit föreslagen som förälder till ett barn och
- *följa upp adopterade i deras familjer*.³²

En rättssäker medgivandeutredning innebär att beslutet om den sökandes lämplighet sker i enhetlighet med tillämplig lag och på grundval av all relevant och tillförlitlig information och att kvaliteten på föräldrautbildningarna och

³¹ 4 kap. 2 § Föräldrabalken, 1 kap. 2 § SoL, artikel 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 1, 4 och 15 i 1993 års Haagkonvention och 6 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

³² Artikel 17 c i 1993 års Haagkonvention, 6 kap. 12–14 §§ SoL och Socialstyrelsen (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 19–20.

medgivandeutredningarna är hög oavsett vilken kommun som genomför medgivandeutredningen.

Socialnämnden beslutar om den sökandes lämplighet för att adoptera ett barn. Beslut fattas med utgångspunkt i en medgivandeutredning som utförs av socialsekreterare i sökandes hemkommun. Vid bedömningen ska bland annat sökandes kunskaper och insikter om adoptivbarn och sökandes personliga egenskaper och sociala nätverk beaktas.

2.3 Bristande likvärdighet och kvalitet påverkar kommunernas förmåga att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten

Vår analys visar att kvaliteten och likvärdigheten på medgivandeutredningarna varierar mellan kommunerna och att det därmed finns kommuner som har svårt att fullt ut tillgodose barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i utredningarna. Även förutsättningarna för föräldrautbildning varierar mellan kommunerna, vilket påverkar rättssäkerheten för de sökande.

2.3.1 Föräldrautbildningen är inte likvärdig över landet

Den som vill adoptera ska söka en föräldrautbildning i hemkommunen som ska ge dem insikt om adopterade barn och deras behov.³³ Men förutsättningarna för att delta i utbildningen och kvaliteten på utbildningen varierar över landet, vilket påverkar utbildningens likvärdighet. Vissa kommuner anordnar utbildningen själva eller i samarbete med andra kommuner. Små kommuner som vi har intervjuat hänvisar oftast de sökande till andra kommuner som erbjuder utbildningen. Andra anvisar till en utbildning hos till exempel en folkhögskola, ett studieförbund eller i privat regi.³⁴ Enligt MFoF finns det också kommuner som inte anvisar till någon specifik föräldrautbildning, utan låter de sökande själva söka sig till en sådan utbildning.

Väntetiderna ökar och fördröjer adoptionsprocessen

Det har blivit svårare att få ihop ett tillräckligt antal deltagare för att kunna starta föräldrautbildningar runt om i landet, vilket leder till att väntetiderna ökar och adoptionsprocesserna fördröjs. Både MFoF och kommunerna bedömer att det beror på att antalet sökande för adoption har minskat. Även stora kommuner uppger att det kan vara flera månaders väntetid innan en utbildning kan starta. Enligt Socialstyrelsen är det problematiskt för de sökande om väntetiden till den anvisade föräldrautbildningen är lång, eftersom de sökande själva inte kan välja något annat

³³ 6 kap. 12 § SoL.

³⁴ Socialstyrelsen (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 47.

utbildningsalternativ.³⁵ Adoptionsförmedlingarna uppger också att väntetiderna i flera fall drar ut på eller stoppar de sökandes adoptionsprocess.

Bristande likvärdighet i utbildningarnas kvalitet

Statskontorets analys visar att innehållet och kvaliteten på föräldrautbildningarna varierar mellan kommunerna. Enligt intervjuer med kommunerna är de som deltar i utbildningen överlag nöjda med innehållet i utbildningen. De anser att ledarna har en bra kompetens och att de känner sig förberedda för adoption efter kursen. Enligt Socialstyrelsen bör kommunen förvissa sig om att den föräldrautbildning som de sökande anvisas till följer utbildningsmaterialet.³⁶ Men MFoF anser att utbildningarna inte alltid använder det utbildningsmaterial som myndigheten tillhandahåller för att säkerställa att utbildningarna håller en viss nivå på kvalitet. Myndigheten har inga möjligheter att kontrollera eller tvinga kommunerna att använda utbildningsmaterialet.

Önskvärt med samverkan kring föräldrautbildningen

MFoF anser att föräldrautbildningen kan samordnas bättre genom att använda färre utbildare och genom att utbilda regionvis, vilket skulle säkerställa att utbildningen håller en viss standard och att den är relevant. MFoF har också fått ett extra anslag från regeringen från och med 2020 för att samordna föräldrautbildningarna i syfte att säkra tillgången till utbildningen och för att höja utbildningens kvalitet.³⁷ MFoF har redan påbörjat detta arbete, bland annat genom att sammanställa var och när utbildningen finns att tillgå.³⁸ Statskontoret anser att detta är ett bra sätt att öka kvaliteten i utbildningarna.

2.3.2 Medgivandeutredningarnas kvalitet varierar

Kvaliteten på utredningen ska vara hög oavsett vilken kommun som utreder adoptionen. Utredningens kvalitet är vidare av stor vikt för barnrättsperspektivet, eftersom utredningens syfte är att bedöma om de sökande är lämpliga som adoptivföräldrar. Men Statskontorets analys visar att utredningarnas kvalitet och användbarhet varierar.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid, s. 48.

³⁷ Prop. 2019/2020:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg*, s. 156 och 158.

³⁸ MFoF (2020). *MFoF samordnar den obligatoriska föräldrautbildningen (FIA) inför internationell adoption*. (Hämtad 2020-10-03). <https://mfof.se/nyhetsarkiv/nyheter/2020-07-02-mfof-samordnar-den-obligatoriska-foraldranutbildningen-fia-infor-internationell-adoption.html> och MFoF (2020). *Nätverksmöte 29 oktober för verksamma utbildare inom föräldrautbildning inför internationell adoption*. (Hämtad 2020-10-03). <https://mfof.se/nyhetsarkiv/nyheter/2020-10-20-natverksmote-29-oktober-for-verksamma-utbildare-inom-foraldranutbildning-infor-internationell-adoption-fia.html>

Medgivandeutredningen har två syften. Den är både ett beslutsunderlag för socialnämndens beslut om medgivande till blivande föräldrar att ta emot ett adopterat barn, och ett underlag för ursprungslandet som ska utse föräldrar till ett visst barn.

Det finns ingen enhetlig modell och eller något stöd för likvärdiga bedömningar

I våra intervjuer uppger socialsekreterare att de behöver göra många svåra avvägningar i medgivandeutredningen. De anser att Socialstyrelsens handbok för nationella och internationella adoptioner är ett bra stöd i arbetet med medgivandeutredningar.³⁹ Men många uppger att de saknar någon typ av bedömningsinstrument som komplement till handboken för att kunna göra bättre och mer enhetliga bedömningar av de sökandes lämplighet som adoptivföräldrar.

I utredningarna ska socialsekreterarna bland annat ta hänsyn till mätbara värden som boendets storlek och ekonomisk stabilitet, men också mer svåråtkämpliga parametrar, som de sökandes förmåga att knyta an till ett barn. Socialsekreterarna anser att de behöver ett enhetligt bedömningsinstrument för de mer svåråtkämpliga parametrarna. Många av de sökande är resursstarka, vältaliga och duktiga på att framhäva sina positiva sidor. De intervjuade socialsekreterarna anser att det kan vara svårt att se igenom de positiva berättelserna och att få fram det som skulle kunna tala till de sökandes nackdel i en adoption och därmed göra utredningen mer fullständig. Just att det är svårt att mäta vissa av parametrarna och att de inte har tillgång till något enhetligt stöd för att kunna bedöma dem kan enligt socialsekreterarna leda till godtyckliga bedömningar och till att bedömningarna kan skilja sig åt beroende på vem som har genomfört utredningen.

Adopterades föreningar uttrycker också en oro för att utredningarnas varierande kvalitet påverkar rättssäkerheten kring de sökandes lämplighet för att adoptera. Föreningarna efterfrågar mer kompetens och kunskapsbaserade riktlinjer för utredningarna, liksom mer omfattande utredningar och riskbedömningar som i större utsträckning baseras på forskning.

MFoF planerar att publicera en reviderad version av Socialstyrelsens handbok för adoptioner och att ta fram en bedömningsmodell för medgivandeutredningar som baseras på kända risk- och skyddsfaktorer i adoptioner.

Medgivandeutredningarna går inte alltid att använda som beslutsunderlag

Statskontorets intervjuer med förmedlingarna visar att ursprungsländerna anser att kvaliteten i utredningarna från Sverige skiftar och att ursprungsländerna därför kan ha svårt för att välja lämpliga föräldrar till barnen och därmed upprätthålla barnrättsperspektivet. Företrädare för förmedlingarna bedömer att utredningar med bristande kvalitet också kan begränsa vilka länder som de sökande kan ansöka om

³⁹ En ny version av handboken kommer att publiceras av MFoF inom kort enligt MFoF.

adoption från, eftersom vissa länder kan ha svårt att matcha barn till sökande om informationen i utredningen är bristfällig.

Intervjuerna visar också att vissa förmedlingar anser att utredningarna ofta är för byråkratiska. De intervjuade anser också att utredningarna bör innehålla mer positiva aspekter om de sökandes förmåga och Sverige som adoptionsland för att öka de sökandes chanser för adoption eftersom mottagarländerna konkurrerar med varandra.

Förmedlingarna försöker påverka innehållet i utredningarna

Adoptionsförmedlingarna ska inte kunna påverka kommunens beslut om medgivande, enligt MFoF och SKR. Men både adoptionsförmedlingarna och kommunerna uppger att det inte är ovanligt att adoptionsförmedlingarna på olika sätt försöker påverka innehållet i utredningarna, för att eliminera oklarheter som kan försämra de sökandes möjligheter till adoption. Adoptionsförmedlingarna uppger att de har stor respekt för kompetensen hos landets socialsekreterare och att de inte ifrågasätter socialsekreterarens bedömning av de blivande adoptivföräldrarnas lämplighet. Däremot anser de att det ibland, framför allt i medgivande-utredningar från kommuner som sällan genomför dessa utredningar, kan finnas formuleringar som gör det svårt eller omöjligt för de blivande adoptivföräldrarna att komma ifråga för någon adoption eller bli valda som föräldrar. Som förmedling vill de då upplysa sina sökande om olyckliga formuleringar som kan minska deras chanser för adoption. Sådana synpunkter på formuleringar kan de sökande då framföra till den socialsekreterare som gör medgivandeutredningen.

De intervjuade socialsekreterarna har olika uppfattningar om förmedlingarnas synpunkter på utredningarna, även om majoriteten är negativa till att de har synpunkter. De som är positiva uppger att de gärna tar emot synpunkter på utredningarna för att säkerställa att de får med all relevant information i utredningen och för att undvika missförstånd i förhållande till ursprungslandet. Det framkommer också i intervjuerna att vissa socialsekreterare kan ”sockra” utredningar för att få de sökande att framstå i mer positiv dager, och därmed öka deras chanser till adoption. De anser att om de har kommit fram till att de sökande är lämpliga för adoption så finns det inget som hindrar att de lyfter fram deras positiva sidor för att förbättra möjligheterna till att en adoption genomförs.

I en forskningsrapport om medgivandeutredningar framkommer att sökande ofta beskrivs i positiva termer.⁴⁰ Retoriskt tjänar dessa beskrivningar enligt rapporten till att skapa en balanserad och nyanserad bild av blivande föräldrar. De beskrivs som glada och öppna men ändå inte alltför utåtriktade och sociala, och som ansvarsfulla och lugna men ändå inte passiva eller tråkiga. Men Socialstyrelsens

⁴⁰ Lind, J. och Lindgren, C. (2017). Displays of parent suitability in adoption assessment reports, *Child & Family Social Work*, vol. 22(51), s. 53–63.

handbok för adoptioner säger att medgivandeutredningarna även ska ta upp sådant som kan utgöra riskfaktorer för en adoption. Forskaren bakom rapporten betonar i vår intervju att socialsekreterarna inte tar upp det som kan vara svårt i utredningen, eftersom rapporten ska presenteras för ursprungslandet.

De intervjuade socialsekreterare som är negativa till förmedlingarnas synpunkter på utredningarnas innehåll poängterar att kommunens roll är att bedöma de sökandes lämplighet, inte att marknadsföra dem.

2.3.3 Svårt för kommunerna att fullt ut tillgodose barnrättsperspektivet

Socialsekreterarna har olika erfarenhet och använder olika metoder för att utreda de sökandes lämplighet. Vi ser att det därmed finns en risk att aspekter som sökandes status och ekonomi kan få större betydelse än barnrättsperspektivet.

Statskontorets intervjuer visar också att det finns vissa problem med hur det slutgiltiga samtycket fungerar, alltså det samtycke som kommunen ska ge när de sökande har fått ett barnbesked. De sökande har då kommit väldigt långt i sin adoptionsprocess. De har blivit godkända som blivande adoptivföräldrar och godkänts av ursprungslandet för att adoptera ett visst barn. Det kan då vara svårt för kommunen att så långt in i processen inte ge samtycke till att gå vidare med adoptionen för att de sökande inte skulle vara lämpade för just det barnet. Det sker också endast i undantagsfall att de sökande inte får samtycke till att gå vidare med adoptionen, enligt de socialsekreterare som vi har intervjuat.

De intervjuade socialsekreterarna som företräder små kommuner anser att det kan finnas risk för jäv, eftersom socialsekreterarna ibland på ett eller annat sätt känner till de som ansöker om adoption. Det kan vara svårare att neka någon man känner ett medgivande för adoption.

2.3.4 Särskilt svårt för kommunen att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskilda adoptioner

Vid enskilda adoptioner har kommunerna särskilt svårt att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Enligt våra intervjuer beror detta både på att adoptionerna inte kontrolleras lika noga av andra aktörer och på att de sökande inte är lika kunniga och förberedda för adoption som de blir vid adoptioner som går via en förmedling.

Kommunerna har en särskilt viktig roll vid enskilda adoptioner

Vid enskilda adoptioner prövar MFOF enbart om de särskilda villkoren för en enskild adoption är uppfyllda, det vill säga att adoptionen rör ett släktingbarn eller om det finns andra särskilda skäl att adoptera utan förmedling, och om adoptionsförfarandet är godtagbart. Kommunerna har därför ett särskilt ansvar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskilda adoptioner.

I arbetet med betänkandet av 2008 års adoptionsutredning, *Modernare adoptionsregler*, fick ett antal kommuner besvara en enkät gällande kommunens arbete med enskilda adoptioner.⁴¹ Enkätsvaren visar att drygt hälften av kommunerna upplevde att de var tvungna att komplettera den information som de hade fått om barnens ursprung och hemmiljö vid dessa adoptioner, till skillnad från 1 av 10 kommuner vid adoptioner där informationen kom från en adoptionsförmedling. Resultaten visar också att det var svårt för kommunerna att bland annat få information om barnets ursprungsmiljö och hemförhållanden, barnets hälsa liksom information om de biologiska föräldrarna.

Många socialsekreterare svarade också i enkäten att det är svårt att veta vad som krävs av dem vid enskilda adoptioner. De ansåg att regelverket kring enskilda adoptioner är otydligt.

Sökande missar att ansöka om medgivande vid enskilda adoptioner

Även vid enskilda adoptioner måste de som vill adoptera få medgivande från socialtjänsten för att få adoptera. Men företrädare från kommunerna uppger att det förekommer att de som adopterar enskilt inte känner till att de behöver ett medgivande för att inleda adoptionsprocessen. Det medför att vissa ansöker om medgivande först vid slutprocessen av adoptionen, när de redan fått godkänt från ursprungslandet, vilket gör det svårt för kommunen att inte ge sitt medgivande.

Sökanden är inte lika förberedda för adoption vid enskilda adoptioner

Kommunerna uppger också att de inte kan kräva att adoptanterna ska delta i en föräldrautbildning vid enskilda adoptioner om processen går via en domstol. Detta medför, enligt Statskontoret, att de som adopterar enskilt inte är lika förberedda för adoption som de som adopterar via en adoptionsförmedling.

2.3.5 MFoF kan inte påverka kommunernas utredningar och beslut

Statskontoret bedömer att medgivandeutredningar som på grund av bristande kvalitet leder till otillräckliga underlag försvagar barnrättsperspektivet. MFoF har viss inblick i de medgivandeutredningar som görs genom att myndigheten tar del av medgivandeutredningar vid enskilda adoptioner. Handläggare vid MFoF uppger att de ibland ifrågasätter beviljade medgivanden, men att de inte kan påverka kommunernas beslut. De har varken föreskriftsrätt eller tillsyn över kommunernas arbete. Däremot ger MFoF ut allmänna råd till kommunerna om internationella adoptioner. Kommunerna avgör själva om de vill följa råden. MFoF anser att kommunerna fått det allt svårare att upprätthålla kvaliteten i sina medgivande-

⁴¹ SOU 2009:61. *Modernare adoptionsregler. Betänkande av 2008 års adoptionsutredning.* Enkäten skickades ut till handläggare i 55 kommuner och till Stockholms 14 stadsdelsnämnder, totalt 69 enkäter, svarsfrekvensen var 86 procent.

utredningar och att det därför behövs en mer styrande reglering. MFoF har därför lämnat en hemställan till regeringen om att få föreskriftskrifterätt på området.⁴²

Få klagomål till IVO som gäller medgivandeutredningar

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har tillsyn över socialtjänsten.⁴³ Inom ramen för sin tillsyn lämnar IVO också råd och vägledning.⁴⁴

Statskontoret har tagit del av de ärenden som har kommit in till IVO och som gäller medgivandeutredningar från 2014 till 2020. Det gäller sammanlagt nio ärenden. Samtliga av dessa ärenden gäller klagomål eller synpunkter från enskilda på olika delar i processen med medgivandeutredningar. Klagomålen och synpunkterna gäller bland annat långa handläggningstider och brister i bemötande från socialtjänsten, sakligheten i utredningsprocessen samt information under utredningsprocessen. IVO har i fem av dessa ärenden påbörjat en utredning och i tre av dessa fem har IVO kritiserat hur medgivandeutredningen har genomförts. Kritiken gäller i två av fallen att utredningen har tagit för lång tid och i ett av fallen att socialnämnden inte i tillräckligt stor utsträckning har gjort de sökande delaktiga i utredningsprocessen samt att resultatet av den genomförda utredningen inte har kommunicerats på ett öppet sätt med de sökande. I de två övriga ärendena har IVO inte kritiserat socialnämnderna.⁴⁵

Mot bakgrund av att det under perioden från 2014 till 2020 genomförts tusentals medgivandeutredningar konstaterar Statskontoret att mängden klagomål (9) har varit mycket begränsad.

2.4 Stor variation i den kompetens som kommunerna har när det gäller att förbereda och utreda de sökande

Kommunerna behöver ha kompetens för att ta ställning till om de sökande är lämpliga som adoptivföräldrar och se till att de förstått innebörden av att adoptera, att barnets bästa har störst vikt i alla frågor som rör adoptionen och att besluten följer lagen och tas på grundval av all relevant och tillförlitlig information. Men

⁴² MFoF (2020). Skrivelse till Socialdepartementet om *Bemyndigande avseende internationella adoptioner*. Dnr. AD 2020–1221.

⁴³ 13 kap. 1 § SoL.

⁴⁴ 13 kap. 3 § SoL.

⁴⁵ Beslut 2014-09-24. Dnr 8.2-14343/2014-6. Beslut 2014-11-24. Dnr 8.2-18699/2014-14. Beslut 2015-01-30. Dnr 8.2-32330/2014-5. Beslut 2016-04-21. Dnr 8.2-30581/2014-8. Beslut 2016-09-12. Dnr 8.2-16616/2015-7. Synpunkter/klagomål från enskild 2016-12-21. Dnr 342-42576/2016-1. Synpunkter/klagomål från enskild 2017-11-07. Dnr 7.3-40623/2017-1. Synpunkter/klagomål från enskild 2018-04-09. Dnr 7.3-12534/2018-1. Synpunkter/klagomål från enskild 2019-05-22. Dnr 7.3-20811/2019-1.

Statskontorets analys visar att kommunernas kompetens och erfarenhet varierar mycket och att kommunernas kompetens inom området dessutom minskar. Statskontoret bedömer därför att kommunerna i vissa fall har svårt att säkerställa att de har den kompetens som är relevant i adoptionsprocessen.

2.4.1 Varierande kompetens bland de som bedriver föräldrautbildningen

Det är stor variation när det gäller vilka som bedriver föräldrautbildningarna. Företrädare för de kommuner som vi har intervjuat och som bedriver utbildningen i egen regi uppger att det oftast är socionomer inom socialtjänsten som leder utbildningarna. Socialsekreterarna uppger att dessa socionomer oftast har stor erfarenhet av adoptioner och att de är kompetenta utbildare. Men enligt våra intervjuer är det vanligare att kommuner hänvisar de sökande till andra aktörer, som folkhögskolor och studieförbund. Dessa kommuner har inte lika god kännedom om utbildningsledarnas kompetenser som de kommuner som anordnar utbildningen i egen regi.

Socialstyrelsens uppföljning av föräldrautbildningen 2010 visade att utbildningarna varierade när det gäller ledarnas kompetens och att kommunerna inte hade tillräcklig kontroll över kompetensen hos utbildarna.⁴⁶ I en intervju med MFoF framkommer att så fortfarande är fallet.

2.4.2 Det krävs särskild kompetens för att genomföra medgivandeutredningar, men kompetensen för att genomföra utredningarna minskar

Att göra en medgivandeutredning påminner till viss del om andra typer av familjerättsliga utredningar, exempelvis nationella adoptionsutredningar, familjehemsutredningar och vårdnadsutredningar. Kommunens utredare kan därmed ha nytta av att ha gjort sådana typer av utredningar. Men det finns också stora skillnader eftersom andra typer av utredningar handlar om ett känt barn och att utredarna i dessa fall har kontakt med de biologiska föräldrarna. De osäkerhetsmoment som finns i medgivandeutredningarna som gäller internationell adoption innebär att de är svårare att genomföra.

Vid internationella adoptioner gäller andra regler och krav. Medgivandeutredningar ligger också till grund för beslut om adoption i ursprungslandet, vilket ställer andra krav på hur kommunen behöver utforma sina beslut än vad som gäller i andra typer av utredningar. Det innebär att socialsekreterarna behöver ha särskild kompetens och att de måste hålla sig uppdaterade inom området för att kunna genomföra utredningar på ett bra och rättssäkert sätt.

⁴⁶ Socialstyrelsen (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 47.

En allt mer sällsynt uppgift att genomföra medgivandeutredningar

Statskontoret konstaterar att det minskade antalet adoptioner har medfört att medgivandeutredningar blivit en allt mer sällsynt uppgift hos kommunerna. Antalet medgivandeutredningar har nära nog halverats under tidsperioden 2014–2019, från 1 030 till 506.⁴⁷ De stora kommunerna uppger i vår undersökning att de genomför 5–20 medgivandeutredningar per år, medan de små kommunerna kan ha mer än 5 år mellan utredningarna. Det gör det svårare för dessa kommuner att upprätthålla kompetensen inom området. Socialsekreterare i kommuner som gör få medgivandeutredningar måste läsa in sig på nytt när det kommer in ett adoptionsärende. Det leder i sin tur till att utredningarna tar längre tid, enligt de socialsekreterare som vi har intervjuat.

I många kommuner är personalomsättningen bland socialsekreterare också hög, vilket gör att den kompetens som kommunen har byggt upp går till andra kommuner och att oerfarna socialsekreterare i stället får göra utredningarna. Det framkommer också i Statskontorets intervjuer att de frågor som både adoptionsförmedlingarna och MFoF får från kommuner visar att det är uppenbart att kommunerna i vissa fall saknar kunskap om medgivandeutredningar, adoptionsprocessen och regelverket.

Den minskande kompetensen medför att utredningarna inte blir likvärdiga

Den bristande och minskande kompetensen medför också att utredningarna inte blir likvärdiga, vilket försämrar både barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i utredningarna. Det framgår av våra intervjuer att kommuner, adoptionsförmedlingar, SKR och MFoF anser att det är problematiskt att många kommuner saknar erfarenhet och kompetens när det gäller medgivandeutredningar. Adoptionsförmedlingarna vittnar också om att sökande kan hoppa av adoptionsprocessen till följd av att de har fått felaktig information om adoptionsprocessen, kösituationen och de barn som finns tillgängliga för adoption.

Det framgår i Statskontorets intervjuer med socialsekreterare att flera av dem känner sig osäkra i arbetet med utredningarna och om de får med allt som är relevant för utredningen eller inte. Statskontoret anser att deras olika erfarenheter och kompetenser bidrar till att socialsekreterare i olika kommuner resonerar mycket olika kring utredningen, lämpligheten och barnrättsperspektivet.

Adoptionsförmedlingarna anser också att kommunerna ibland saknar kulturell kännedom om ursprungsländerna. De anser att det innebär en risk för att innehåll och formuleringar i utredningen kan misstolkas i ursprungslandet. De beskriver att känsliga aspekter som sexliv, psykisk ohälsa, alkoholkonsumtion och medicinering kan beskrivas i medgivandeutredningen om socialsekreteraren finner att det är

⁴⁷ MFoF (2020). *Statistik om familjerätt*. (Hämtad 2020-08-18).

<https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/statistik-om-familjeratt.html>

relevant, men att det är viktigt på vilket sätt detta beskrivs eftersom ursprungsländer har en annan kulturell referensram än den som finns i Sverige. Därmed är det lätt att sådana beskrivningar kan misstolkas och i förlängningen försvåra adoptionsprocessen för de sökande.

Många som genomför utredningarna saknar utbildning inom området

Det varierar också mellan kommunerna i vilken mån socialsekreterarna har fått utbildning kring adoption eller medgivandeutredningar. Bland de socialsekreterare som vi har intervjuat och som arbetar med medgivandeutredningar är det knappt hälften som har deltagit i någon sådan utbildning. Vi bedömer att det också kan bidra till att utredningarnas kvalitet skiftar.

2.5 Samverkan mellan kommunerna behöver bli bättre

Statskontorets intervjuer visar att kommunerna kan samverka för att dela med sig av kompetens och erfarenhet. Det kan ge kommunerna bättre förutsättningar för att höja kvaliteten i utredningarna och därmed säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

De stora kommuner som vi har intervjuat uppger att de inte samverkar med andra kommuner i någon större utsträckning, varken när det gäller föräldrautbildningar eller medgivandeutredningar. Kommunerna anser att de inte har något behov av sådan samverkan. Men de uppger att andra kommuner ibland skickar sina sökande för att delta i deras utbildningar inför adoptioner samt att andra kommuner ibland hör av sig till dem för att få råd och tips om adoptionsärenden.

Vissa små kommuner som vi har intervjuat samverkar med grannkommunerna om både utbildningen och utredningen. Det förekommer också att små och stora kommuner har slutit samverkansavtal om medgivandeutredningar. Andra mindre kommuner uppger att de inte samverkar med andra kommuner, men att de vill samverka mer med andra om adoptionsärenden eftersom de ofta känner sig osäkra i dessa ärenden.

Enligt SKR är samverkan ett bra sätt att lösa problem med ärenden som en kommun hanterar alltför sällan. Ett exempel som SKR tar upp är Helsingborgs kommun som driver familjerättsliga utredningar åt flera mindre kommuner runt Helsingborg.

Företrädare för MFoF säger i våra intervjuer att de anser att det är nödvändigt att samla arbetet med medgivandeutredningar till färre kommuner eftersom kommunerna får svårare att upprätthålla kompetensen om adoptioner. Det framkommer också i intervjuer med adopterades föreningar att de anser att utredningarna borde samlas till färre kommuner.

Socialsekreterare i samtliga kommuner som vi har intervjuat är också positiva till att öka samverkan mellan kommunerna för att samla kompetensen på färre ställen. Kommunerna uppger också att de inte ser några strukturella hinder för att samverka

i vissa frågor. Kommunerna anser att resurser i familjerättsliga frågor redan nu till viss del har samlats till större kommuner som då hjälper närliggande kommuner med sådana ärenden. Det som hindrar samverkan är snarare praktiska frågor, som skillnader i verksamhetssystem och handläggningsrutiner.

2.6 Kostnader för medgivandeutredningar och föräldrautbildningar

De kostnader som kommunerna har för att genomföra medgivandeutredningar ska enligt våra bedömningskriterier stå i rimlig proportion till nyttan av dem. Det kan till exempel röra sig om att merparten av kommunernas medgivandeutredningar leder till att adoptioner kan genomföras och att föräldrarna som genomför dessa adoptioner är lämpliga adoptivföräldrar. Vår utredning visar att många medgivandeutredningar inte leder till genomförda adoptioner. Vi anser att kommunernas arbete med medgivandeutredningar skulle vara mer kostnads-effektivt om en större andel av utredningarna skulle leda till genomförda adoptioner.

2.6.1 Arbetstiden som kommunerna lägger ner på adoptionsärenden varierar

Det finns inga uppgifter om hur mycket ett adoptionsärende i genomsnitt kostar för kommunen. Därför har vi frågat SKR och socialsekreterare i de tio kommuner som vi har intervjuat om hur mycket arbetstid kommunerna lägger ner på medgivandeutredningen och uppföljningarna. Endast i undantagsfall har kommunerna fört någon särskild tidredovisning för adoptionsärendena. Socialsekreterarna har i stället fått uppskatta den nedlagda arbetstiden. Statskontorets sammanställning visar att kommunernas årliga kostnader för utredningarna kan uppskattas till ungefär 20 miljoner kronor och att arbetstiden som kommunerna lägger ner på ärendena varierar.

Det tar ungefär en till tre arbetsveckor att göra en medgivandeutredning

I de kommuner som vi har intervjuat arbetar normalt två socialsekreterare med varje adoptionsärende. En socialsekreterare har huvudansvaret och den andra hjälper till som bollplank och vid intervjuer. Enligt intervjuerna lägger den socialsekreterare som har huvudansvaret vanligen ned 40–60 timmar på att

genomföra en medgivandeutredning.⁴⁸ Medhjälparen lägger ned 10–50 timmar beroende på i vilken omfattning medhjälparen medverkar i ärendet.

Utifrån de uppgifter som vi har fått fram i utredningen uppskattar vi att tidsåtgången för en medgivandeutredning ligger mellan 40 och 110 timmar, det vill säga en till tre arbetsveckor. Variationen beror bland annat på om en socialsekreterare arbetar ensam eller tillsammans med någon annan socialsekreterare.

Ungefär upp till en arbetsvecka för samtycke och uppföljning

I våra intervjuer är det endast ett fåtal socialsekreterare som har någon uppfattning om hur lång tid samtyckesproceduren och uppföljningarna tar. Men flera kommuner nämner att samtyckesproceduren inte kräver någon särskilt omfattande arbetsinsats. Bodens kommun har gjort en mer systematisk genomgång av hur lång tid ett uppföljningstillfälle tar. Det räknar med att ett uppföljningstillfälle tar 3–5 timmar.

Antalet uppföljningar varierar från cirka 2 till 12 beroende på ursprungsland. Vi uppskattar att samtyckesproceduren tar ungefär lika mycket arbetstid som ett uppföljningstillfälle, det vill säga 4 timmar. Det innebär att arbetstiden för samtyckesproceduren och uppföljningar tillsammans kan variera mellan 12 timmar och 52 timmar beroende på hur många uppföljningar som kommunen behöver göra.

2.6.2 Kommunernas årliga kostnader för adoptionsprocessen är cirka 20 miljoner kronor

Eftersom uppgifterna om hur mycket tid som kommunerna lägger ned på olika arbetsmoment varierar har vi räknat fram kommunernas kostnader för tre olika alternativ:

- Ett lägsta alternativ på 52 arbetstimmar (en handläggare arbetar ensam med ärendet och det är få uppföljningar).
- Ett medelalternativ på 107 arbetstimmar (två handläggare arbetar med ärendet, varav en på heltid och en i viss omfattning. Antalet uppföljningar är medelhögt).

⁴⁸ Enstaka kommuner avviker från medianen. Någon uppskattar arbetstiden för en handläggare till cirka 20 timmar och någon annan till 120 timmar. Mycket talar för att 40–60 timmar är en rimlig uppskattning. En av de intervjuade kommunerna har inom ramen för ett SKR projekt mätt tidsåtgången för ett adoptionsärende. Kommunen uppskattade tidsåtgången till 40–50 timmar för en handläggare. Likaså uppskattar de kommuner som ofta arbetar med adoptionsärenden att arbetstiden för en handläggare i normalfallet är cirka 40 timmar för ett ärende.

- Ett högsta alternativ på 162 arbetstimmar (två handläggare arbetar med ärendet på heltid och det är många uppföljningar).

Enligt SKR är medianlönen för en socialsekreterare cirka 34 300 kronor per månad.⁴⁹ På det ska läggas cirka 39 procent i sociala avgifter.⁵⁰ Det innebär att en kommuns månadskostnad för en socialsekreterare är 47 677 kronor. Om vi antar att arbetstiden är 160 timmar per månad blir timkostnaden 298 kronor. Till detta ska, enligt SKR, läggas 25 procent i overheadkostnader. 2019 genomfördes det 506 medgivandeutredningar.⁵¹

Kostnaden för de olika alternativen framgår här av tabellen nedan:

Tabell 1. Kommunernas kostnader för adoptioner.

Alternativ	Kronor
Lägst alternativ (52 tim.)	9 801 220
Mellan alternativ (107 tim.)	20 167 895
Högst alternativ (162 tim.)	30 534 570

Källa: Statskontorets beräkning.

Med stöd av våra intervjuer bedömer vi att kostnaden för det lägsta alternativet respektive det högsta alternativet bara förekommer i undantagsfall. Det troliga är att kommunernas sammantagna kostnader för samtliga medgivandeutredningar ligger närmare mellanalternativet, det vill säga runt 20 miljoner kronor per år. Om antal medgivandeutredningar fortsätter att minska som det har gjort under de senaste åren kommer kommunernas kostnader för adoptioner att minska.

2.6.3 Få medgivandeutredningar används i adoptionsprocessen

År 2019 genomförde kommunerna 506 medgivandeutredningar. Men antalet registrerade adoptioner genom förmedlingar uppgick 2019 endast till 170. Förhållandet att det är ungefär en tredjedel av alla medgivandeutredningar som årligen leder till adoption har gällt sedan 2017.⁵² Det innebär att kommunerna genomför många medgivandeutredningar som inte leder till adoption. Detta

⁴⁹ SKR (2020). *Fakta om löner 2019*. (Hämtad 2020-08-18).

<https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/faktaochstatistik/faktaomloner.554.html#5.4a9df12915e32f84d1d3138a>

⁵⁰ SKR (2020). *Arbetsgivaravgifter*. (Hämtad 2020-08-18).

<https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/arbetsgivaravgifter.1290.html>

⁵¹ MFoF (2020). *Statistik om familjerätt*. (Hämtad 2020-08-19). <https://mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/statistik-om-familjeratt.html>

⁵² MFoF (2020). *Anlända barn genom adoptionsorganisationer*. (Hämtad 2020-08-18). <https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/anlanda-barn-genom-adoptionsorganisationer.html>

bekräftas också av adoptionsförmedlingarna. De kan ha många sökande registrerade hos sig, men en stor andel fortsätter inte hela vägen till adoption. Det finns flera orsaker till det, enligt våra intervjuer med socialsekreterare. De uppger att det är relativt vanligt att de sökande får egna biologiska barn eller blir gravida genom IVF (provrörsbefruktning) under tiden som utredningen pågår. Detta är alltså vanligt trots att socialsekreterarna har informerat de sökande om att de inte får ha en parallell process för att skaffa barn samtidigt som de ansöker om adoption.

En annan orsak till att medgivanden inte leder till adoption är att vissa sökande skiljer sig under tiden för utredningen eller helt enkelt bestämmer sig för att de inte längre vill ha barn. I vissa fall går medgivandena ut innan de sökande hunnit få ett barnförslag, och därför kan de inte gå vidare till adoptionsprocessen utan måste ansöka om ett nytt medgivande.⁵³

2.6.4 Sökande bekostar föräldrautbildning

Enligt SoL får kommunerna ta ut en avgift för den obligatoriska föräldrautbildningen.⁵⁴ Enligt våra intervjuer med socialsekreterarna och MFoF bekostar kommunerna vanligtvis inte föräldrautbildningen.

Uppgifterna om vad de sökande betalar för föräldrautbildningen varierar, men ligger enligt våra intervjuer med socialsekreterarna och enligt kommunernas webbplatser i snitt på cirka 2 700 kronor per sökande. Eftersom det i normalfallet är två sökande per adoption blir de sökandes kostnader för föräldrautbildningen 5 400 kronor per ansökan. Under 2019 genomfördes 170 adoptionen vilket gör att de sökandes sammantagna kostnaden för föräldrautbildningen var drygt 900 000 kronor.

⁵³ En medgivandeutredning är giltig i tre år.

⁵⁴ 8 kap. 2 § SoL.

3 Adoptionsförmedlingarnas arbete med internationella adoptioner

Förmedlingarnas uppdrag är att förmedla adoptioner mellan Sverige och ursprungsländerna utifrån de lagar och konventioner som gäller. Förmedlingarna har kontakt med myndigheter, organisationer, institutioner och enskilda personer i ursprungsländerna, och har därmed en särskild insyn i barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen.

Kapitlet inleds med en redogörelse av förmedlingarnas förmedlingsuppdrag och hur de arbetar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Därefter följer (från avsnitt 3.4 och framåt) Statskontorets analys av förmedlingarnas arbete och kompetens i förmedlingsarbetet och i vilken mån de tillgodoser barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen. Vi analyserar också förmedlingarnas ekonomi och hur deras ekonomiska förutsättningar ser ut på kort och lång sikt.

I kapitlet redovisar Statskontoret också de villkor som gäller för att avveckla en adoptionsförmedling och tidigare erfarenheter av en sådan avveckling.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vår utredning visar att förmedlingarnas arbete utifrån barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan förbättras ytterligare. Förmedlingarna kan till exempel förbättra sitt arbete med granskningar och riskbedömningar av samverkansländerna och sina administrativa rutiner.
- Adoptionsförmedlingarna har levt upp till de villkor som MFoF har ställt, vilket bland annat innebär att förmedlingarna har relevant kompetens för att sköta verksamheten på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.
- Kostnaderna för förmedlingsverksamheten bör vara rimliga och hållbara. Men samtliga förmedlingar går med underskott sedan några år tillbaka, till följd av att antalet adoptioner har minskat. Statskontoret bedömer att antalet adoptioner i bästa fall kommer att vara oförändrat framöver, men att de sannolikt kommer att minska ytterligare. Under dessa förutsättningar visar våra beräkningar på fortsatta underskott. Beräkningarna visar att Adoptionscentrum har bäst möjligheter att klara sin ekonomi under längre tid, Barnen Framför Allt klarar några år till, medan Barnens Vänner inte klarar 2020 och framåt såvida de inte lyckas vända utvecklingen av antalet genomförda adoptioner, öka sina intäkter på något annat sätt eller få ner sina kostnader. Coronapandemin har påverkat

adoptionsverksamheten under 2020. Hur pandemin kommer att påverka adoptionsverksamheten på längre sikt har vi inte kunnat prognosticera.

- Det finns enligt Statskontoret en risk för att en eller flera adoptionsförmedlingar kan behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid. Det skulle då kräva avvecklingsmedel, planering och tid.
- Barnen Framför Allt och Adoptionscentrum har ekonomiska medel för att avveckla sin verksamhet under ordnade former, medan Barnens Vänner ligger på gränsen för att kunna göra det.

3.2 Förmedlingarnas främsta uppgift är att förmedla adoptioner mellan Sverige och ursprungsländerna

Förmedlingarna arbetar med adoptionsprocessen i sig, men också med bistånd, medlemsverksamhet och stöd till adopterade och deras familjer. Förmedlingarnas främsta uppdrag i adoptionsprocessen är att förmedla adoptioner mellan Sverige och ursprungsländerna. I detta arbete ingår flera uppgifter, som vi beskriver nedan.

Förmedlingarna ger de sökande stöd och vägledning i adoptionsprocessen. Det innebär bland annat att:

- ge vägledning till de sökande genom hela adoptionsprocessen
- bistå med dokumenthantering före och efter adoption
- stödja sökande i samband med resa till och från ursprungslandet
- samla in och vidarebefordra uppföljningsrapporter efter adoptionen.

Förmedlingarna upprätthåller ett samarbete med ursprungsländerna. Det handlar bland annat om att:

- etablera och upprätthålla samarbete med auktoriserade organisationer och myndigheter i ursprungslandet
- löpande följa upp utlandssamarbetet, bland annat genom besöksresor
- löpande hålla sig underrättad om förhållanden i ursprungslandet.

3.2.1 Sverigeauktorisering ska innebära sakkunnig förmedling utan vinstintresse

För att få auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige krävs bland annat att förmedlingen:

- har som huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner
- förmedlar adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt
- förmedla adoptioner utan vinstintresse

- förmedlar adoptioner med barnets bästa som främsta riktmarke.⁵⁵

3.2.2 Utlandsauktorisering ska följa konventioner och säkerställa barnens situation

De auktoriserade förmedlingarna bestämmer vilka länder de vill samarbeta med. MFoF bedömer sedan om ett samarbete med det enskilda landet uppfyller de villkor som finns i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling och beslutar därefter om förmedlingen ska få auktorisation för samarbete med det enskilda landet. De villkor som ska vara uppfyllda är bland annat att:

- det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption som
 - i) beaktar grundläggande principer för internationell adoption i Barnkonventionen om barns rättigheter
 - ii) beaktar grundläggande principer för internationell adoption i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (till exempel subsidiaritetsprincipen).
- det andra landet har en fungerande administration av internationell adoptionsverksamhet
- den svenska förmedlingen redovisar kostnaderna i det andra landet
- MFoF bedömer att det är lämpligt att förmedlingen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet.⁵⁶

3.3 Förmedlingarnas arbete med att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten

När förmedlingarna ansöker hos MFoF om Sverige- och utlandsauktoriseringen ska de ange hur de och samverkansländerna uppfyller olika lagar och konventioner och hur landet som de samverkar med säkerställer att ett barn är aktuellt för internationell adoption enligt subsidiaritetsprincipen. Denna princip innebär att ett barn i första hand ska växa upp i sin biologiska familj, i andra hand i sitt ursprungsland och först därefter kan internationell adoption prövas.

Adoptionsförmedlingarna har landsansvariga som bedömer ursprungsländernas förmåga att hantera internationella adoptioner utifrån krav på bland annat barnrättsperspektiv och rättssäkerhet och i vissa fall en kontaktperson i samverkanslandet som de har regelbunden kontakt med. I vissa länder sker samarbetet med centralmyndigheten i landet och i andra länder med adoptionsorganisationer. Det förekommer också att förmedlingarna har kontakt med organisationer som Rädda

⁵⁵ 6 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

⁵⁶ 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

Barnen och UNICEF i ursprungslandet för att få en bild av barnens situation i landet. De kan också ha kontakt med andra aktörer och internationella nätverk, exempelvis ambassader, Nordic Adoption Council och EurAdopt som har insyn i ländernas arbete med adoptioner. I syfte att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten genomför förmedlingarna resor till sina samarbetsländer som bland annat innebär besök på barnhem, ambassader och centralmyndigheter.

3.3.1 Förmedlingarna rapporterar riskbedömningar till MFoF

Sedan en tid tillbaka genomför förmedlingarna också riskbedömningar för respektive samarbetsland och potentiella samarbetsländer för att bedöma barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i landet. De risker som bedöms är bland annat det politiska läget, rättsprocessen i landet, risken för korruption bland olika aktörer och hur väl bakgrundsinformation om barnet och dess biologiska föräldrar dokumenteras. Förmedlingarna har också handlingsplaner för hur de ska förebygga, hantera och åtgärda olika misstankar om korruption.

Förmedlingarna uppger också att de diskuterar riskerna för korruption med föräldrarna innan de reser till landet för att förbereda dem för eventuella scenarier och ge dem tips om hur de kan hantera olika situationer som kan uppkomma. De följer också upp hur det har gått för föräldrarna när de har kommit hem. De dokumenterar då de fall av korruption eller andra oegentligheter som eventuellt har inträffat.

Förmedlingarna har också ett ansvar att skyndsamt meddela MFoF om förändringar i Sverige och i utlandet som kan påverka förmedlingsverksamheten.⁵⁷ Förmedlingarna bedömer att det inte är särskilt vanligt att sådana förändringar sker, men det har skett i exempelvis Indien. I Indien skedde en förändring som innebar att potentiella adoptivföräldrar kunde få tillgång till information om tillgängliga barn, vilket äventyrar barnens rätt till integritet samt riskerar att ge adoptivföräldrar makt att välja barn. Detta riskerar att barnrättsperspektivet inte skulle sättas främst. Barnen Framför Allt anmälde detta till MFoF och valde sedan självmant att stoppa alla nya ärenden i Indien tills saken var utredd. MFoF bedömde efter sin utredning att förmedlingen kunde fortsätta förmedla adoptioner med hänsyn till att de tilltänka föräldrarna i realiteten inte kunde få tillgång till informationen.

3.3.2 MFoF anser att förmedlingarna lever upp till de villkor som myndigheten ställer

MFoF genomförde sin senaste översyn av Sverigeauktoriseringarna 2017. Vid denna översyn och i MFoF:s löpande tillsyn har myndigheten, med ett undantag, inte gjort några iakttagelser som medfört att myndigheten ifrågasatt adoptions-

⁵⁷ 8 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

förmedlingarnas auktorisation, rättssäkerhet eller fokus på barnrättsperspektivet.⁵⁸ Nästa tidpunkt för MFoF att se över Sverigeauktoriseringarna är 2021.

I våra intervjuer uppger adoptionsförmedlingarna att MFoF visserligen ställer höga krav men att både sättet att auktorisera och tillsynen fungerar väl. De anser att auktorisationen och tillsynen utgör en trygghet för förmedlingarna och för att adoptionsförmedlingen kan arbeta utifrån barnrättsperspektivet och rättssäkert.

3.4 Förmedlingarnas arbete med barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan utvecklas

Förmedlingarnas arbete med barnrättsperspektivet och rättssäkerheten innebär enligt Statskontoret att de ska säkerställa att barnets bästa får störst vikt i alla frågor som gäller adoption, att adoptionen är lämplig utifrån barnets behov och sökandes lämplighet att adoptera samt att adoptionen följer lagen och sker på grundval av all relevant och tillförlitlig information. De ska också ha kompetens att bedöma om samarbetsländerna hanterar adoptioner på ett rättssäkert sätt.

Statskontoret bedömer att adoptionsförmedlingarna lever upp till villkoren för auktorisation, men vår analys visar också att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i den svenska förmedlingsverksamheten kan utvecklas ytterligare.

3.4.1 Barnrättsperspektivet tillgodoses i stort sett, men kan tydliggöras ytterligare

Förmedlingarna har barnets bästa i fokus, men Statskontoret ser att förmedlingarna bland annat behöver utveckla sina riskbedömningar.

Frågan om förmedlingarnas beroende av avgifter skapar fel incitament

I våra intervjuer med handläggare på både MFoF och kommunerna framkommer en farhåga om att förmedlingarnas beroende av avgifter från sökande kan innebära att de prioriterar de vuxnas behov framför barnens behov.

Enligt adoptionsförmedlingarnas webbplatser och riktlinjer värnar de om barnens bästa, barnens integritet och säkra familjeplaceringar. De anger också att Haagkonventionen och barnkonventionen är grundläggande för deras arbete.⁵⁹ I

⁵⁸ Undantaget var att MFoF prövade frågan om återkallelse av BFA:s Sverigeauktorisering med anledning av att de fortsatt förmedla adoptioner i Indien i strid med av MFoF:s meddelade villkor AD 2020:394. MFoF kom fram till auktorisationen inte skulle återkallas.

⁵⁹ Barnen Framför Allt (2018). *BFA:s etiska riktlinjer*. (Hämtad 2020-06-22). <https://www.bfa.se/media/1056/etiska-riktlinjer-rev-januari-2018.pdf>, Barnens Vänner (2019). *Ställningstagande för adopterade och adoption i Sverige*. (Hämtad 2020-06-22). <https://www.bvadopt.se/Filer/Om%20oss/St%20a4llningstagande%20adopterade%20och%20adoption.pdf?TS=636878954022844575> och Adoptionscentrum (2020). *Vår verksamhet står på en stabil värdegrund*. (Hämtad 2020-06-22). https://www.adoptionscentrum.se/sv/om_oss/Detta-ar-Adoptionscentrum/

intervjuer med förmedlingarna framkommer också att de är mycket måna om sitt anseende och inte har råd med några tveksamheter eftersom det kan leda till misstänksamhet mot deras verksamhet och i förlängningen till att de mister sin auktorisation. Men de uppger också att det är ett problem att de är beroende av adoptionerna för att få ekonomin att gå runt. Barnen Framför Allt säger i ett uttalande att det finns en risk för att förmedlingar för att överleva ekonomiskt sätter sig i en sits där de förmedlar barn till vilket pris som helst.⁶⁰ De anser att det är problematiskt att en verksamhet som rör barns liv är beroende av familjernas avgifter eftersom färre adoptioner leder till minskade intäkter, vilket i slutändan kan försämra kvaliteten i förmedlingsarbetet. Barnens Vänner anser att adoptioner ska räknas som en barnrättsfråga och att staten därför behöver ta ett större ansvar för att organisera och finansiera verksamheten.⁶¹

Förmedlingarna kan inte påverka hur många barn som adopteras från ett enskilt land

Det framgår också i två av de tre adoptionsförmedlingarnas ansökningar om auktorisation att de har som mål att öka antalet sökande och att uppnå minst nollresultat, även om avsikten med det ökande antalet sökanden är att möta behovet som finns hos deras samarbetspartners och att hitta rätt familj till de barn som finns att placera. Adoptionsförmedlingarna framhåller också att de inte kan påverka hur många barn som adopteras, annat än att arbeta för att synliggöra adoption som ett sätt att bilda familj och synliggöra de barn som behöver få en familj genom adoption.

Statskontoret kan konstatera att själva beslutet om att matcha ett visst barn och en familj alltid fattas i ursprungslandet. Det är också situationen i olika ursprungs-länder som styr hur många och vilka barn som är tillgängliga för adoption. Därmed har förmedlingarna inga möjligheter att påverka mängden adoptioner från ett enskilt land för att öka sina intäkter. Däremot kan de påverka de sökandes intresse för att adoptera.

1.1.1 Förmedlingarna anser att förmedlingsplikten kan vara ett hinder för barnrättsperspektivet

Adoptionsförmedlingarna har förmedlingsplikt.⁶² Det innebär att de är skyldiga att förmedla adoption till den eller de sökande som har fått medgivande att adoptera om de har en utländsk kontakt som kan förmedla barn till de sökande. I våra

⁶⁰ Barnen Framför Allt (2018). *Adopterades rätt i samhället*. (Hämtad 2020-10-02).
<https://www.bfa.se/medlem/adoptionernas-framtid/>

⁶¹ Barnens Vänner (2019). *Ställningstagande för adopterade och adoption i Sverige*. (Hämtad 2020-10-02).

<https://www.bvadopt.se/Filer/Om%20oss/St%c3%a4llningstagande%20adopterade%20och%20adoption.pdf?TS=636878954022844575>

⁶² 8 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

intervjuer framför förmedlingarna och handläggare på MFoF att förmedlingsplikten kan vara ett hinder för barnrättsperspektivet. Det har förekommit att förmedlingarna har förmedlat adoptioner, trots att de inte har ansett att de sökande har varit lämpade för att ta emot adopterade barn.

Statskontoret har för sin del svårt att bedöma om förmedlingsplikten är ett hinder för barnrättsperspektivet. Vi kan konstatera att det kan finnas olika uppfattningar om föräldrars lämplighet, vilket innebär att det beslut som kommunen har fattat kan vara korrekt även om förmedlingarna har en annan uppfattning.

3.4.2 Förmedlingarna är inte tillräckligt kritiska i sina riskbedömningar av rättssäkerheten

Det är inte bara MFoF som ska kontrollera rättssäkerheten i ursprungsländernas adoptionssystem. Statskontoret bedömer att även adoptionsförmedlingarna har en viktig funktion att fylla när det gäller dessa kontroller.

Mot bakgrund av att det finns korruption i många av förmedlingarnas samarbetsländer har MFoF i sina tillsynsrapporter tagit upp att förmedlingarna behöver förbättra sina riskbedömningar och kontinuerligt följa upp samarbetet med samarbetsländerna. De som vi har intervjuat från MFoF framhåller att arbetet med riskbedömningar har förbättrats, men att bedömningarna kan utvecklas ytterligare.

Vissa av MFoF:s medarbetare önskar att förmedlingarna skulle vara mer opartiska och kritiska i sina granskningar av ursprungsländerna och de risker som kan finnas där. De anser också att förmedlingarna inte uppmärksammar alla risker som MFoF och andra organ identifierar. Det gäller till exempel risker för korruption, om lagar om adoption och principer i konventionerna följs eller inte och om personalen i ursprungsländerna har de kunskaper som de behöver. Vissa av MFoF:s medarbetare bedömer att det beror på att förmedlingarna har ett intresse av att förmedla så många adoptioner som möjligt, och på att förmedlingarna i många fall har haft ett nära och förtroendefullt samarbete med ursprungsländerna under lång tid.

Adoptionsförmedlingarna anser däremot inte att ett nära samarbete behöver innebära några risker. De bekräftar att de har etablerade och nära relationer med samarbetsländerna men poängterar att de enbart samarbetar med länder som har ratificerat Haagkonventionen eller länder som har en lagstiftning som är anpassad efter Haagkonventionens principer. Förmedlingarna uppger också att de måste ha förtroende för andra länders rättspraxis och de kontroller som länderna själva utför, men att de inte skulle samarbeta med länder som de inte har förtroende för.

Dessutom poängterar de att både förmedlingarna och MFoF måste ha tilltro till processen för att samarbetet ska fungera och att ursprungsländerna även kontrolleras av sina egna tillsynsmyndigheter, och att kontrollen av rättssäkerheten därmed är hög.

3.4.3 Vissa brister i förmedlingarnas administration och rutiner påverkar rättssäkerheten i adoptionsprocessen

Enligt Statskontoret innebär en rättssäker förmedlingsverksamhet bland annat att kvaliteten i förmedlingsverksamheten ska vara hög. Vi har gått igenom MFoF:s tillsynsrapporter och kan konstatera att det finns vissa brister i förmedlingarnas administration och rutiner.

Det finns inga tydliga strategier för avtal med samarbetsländerna

I tillsynen för 2019 har MFoF identifierat att adoptionsförmedlingarna saknar tydliga strategier för hur förmedlingarna upprättar avtal med samarbetsländerna. Avtalen behöver enligt MFoF bli tydligare och mer enhetliga, bland annat när det gäller redovisning av den lokalanställdes kostnader och ansvarsområden i ursprungslandet (som att bevaka förhållandena i ursprungslandet, hjälpa till med myndighetskontakter och assistera familjerna när de är på plats).

Vissa brister i förmedlingarnas utlämning av akter

Adoptionsförmedlingarna har fått en del kritik om hur de lämnar ut adopterades arkivhandlingar. Kritiken kommer från både MFoF⁶³ och från adopterade som har begärt ut sina handlingar.⁶⁴ Det handlar om att handlingar inte alltid lämnas ut eller att akterna, enligt de adopterade, har rensats. Föreningarna som företrädar adopterade är också kritiska till att det inte finns någon aktör, exempelvis en statlig aktör, som har huvudansvaret för alla akter, utan att akterna ligger hos de ideella organisationerna. Förmedlingarna uppger också att akthanteringen ibland kan vara besvärlig, eftersom de inte vill lämna ut eventuellt känsliga uppgifter om tredje person till de adopterade, och att de har varit mer restriktiva i sin bedömning om vad som är känsliga uppgifter om tredje person än vad MFoF har varit. Men vi kan också konstatera att MFoF sedan 2015 bara har fått in sex enskilda ärenden som gäller möjligheten att få ut sina handlingar. I alla ärenden utom ett beslutade MFoF att förmedlingen skulle lämna ut samtliga akter och handlingar. MFoF följer också upp hur förmedlingarna sköter akthanteringen inom ramen för sin tillsyn. Statskontoret kan konstatera att adopterade, så långt det är möjligt, har rätt att få information om sitt ursprung.⁶⁵

Inte möjligt att lämna över sekretessprövning till annan aktör

Det har framkommit önskemål från en förmedling att Riksarkivet borde överta all sekretessprövning när det gäller att lämna ut adopterades akter. Detta motiveras

⁶³ MFoF (2018). *MFoF:s tillsynsrapport för 2017* och MFoF (2019). *MFoF:s tillsynsrapport för 2018*.

⁶⁴ Skrivelse från adopterade och adopterades organisationer (2020). *Utred Sveriges hantering av internationella adoptioner nu!* Skrivelse från Adopterade etiopiernas och eritreaners förening (2018). *Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung*.

⁶⁵ Artikel 30 i 1993 års Haagkonvention, artikel 7 i FN:s konvention om barnets rättigheter och 23 § föräldrabalken.

med att Riksarkivet kan göra en mer neutral sekretessbedömning än förmedlingarna och att akterna då kan lämnas ut mer skyndsamt än om de ska gå via förmedlingarna.

Men MFoF har konstaterat det saknas stöd i lag för att överlämna denna uppgift till Riksarkivet eller någon annan aktör.⁶⁶ Myndigheten anser också att det följer av auktorisationen för en adoptionsförmedling att ansvara för att lämna ut handlingar till adopterade.

I intervjuer med Statskontoret uppger MFoF att det finns fördelar med att förmedlingarna har detta ansvar. Förmedlingarnas personal har, till skillnad mot arkivpersonal i allmänhet, kompetens att tolka dokumenten. De kan också ge stöd till de adopterade i samband med att de lämnar ut känsliga uppgifter. Förmedlingarna har också möjlighet att vända sig till MFoF om något är oklart i samband med att de ska lämna ut en handling. Däremot anser MFoF att det är ett problem att förmedlingarna inte tycks ha egen juridisk kompetens för att hantera dessa ärenden.

Otydliga redovisningar av avgifter och kostnader i utlandet

I samtliga tillsyner framgår att förmedlingarnas redovisningar av avgifter och kostnader i utlandet behöver bli tydligare. MFoF uppger i intervjuer att det överlag har varit svårt att få förmedlingarna att tydligt specificera alla kostnader. MFoF uppger att det tydligt ska framgå hur avgifterna används av den utländska adoptionskontakten för att MFoF ska kunna göra en bedömning av kostnaderna i landet i syfte att uppnå en större enhetlighet och transparens i förmedlingarnas redovisning av avgifter och kostnader.

3.5 Förmedlingarna har relevant kompetens för sina förmedlande uppgifter

Enligt Haagkonventionen ska en adoptionsförmedling ledas och bemannas av personer som är kvalificerade att arbeta inom området. Enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska förmedlingen genomföras på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

Statskontoret har gått igenom förmedlingarnas ansökningar om auktorisation i utlandet för 2019 samt de föredragningspromemorior som handläggare på MFoF har upprättat inför besluten om de nuvarande auktorisationerna. Vi har inte funnit något som innebär att vi skulle göra en annan bedömning än den MFoF har gjort när det gäller förmedlingarnas kompetens i stort. Vi bedömer därmed att förmedlingarna har relevant kompetens.

⁶⁶ MFoF (2019). *Angående möjligheten att överlämna sekretessprövning till utomstående aktör.*

3.5.1 MFoF har godkänt förmedlingarnas kompetens

I auktorisationsansökan till MFoF framgår att förmedlingarna ska tillgodose lagens krav på sakkunskap i adoptionsförmedling samt ha psykosocial, juridisk och ekonomisk kompetens. I förmedlingarnas auktorisationsansökningar framgår att det främst är socionomer, beteendevetare, ekonomer och administratörer som arbetar på förmedlingarna. Flera har också arbetat inom socialtjänsten. En av förmedlingarna har även en jurist anställd, och de övriga säkerställer den juridiska kompetensen genom den juridiska kompetens som finns i styrelsen. MFoF har utifrån innehållet i auktorisationsansökningarna gett förmedlingarna auktorisation för att bedriva förmedlingsverksamhet. Det innebär att MFoF har bedömt att förmedlingarna har den kompetens som behövs för att uppfylla de krav som Haagkonventionen och svensk lagstiftning ställer på förmedlingarna.

3.5.2 Förmedlingarna har lång erfarenhet av adoptioner

De flesta av de anställda har arbetat länge på förmedlingarna och har därmed stor kunskap och erfarenhet av förmedlingsarbetet och de länder som de samverkar med. Även MFoF lyfter i intervjuer fram förmedlingarnas goda kompetens och erfarenhet.

Men MFoF anser att förmedlingarna behöver mer juridisk kompetens. Myndigheten anser att lagstiftningen kring adoptioner ständigt utvecklas. De juridiska kraven på ansökningarna är höga och kan komma att bli ännu högre. Redan nu anser de att förmedlingarna ofta hör av sig till myndigheten kring just juridiska aspekter.

MFoF bedömer att förmedlingarna har kompetens att bedöma om deras motparter i ursprungsländerna sköter förmedlingen på ett korrekt sätt. Men förmedlingarna kan ha svårt att identifiera och analysera generella risker i ett lands rättssystem. I några intervjuer, dels med tidigare verksamma på MIA och MFoF, dels med nuvarande personal på MFoF, bedömer de intervjuade att förmedlingarna genomför en slags kontroll av tillförlitligheten i samarbetsländernas adoptionssystem men att den kontrollen inte kan vara lika ingående som den MFoF genomför. De intervjuade anser att förmedlingarna har ett intresse av att adoptioner genomförs, vilket innebär att de i sina kontakter med ursprungsländernas myndigheter och adoptionsorganisationer snarare betonar vilka fördelar Sverige har som mottagarland än ifrågasätter hur ursprungslandets adoptionsprocedurer fungerar. Förmedlingarna framhåller att de är måna om sitt anseende och därför inte samarbetar med aktörer i ursprungsländer där rättssäkerheten och barnrättsperspektivet kan ifrågasättas. De uppger att sökande skulle avstå från att adoptera via dem om deras anseende skulle ifrågasättas.

3.6 Förmedlingarna har ekonomiska underskott

Förmedlingarna bör ha rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten. Förmedlingarna ska ha en tillräckligt god ekonomi för att uppnå

kvalitet i adoptionsprocessen, det vill säga uppnå krav på rättssäkerhet och på att sätta barnrättsperspektivet främst. Kostnaderna bör också fullt ut täckas av adoptionsförmedlingens intäkter. Dessutom ska kostnaderna, enligt vårt regeringsuppdrag, vara hållbara. Vi har tolkat det som att förmedlingens ekonomi ska tåla svängningar i verksamhetsvolym utan att verksamheten behöver läggas ner.

Statskontorets analys visar att förmedlingarna sedan några år har ekonomiska underskott, vilket framför allt beror på det minskade intresset för adoptioner och därmed ett minskat antal förmedlade adoptioner. I detta avsnitt redovisar vi förmedlingarnas ekonomiska förutsättningar, deras kostnadseffektivitet och resonerar om olika vägar för att uppnå en hållbar ekonomisk situation.

3.6.1 Förmedlingarnas intäkter minskar

Förmedlingarnas intäkter och egna kapital är två viktiga förutsättningar för att de ska klara sig på sikt. Uppbyggnaden av eget kapital styrs av lagkrav.

Förmedlingarna är i stor utsträckning beroende av pengar från sökande

Förmedlingarna är huvudsakligen beroende av intäkter från sökande för att kunna driva sin verksamhet. 2019 bestod mellan 83 och 93 procent av förmedlingarnas intäkter av de avgifter som sökande betalar för att täcka adoptionskostnaderna. Statsbidrag täcker mellan 4 och 6 procent av intäkterna. Resten av intäkterna redovisas bland annat under bokslutsposten ”övriga intäkter”.

Ett statligt bidrag från Försäkringskassan innebär att sökande betalar i genomsnitt 176 000 kronor för en adoption

Kostnaderna för en adoption varierar beroende på adoptionsland och adoptionsförmedling. MFoF har med utgångspunkt i adoptionsförmedlingarnas redovisningar räknat ut vad sökande i genomsnitt betalar för en adoption. 2018 betalade sökande en genomsnittlig adoptionsavgift på 169 000 kronor per adoption till förmedlingarna. Till detta ska läggas att föräldrarna också har egna kostnader för bland annat resor och uppehälle i adoptionslandet. Enligt MFoF uppgick dessa under 2018 till i genomsnitt 82 000 kronor per sökande familj.⁶⁷ Med de egna utläggerna och den genomsnittliga adoptionsavgiften för de sökande blir de totala kostnaderna 251 000 kronor per adoption.

Adoptivfamiljerna får ett statligt bidrag på 75 000 kronor per adoption från Försäkringskassan vilket innebär att den verkliga kostnaden för en adoption blir 176 000 kronor i genomsnitt för de sökande. Försäkringskassans bidrag för de 170 adoptioner som genomfördes 2019 motsvarar drygt 12,7 miljoner kronor.

⁶⁷ MFoF (2020). *Årsredovisning 2019*. 2019 års kostnader för familjer publiceras i MFoF:s årsredovisning för 2020. Den lämnas först efter det att Statskontoret publicerat sin rapport.

Det statliga bidraget har funnits under lång tid och har höjts flera gånger då kostnaderna för adoptioner har ökat, senast 2017.⁶⁸ Det ursprungliga motivet för bidraget var att även familjer med begränsade resurser skulle få möjlighet att adoptera.⁶⁹

Kostnaderna för adoptioner ökar

De senaste tillgängliga siffrorna visar att adoptionsavgifterna för de sökande har ökat med 9 procent mellan 2014 och 2018.⁷⁰ Även de sökandes kostnader för egna utlägg har ökat med 9 procent under samma period.⁷¹

Enligt förmedlingarna kan ökningen av de sökandes egna utlägg bero på att den tid som de sökande behöver tillbringa i ursprungsländerna blivit längre. En förklaring till ökningen av adoptionsavgifterna är troligen att antalet adoptioner har minskat, vilket innebär att förmedlingarna behöver ta ut högre avgifter för att täcka sina fasta kostnader.

Förmedlingarna redovisar underskott

År 2019 redovisade samtliga förmedlingar underskott i sin förmedlingsverksamhet (tabell 2).

Tabell 2. Förmedlingarnas ekonomiska resultat 2019.

Förmedling	Intäkter (kr)	Kostnader (kr)	Verksamhetsresultat efter avskrivningar (kr)
Adoptionscentrum	20 235 000	22 343 000	-2 145 000
Barnen Framför Allt	10 397 874	11 172 280	-790 378
Barnens Vänner	4 213 630	4 818 501	-608 396

Källa: Statskontorets bearbetning av förmedlingarnas redovisning till MFoF.

Även för 2018 redovisade samtliga förmedlingar underskott. 2017 var det bara Adoptionscentrum som redovisade ett positivt resultat, medan de andra två redovisade underskott.

De största kostnadsposterna för förmedlingarna är personalkostnader i Sverige samt kostnader för den utländska delen av adoptionsverksamheten, som vårdkostnader, översättningar och löner till representanter i utlandet.

Minskande intäkter tillsammans med bristande kostnadsanpassning förklarar sannolikt underskotten

Till följd av ett stadigt sjunkande antal adoptioner har Adoptionscentrum tappat ungefär en tredjedel av sina intäkter mellan 2017 och 2019. Barnen Framför Allt

⁶⁸ Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*

⁶⁹ Prop. 1988/89:3. *Om bidrag vid adoption av utländska barn.*

⁷⁰ MFoF (2020). *Årsredovisning 2019.*

⁷¹ Ibid.

tappade 20 procent av intäkterna under samma period, medan Barnens Vänner i stort sett hade oförändrade intäkter. Men Barnens Vänner tappade mycket intäkter 2018.

Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt har sänkt sina kostnader sedan 2017 med 18 respektive 15 procent, medan Barnens Vänner i stort sett har oförändrade kostnader i förhållande till 2017. Men de har inte anpassat kostnaderna tillräckligt till de minskade intäkterna, vilket de senare årens underskott visar.

Eget kapital täcker upp underskotten

Förmedlingarna ska inte gå med vinst. Däremot kan de bygga upp ett eget kapital med stöd av lagen (1997:192) om internationella adoptioner. Där framgår att förmedlingar ska ha reserverade medel för att kunna återbetala avgifter till sökande och för att kunna avveckla verksamheten. MFoF har i anvisningar till förmedlingarna förtydligat innebörden av bestämmelsen. Myndigheten beskriver att förmedlingarna ska ha ett eget kapital som motsvarar 40 eller 50 procent (beroende på antal samarbetsländer) av förmedlingens årliga kostnader. Enligt MFoF:s anvisningar ska förmedlingarna redovisa sin finansiella styrka som relationen mellan eget kapital och verksamhetens kostnader. Om mer än 50 procent av verksamhetens intäkter under de senaste två åren kommer från adoptioner från ett land bör det egna kapitalet uppgå till minst 50 procent av verksamhetens kostnader. Om verksamheten är spridd på flera länder och inget av länderna står för mer än hälften av intäkterna, bör det egna kapitalet uppgå till minst 40 procent av kostnaderna.⁷² Barnens Vänner har i stort sett enbart förmedlat barn från Taiwan under de senaste två åren, vilket innebär att de ska uppfylla 50-procentsvillkoret.⁷³ De övriga förmedlingarna ska uppfylla 40-procentsvillkoret.

Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt uppfyller med god marginal detta krav, medan Barnens Vänner precis gör det (tabell 3).

⁷² MFoF (2017). *Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet*, bilagan *Anvisningar för ekonomisk rapportering*.

⁷³ Barnens Vänner (2019). *Statistik anlända barn*. (Hämtad 2020-10-22).
<https://www.bvadopt.se/Om-oss/Statistik-anlanda-barn>

Tabell 3. Förmedlingarnas egna kapital 2019⁷⁴.

Adoptionsförmedling	Eget kapital (kr)	Kostnader (kr)	Andel eget kapital i procent
Adoptionscentrum	51 035 000	38 690 000	132
Barnen Framför Allt	11 758 000	12 936 000	91
Barnens Vänner	2 579 700 ⁷⁵	4 952 000	52

Källa: Statskontorets bearbetning av förmedlingarnas redovisning till MFoF.

Förmedlingarnas egna kapital har byggts upp under en lång rad år, men har minskat sedan 2017 i takt med att förmedlingarna har fortsatt att redovisa underskott. År 2019 motsvarar det egna kapitalet 132 procent av kostnaderna för Adoptionscentrum, 91 procent för Barnen Framför Allt och 52 procent för Barnens Vänner. Det innebär att förmedlingarnas förutsättningar att klara av fortsatta underskott varierar.

Underskotten 2020 kommer sannolikt att bli ännu större än 2019

Coronapandemin 2020 har inneburit ett allvarligt avbräck i förmedlingarnas intäkter. Det rör sig bland annat om att sökande som har fått barnbesked inte har kunnat resa för att hämta sitt barn och att sökande inte har kunnat bli matchade med något barn i ursprungsländerna. Det har medfört att förmedlingarna inte har kunnat få de intäkter som de har räknat med. Under våren 2020 räknade Adoptionscentrum med att de skulle gå med ett underskott på 4–6 miljoner kronor för 2020. Barnen Framför Allt räknade med ett underskott på 3 miljoner kronor och Barnens Vänner med 1,8 miljoner kronor i underskott för 2020.⁷⁶ Under hösten 2020 ser utvecklingen något mer positiv ut än vad den gjorde under våren, enligt våra intervjuer med förmedlingarna. Men det är än så länge oklart hur stora underskotten blir.

Till följd av coronapandemin beslutade regeringen i juni 2020 att ge 3,5 miljoner kronor till adoptionsförmedlingarna som ett stöd för verksamheten. Syftet med de extra medlen var att förmedlingarna skulle kunna fullfölja de adoptionsprocesser där barn redan hade blivit matchade med adoptivföräldrar.⁷⁷ MFoF fördelade

⁷⁴ Andelen eget kapital relateras till förmedlingarnas totala kostnader. Totala kostnader avser kostnader för förmedlingsverksamhet, biståndsverksamhet och medlemsverksamhet. Beräkningen följer MFoF:s anvisningar för hur förmedlingarna ska redovisa sin finansiella styrka. I övriga tabeller i avsnitt 3.6 är det istället kostnaderna för förmedlingsverksamheten som är utgångspunkt för beräkningar av kostnader.

⁷⁵ Barnens Vänners eget kapital inkluderar bokslutsposten ”avsättningar” med beloppet 627 700 kronor.

⁷⁶ Förmedlingarnas skrivelser till MFoF under april 2020 samt intervjuuppgifter.

⁷⁷ Regeringsbeslut 2020-06-04. *Ändringsbeslut MFoF*.

knappt 2 miljoner kronor till Adoptionscentrum⁷⁸, närmare 1 miljon kronor till Barnen Framför Allt⁷⁹ och drygt 0,5 miljoner kronor till Barnens Vänner.⁸⁰

Enligt intervjuer med förmedlingarna är det särskilda bidraget 2020 från staten mer att betrakta som ett lån. MFoF ersätter enbart förlorade intäkter för de barn som förmedlingarna har matchat före juni 2020, men som inte har kunnat komma till Sverige under 2020. Förmedlingarnas nuvarande prognos är att de flesta matchade barn före juni 2020 kommer att kunna komma till Sverige under 2020. Därmed kan förmedlingarna komma att behöva betala tillbaka bidraget. MFoF kommer att avgöra om förmedlingarna kommer att behöva betala tillbaka bidraget först efter att förmedlingarna har lämnat in sina slutredovisningar över hur de har använt bidraget för 2020 till myndigheten. Förmedlingarna hade hellre sett att de fått ett bidrag för att täcka upp de underskott som uppstått till följd av att färre barn kunnat matchas under 2020 till följd av coronapandemin.

3.6.2 Förmedlingarnas kostnadseffektivitet skiljer sig åt

Att analysera kostnadseffektivitet innebär att jämföra det värde som en aktivitet genererar med kostnaden för aktiviteten.⁸¹ I detta fall antar vi att värdet av en adoption är samma för alla förmedlingar. Våra jämförelser visar att såväl kostnader som intäkter per genomförd adoption skiljer sig något mellan förmedlingarna. Det är naturligt eftersom förmedlingarna samarbetar med olika länder och därmed får olika kostnader och avgifter för att täcka dessa kostnader. Därmed är det svårt att uttala sig om kostnadseffektiviteten. Samtidigt finns det relativt stora skillnader mellan förmedlingarna när det gäller administrationskostnader för att genomföra en förmedling. En jämförelse mellan förmedlingarna tyder på att det går att bedriva adoptionsverksamhet till lägre kostnader än de förmedlingar som har de högsta kostnaderna.

Förmedlingarnas kostnader och intäkter per adoption skiljer sig åt

Vi kan notera att samtliga adoptionsförmedlingar för närvarande får ett underskott på varje genomförd adoption (tabell 4). Förmedlingarna har antingen inte anpassat kostnaderna till intäkterna eller intäkterna till kostnaderna eller både och. Bäst anpassning har Barnen Framför Allt. De har också lägst kostnader per adoption. Därmed skulle vi kunna säga att Barnen Framför Allt bedriver sin förmedling mest effektivt och att det är möjligt att driva en förmedling till något lägre kostnader än de övriga två förmedlingarna. Men vi måste också ta hänsyn till exempelvis

⁷⁸ MFoF (2020). (Dnr AD 2020–865)

⁷⁹ MFoF (2020). (Dnr AD 2020–867)

⁸⁰ MFoF (2020). (Dnr AD 2020–866)

⁸¹ Se t.ex. OECD (2012). *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. (Hämtad 2020-10-29).
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf>

kvalitet, kostnader i samarbetsländerna och de sökandes valmöjligheter. Vi kan också konstatera att MFoF genom att ge Sverigeauktorisering till samtliga förmedlingar har bedömt att förmedlingarna uppfyller de krav på bland annat rättssäkerhet och barnrättsperspektiv som ställs i lagstiftningen inom adoptionsområdet. Auktoriseringen är en form av kvalitetsstämpel som innebär att förmedlingarna uppfyller vissa gemensamma krav och därmed har en jämförbar kvalitet. I övrigt har det inte varit möjligt att ta ställning till andra eventuella kvalitetsskillnader mellan förmedlingarna, exempelvis skillnader i tillgänglighet och servicenivå.

Att förmedlingarna har olika kostnader per förmedling är i sig inget problem för förmedlingarnas ekonomi, så länge de sökande är beredda att täcka kostnaderna med högre avgifter. Det visar sig också att sökande är beredda att betala högre avgifter, till exempel de högre avgifter som de betalar till exempelvis Adoptionscentrum. Men problemet för alla förmedlingar är att avgiftsintäkterna inte täcker kostnaderna. I vår undersökning har vi inte kunnat fastställa hur mycket de sökande är beredda att betala innan de helt avstår från att adoptera.

Tabell 4. Intäkter och kostnader 2019 per adoption med alla intäkter inräknade.

Förmedling	Antal förmedlade	Intäkt per förmedling (totala intäkter) ⁸²	Kostnad per förmedling	Underskott
Adoptionscentrum	95	213 000	235 189	-22 189
Barnen Framför Allt	53	196 186	210 798	-14 611
Barnens Vänner	22	191 529	219 023	-27 494

Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter som förmedlingarna lämnat till MFoF

Mönstret när det gäller förmedlingarnas intäkter och kostnader per förmedling ser i stort sett likadant ut för 2017 och 2018, det vill säga att Adoptionscentrum har högst intäkter, men också högst kostnader, och de andra förmedlingarna något lägre kostnader och intäkter. För Barnens Vänner var 2018 ett avvikande år då Barnens Vänner tappade i antal adoptioner. Det innebär att de för det året hade högst kostnader per förmedling av alla förmedlingar.

Förmedlingarna har täckt underskotten med eget kapital. Det innebär i praktiken att förmedlingarna i viss omfattning har subventionerat de sökandes avgifter.⁸³

⁸² Den helt övervägande delen av de totala intäkterna är avgifter från sökande. Avgiftsintäkter per adoption var för Adoptionscentrum 194 474 kronor, Barnen Framför Allt 182 415 kronor och Barnens Vänner 159 126 kronor.

⁸³ Under förutsättning att intäkter från avgifter ska motsvara kostnader för adoption. Subventionsgraden varierar något mellan förmedlingarna men är i genomsnitt strax under 10 procent av avgiften.

Förmedlingarnas administrationskostnader skiljer sig åt

Ett annat sätt att se på förmedlingarnas kostnadseffektivitet är att relatera deras administrationskostnader i Sverige till de totala kostnaderna för förmedlingsarbetet. Kostnaderna i Sverige utgörs bland annat av löner, lokaler och resor. De totala kostnaderna gäller de sammanlagda kostnaderna för både verksamheten i Sverige och verksamheten i utlandet.

Tabell 5. Andel administrationskostnader i Sverige 2017–2019 för att driva förmedling.

Förmedling	Andel Sverigekostnad 2017	Andel Sverigekostnad 2018	Andel Sverigekostnad 2019
Adoptionscentrum	0,57	0,62	0,64
Barnen Framför Allt	0,68	0,66	0,67
Barnens Vänner	0,69	0,63	0,55

Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter som förmedlingarna lämnat till MFOF

Barnens Vänner hade under 2019 relativt sett lägst andel administrationskostnader i Sverige, medan Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt hade en högre andel administrationskostnader för att driva verksamheten (tabell 5). 2017 var förhållandena de omvända. Adoptionscentrum hade då lägst andel administrationskostnader, medan Barnens Vänner hade högst andel. Sett över tid har Adoptionscentrums administrationskostnader (som andel av totala kostnader) ökat något medan Barnens Vänner har minskat något. Barnen Framför Allts andel administrationskostnader har varit stabil över tid.

Under 2019 hade Adoptionscentrum 2019 de högsta administrationskostnaderna per förmedling och Barnens Vänner de lägsta administrationskostnaderna per förmedling (tabell 6).

Tabell 6. Administrationskostnader i Sverige 2017–2019 per adoption.

Förmedling	Kostnad per adoption 2017	Kostnad per adoption 2018	Kostnad per adoption 2019
Adoptionscentrum	109 585	143 832	151 368
Barnen Framför Allt	126 311	117 122	140 831
Barnens Vänner	105 586	211 173	119 903

Källa: Statskontorets bearbetning av uppgifter som förmedlingarna lämnat till MFOF

Administrationskostnaderna per adoption har också stigit stadigt sedan 2017. Hos Adoptionscentrum har administrationskostnaderna per adoption ökat med närmare 40 procent och för de andra två förmedlingarna med drygt 10 procent. Anledningen till de ökade kostnaderna är att antalet adoptioner har minskat samtidigt som kostnaderna för den svenska administrationen inte har minskat i samma utsträckning. Att administrationskostnaderna per förmedling i hög grad påverkas av antalet förmedlade barn visas också av Barnens Vänners kostnader för 2018, ett år då Barnens Vänner hade ett rekordlåg antal förmedlade barn.

3.6.3 Olika vägar att häva de ekonomiska underskotten

Våra resonemang om framtida ekonomi bygger på förmedlingarnas egna prognoser och på antaganden från vår sida. De beräkningar som vi har gjort i det följande är en kartläggning av olika möjligheter. Förmedlingarna avgör själva hur de vill hantera sina kostnader och intäkter inom ramarna för de villkor som lagar och auktorisationen ställer.

Förmedlingarna har olika syn på sin framtid

Företrädare för såväl Barnens Vänner som Barnen Framför Allt bedömer att de kommer att ha svårt att bedriva sin verksamhet om antalet adoptioner fortsätter att minska. Adoptionscentrum förmedlar en mer positiv bild av framtiden.

Förmedlingarnas syn på framtiden framgår av de skrivelser som adoptionsförmedlingarna har lämnat under våren 2020 till MFoF om extra medel för att hantera effekterna av coronapandemin. Adoptionscentrum bedömer att mängden genomförda adoptioner för deras del kommer att ligga kvar på ungefär samma nivå som under de senaste åren, det vill säga runt 100 adoptioner per år. Adoptionscentrum bedömer att de kan klara av att bedriva sin verksamhet under 2021 och i ytterligare 5 till 10 år. Barnen Framför Allt bedömer att de inte kommer att klara av att bedriva verksamheten under 2020 utan ett tillskott från regeringen. Barnens Vänner bedömer att de skulle kunna förmedla 25 adoptioner under 2021, men att 2020 blir ännu ett år med underskott.⁸⁴

I de uppföljande intervjuer som vi har gjort med förmedlingarna i september 2020 framkommer att förmedlingarna bedömer att 2020 blir ett år med underskott, men att de har förhoppningar om en bättre utveckling 2021. Det förutsätter då att effekterna av coronapandemin minskar.

Sannolikt fortsätter antalet adoptioner att ligga på en låg nivå och kanske även minska något

Skälen för att antalet adoptioner minskar redogör vi för i bilaga 2. Ett viktigt skäl är att ofrivilligt barnlösa i allt högre utsträckning väljer andra alternativ än adoption.

Det fortsatt låga antalet adoptioner innebär att förmedlingarna måste justera sina kostnader och intäkter (till exempel höja avgifterna) om de ska kunna kompensera för de intäkter som de förlorar till följd av det låga och sannolikt sjunkande antalet adoptioner.

Förmedlingarnas möjligheter att öka intäkterna

Statskontoret bedömer att det krävs relativt måttliga förändringar för att höja förmedlingarnas intäkter och åstadkomma ett nollresultat.

En möjlighet att öka intäkterna är givetvis att öka antalet adoptioner. För att förmedlingarna skulle ha nått ett nollresultat 2019 (eller för att i framtiden gå jämt

⁸⁴ Förmedlingarnas skrivelser till MFoF i april 2020.

upp med samma kostnader som 2019) behöver Adoptionscentrum öka antalet adoptioner med ungefär 11. Barnen Framför Allt och Barnens Vänner behöver på motsvarande sätt öka med ungefär 4 adoptioner vardera. Samtidigt bedömer vi att det inte är särskilt sannolikt att antalet adoptioner kan öka på sikt.

Det är därför mer troligt att förmedlingarna i stället behöver öka sina avgiftsintäkter. För att bli av med sitt underskott skulle Adoptionscentrum behöva höja sina avgifter med 12 procent, Barnen Framför Allt med 8 procent och Barnens Vänner med 17 procent. Samtidigt visar våra intervjuer med förmedlingarna att de är tveksamma till att höja avgifterna. Barnens Vänner har höjt sina avgifter under 2019. Barnen Framför Allt har övervägt det, men kommit fram till att det inte är rimligt att höja adoptionsavgifterna för närvarande. Förmedlingen pekar på att förmedlingarna konkurrerar med varandra, vilket innebär att de inte kan ta ut alltför höga avgifter. De jämför sig med de andra adoptionsförmedlingarna och vill inte ta ut högre avgifter för samma länder. Men vi kan i sammanhanget notera att Adoptionscentrum tar ut högre avgifter i genomsnitt än de andra förmedlingarna. Förmedlingarna har också märkt att flera familjer tar lån för att kunna genomföra en adoption och påpekar att adoptioner inte får bli en klassfråga.

Risken med att höja avgifterna är, enligt några intervjuade på förmedlingarna, att adoptioner kan framstå som ett ännu mindre lockande alternativ för ofrivilligt barnlösa. Det kan därför leda till att antalet adoptioner minskar ännu mer.

Förmedlingarnas möjligheter att sänka kostnaderna

Statskontoret bedömer att kostnadssänkningar för förmedlingarna skulle få relativt omfattande konsekvenser för förmedlingarnas verksamhet, framför allt när det gäller personal. Det skulle också sannolikt påverka kvaliteten och rättssäkerheten i förmedlingarnas arbete. I det perspektivet framstår, enligt oss, intäktsökningar via höjda avgifter som en bättre väg att gå om förmedlingarna ska kunna fortsätta sin verksamhet.

För att förmedlingarna skulle ha nått ett nollresultat 2019 (eller för att i framtiden gå jämt upp med samma kostnader som 2019) skulle det motsvara besparingar på de totala kostnaderna på ungefär 10 procent för Adoptionscentrum, 7 procent för Barnen Framför Allt och 13 procent för Barnens Vänner.

Samtliga förmedlingar uppger att det är svårt att minska kostnaderna för utlandsdelen. Därför är det mer relevant att relatera besparingarna till förmedlingarnas kostnader i Sverige. Adoptionscentrum behöver spara 15 procent, Barnen Framför Allt 11 procent och Barnens Vänner 23 procent på sina administrationskostnader i Sverige för att de skulle ha nått ett nollresultat 2019.

De besparingar som krävs när det gäller administrationskostnaderna i Sverige är sannolikt kännbara för förmedlingarna. För Adoptionscentrum motsvarar 2019 års negativa resultatet på 2,1 miljoner kronor till exempel en nedskärning av personalkostnaderna med närmare 20 procent. Barnen Framför Allt har ett underskott på

cirka 800 000 kronor. En besparing på kostnaderna i Sverige motsvarar samtliga lokalkostnader eller ungefär 15 procent av personalkostnaderna. Barnens Vänner har ett underskott på cirka 600 000 kronor. Att sänka kostnaderna för att få bort underskottet skulle innebära en besparing som motsvarar hela lokalkostnaden eller en tredjedel av alla lönekostnader.

Barnens Vänner och Barnen Framför Allt uppger i intervjuer att det i stort sett inte är möjligt att spara mer på kostnaderna utan att rättssäkerheten i adoptionsprocessen blir lidande. Barnen Framför Allt uppger att de redan har gjort de flesta besparingar som kan göras. Förmedlingen är sedan en tid fem anställda och har använt sig av det permitteringsstöd som har tillkommit under coronapandemin. Barnens Vänner uppger att de har sparat på det mesta, men att det är möjligt att spara något ytterligare genom att inte resa och inte delta på konferenser. Adoptionscentrum arbetar också kontinuerligt med besparingar och bedömer att de har ett ytterligare utrymme att anpassa sig till att antalet adoptioner kommer att fortsätta att minska.

Möjligheten att slå samman adoptionsförmedlingarna

Vi har också övervägt om förmågan att få tackning för kostnader och att hantera svängningar i verksamhetsvolym blir bättre om adoptionsförmedlingarna går samman eller om de fortsätter var för sig. I rapportens slutsatskapitel (avsnitt 5.1.5) för vi ett resonemang om detta.

Vi har tagit upp frågan i våra intervjuer med förmedlingarna. Den bild vi fått är att förmedlingarna saknar intresse för att gå samman. Förmedlingarna uppger att de inom vissa områden har skilda värderingar och olika inriktning när det gäller samarbetsländer. Förmedlingarna vill hellre försöka klara sin verksamhet på egen hand.

Utnyttja det egna kapitalet

De senaste årens negativa resultat har förmedlingarna balanserat med eget kapital. Det kan de inte göra under alltför många år framåt, eftersom det egna kapitalet är begränsat. Förmedlingarna måste dessutom uppfylla villkoret att ha en andel på 40 eller 50 procent eget kapital (beroende på antalet samarbetsländer) i förhållande till förmedlingarnas totala kostnader.

Hur länge förmedlingarna kan använda sitt eget kapital redovisas i nästa avsnitt.

3.6.4 Förmedlingarna klarar sig olika länge vid minskade efterfrågan

I vår bedömning utgår vi från tre scenarier: ett med en oförändrad adoptionsvolym, ett med 10 procents årlig minskning av antalet adoptioner och ett med en 20 procents årlig minskning av antalet adoptioner. Scenariot med oförändrad volym utgår från den bild som förmedlingarna har gett i intervjuer och i skrivelser till MFoF. Scenariot förutsätter att antalet adoptioner kommer att ligga på ungefär

samma nivå som 2019. Scenarierna med minskningar av antalet adoptioner bygger på den nedåtgående trend som vi ser de senaste 5 åren, med årliga minskningar på mellan 10 och 20 procent. Vi har bedömt hur många år förmedlingarna klarar sig i de olika scenarierna innan de hamnar under den gräns som MFoF har satt för det egna kapitalet.

Våra antaganden om förmedlingarnas ekonomi på längre sikt

Vi har utgått från förmedlingarnas redovisade ekonomi 2019 och utifrån vissa antaganden bedömt hur förmedlingarnas intäkter, kostnader, resultat och egna kapital utvecklar sig beroende på hur antalet adoptioner utvecklar sig.

Våra antaganden är:

- Kostnaderna för den svenska administrationen av adoptioner förändras inte. Det antagandet har vi gjort för att bedöma vad som händer om förmedlingarna inte gör besparingar i sin administration.
- Om antalet adoptioner minskar så minskar också intäkterna. Vi har antagit att avgiftsintäkterna minskar med samma procenttal som minskningen av antalet adoptioner.
- Vi antar att övriga intäkter inte förändras, exempelvis statsbidrag och återbetalda medel till följd av avbrutna adoptioner. De är en liten del av förmedlingarnas intäkter så en variation i dem påverkar inte heller förmedlingarnas ekonomi särskilt mycket.
- Om antalet adoptioner minskar så minskar också vissa delar av förmedlingarnas utlandskostnader, exempelvis arvoden till olika myndigheter, pass, översättningar och liknande. Vi har antagit att utlandskostnaderna minskar med samma procenttal som antalet adoptioner.
- Vi antar att kostnaderna för förmedlingarnas övriga verksamhetsgrenar, bistånd och medlemsservice inte förändras. De utgör också en mindre del av förmedlingarnas kostnader. För Barnens Vänner och Barnen Framför Allt rör det sig om 3 respektive 15 procent av de totala kostnaderna och variationer i dessa påverkar därför inte förmedlingarnas ekonomi i någon större utsträckning. Adoptionscentrum har en stor biståndsverksamhet, vilket innebär att övriga kostnader står för ungefär 40 procent av de totala kostnaderna. Men Adoptionscentrums biståndsverksamhet finansieras med medel från SIDA, vilket innebär att kostnaderna för den verksamheten inte påverkar förmedlingsverksamheten.

Tabell 7. Statskontorets beräkningar av antal år som förmedlingarna klarar sig om adoptionerna fortsätter att minska. Räknat från och med år 2020.

Förmedling	Oförändrat	-10 %	-20 %
Adoptionscentrum	16 år	6 år	5 år
Barnen Framför Allt	8 år	3 år	2 år
Barnens Vänner	0 år	0 år	0 år

Under våra antaganden visar våra beräkningar att Adoptionscentrum har bäst förutsättningar att klara sin verksamhet under den kommande 10-årsperioden. Barnens Vänner når redan 2020 en nivå där de inte klarar av det krav på eget kapital som MFoF har ställt upp om förmedlingen inte klarar att öka antalet förmedlade adoptioner, öka sina intäkter på annat sätt eller få ner sina kostnader.⁸⁵ Om antalet adoptioner minskar med 10 respektive 20 procent kommer Adoptionscentrum att klara sig ungefär dubbelt så länge som Barnen Framför Allt.

MFoF kan förelägga förmedlingarna att avhjälpa brister i ekonomin

Om antalet adoptioner fortsätter att minska och förmedlingarna inte anpassar sina kostnader eller intäkter kommer förmedlingarna förr eller senare att tvingas avveckla sin verksamhet.

Föreningarna är enligt lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling skyldiga att ha ekonomiska reserver för att kunna avveckla sin verksamhet under ordnade former. Kravet på att ha medel för avveckling finns även inskrivet i en bilaga till förmedlingarnas villkor för Sverigeauktorisering. MFoF har enligt 9 a § i lagen om internationella adoptioner möjlighet att förelägga organisationen att avhjälpa brister. Enligt 10 § ska förmedlingens auktorisation återkallas om förmedlingen inte uppfyller de villkor som är ställda för auktorisationen.

Förmedlingarnas medel för avveckling räcker olika länge

I sina ansökningar för de gällande Sverigeauktoriseringarna har förmedlingarna angett sina kostnader för avveckling. Adoptionscentrum räknar med kostnader på cirka 13 miljoner kronor medan Barnen Framför Allt räknar med cirka 2,4 miljoner kronor i avvecklingskostnader. Barnens Vänner uppger att dess styrelse har beslutat att förmedlingen ska ha en reserv som täcker två års adoptionsstopp och därefter avvecklingskostnader.

Det egna kapital som 2019 fanns hos Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt täcker gott och väl kostnader för en eventuell avveckling under de närmaste åren. Däremot är Barnens Vänner eget kapital (inklusive avsättningar) inte tillräckligt för att uppfylla de villkor som förmedlingens styrelse har ställt upp. Det egna kapitalet räcker inte fullt ut för att täcka 2019 års kostnader för Sverigedelen av verksamheten. I en uppföljande intervju har Barnens Vänner bekräftat att de inte

⁸⁵ Det bör betonas att våra beräkningar utgår från våra antaganden. Förmedlingarnas bokslut för 2020 fastställs först våren 2021 efter det att Statskontoret har lämnat sin rapport.

uppfyller de krav som föreningens styrelse har beslutat om. Men de bedömer att de har tillräckligt eget kapital för att avveckla verksamheten. De uppskattar kostnaden för en avveckling till 2 miljoner kronor. Vid det senast fastställda bokslutet (2019) hade Barnens Vänner ett eget kapital på knappt 2,6 miljoner kronor.

3.7 Att avveckla en adoptionsförmedling kräver planering

Det minskade intresset för adoptioner och förmedlingarnas ekonomiska underskott ökar risken för att adoptionsförmedlingarna kan behöva avveckla sin adoptionsförmedlingsverksamhet. Detta påverkar i sin tur övriga förmedlingar och MFoF. I detta avsnitt beskriver vi de villkor som gäller för att avveckla en adoptionsförmedling. Vi redovisar också tidigare erfarenheter från en adoptionsförmedling som har avvecklat sin förmedlingsverksamhet och de oklarheter som råder om alla adoptionsförmedlingar skulle avvecklas.

3.7.1 Adoptionsförmedlingen måste ha en plan för avvecklingen

En adoptionsförmedling är skyldig att skyndsamt meddela MFoF om förändringar som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.⁸⁶ Vid en avveckling ansvarar förmedlingen för att ha en plan för hur en avveckling av förmedlingsverksamheten ska ske och för sin verksamhet fram till avvecklingen.⁸⁷

De medel som sökande har inbetalat till en adoptionsförmedling, och som inte avser ersättning för intjänat arvode, uppkomna kostnader eller gjorda utlägg, ska förmedlingen kunna betala tillbaka och de ska därför hållas skilda från förmedlingens egna medel.⁸⁸ Vid en avveckling ska förmedlingen bedöma hur stor del av de inbetalda medlen som ska återbetalas. Förmedlingen ska då också lämna över handlingar om förmedlingens verksamhet och enskilda ärenden till MFoF för förvaring.⁸⁹ Syftet med överlämnandet är att adopterade på ett enkelt sätt ska kunna få tillgång till dokument om adoptionen även efter att en förmedling har upphört med sin verksamhet.

3.7.2 Erfarenheter från en tidigare avveckling

Familjeföreningen för internationellt adopterade (FFIA) bedrev tidigare adoptionsförmedling men de avvecklade sin förmedlingsverksamhet under 2014. I dag arbetar de med att stödja adopterade barn och deras familjer och med bistånd till

⁸⁶ 8 a § lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

⁸⁷ MFoF (2020). Riktlinje. *Vad händer om en adoptionsorganisation upphör med sin förmedlingsverksamhet?*

⁸⁸ 8 d § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, prop. 2003/04:131. *Internationella adoptionsfrågor*, s. 49, villkorsbilagan.

⁸⁹ 8 b § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

ursprungsländer. Utifrån intervjuer med företrädare för FFIA beskriver vi här hur avvecklingen av förmedlingsverksamheten gick till.

Minskat antal adoptioner och ökad konkurrens mellan förmedlingarna ledde till beslutet om avveckling

Anledningen till att FFIA avvecklade sin adoptionsförmedling var att intresset för internationella adoptioner minskade samtidigt som ett ursprungsland som de samverkade med drog ner på sin internationella adoptionsverksamhet. Beslutet om avveckling skedde vid ett extra insatt medlemsmöte 2013. I samband med detta beslut upprättade FFIA en tidsplan för avvecklingen, inklusive att säga upp personalen.

Individuella uppgörelser och avtal tecknades

FFIA beslutade att slutföra de 12 adoptionsärenden som redan hade fått barnbesked. De cirka 50 adoptionsärenden som ännu inte hade fått barnbesked överlät FFIA till andra adoptionsförmedlingar genom individuella uppgörelser och avtal med de sökande och förmedlingarna. FFIA förde även över dokumentation till de andra förmedlingarna.

FFIA uppger att de stod för alla merkostnader gentemot familjerna och att de fick lägga relativt mycket arbetstid på att administrera övergången av de sökandes ärenden till andra förmedlingar. De lade också mycket tid på att dokumentera bland annat de sökande, anlända barn, förhållanden på barnhemmen, länderna de samverkat med, reseberättelser och olika kontakter. Kunskapen överförde FFIA till MIA (föregångare till MFoF) och till förmedlingarna.

MIA tog över samtliga adoptionsakter för de adoptioner som hade genomförts, samt exempelvis historik kring varje land, juridiska förändringar och kontaktpersoner. Adoptionsakterna överfördes direkt från MIA till stadsarkivet i Göteborg och det är dit adopterade får vända sig för att få del av sina akter.

FFIA fick råd och stöd från MIA om hur de skulle arkivera dokumenten. Enligt FFIA och MFoF fanns inga andra konsekvenser för staten än att adoptionsakterna överfördes till MIA.

Avvecklingsprocessen tog drygt 1,5 år

Hela avvecklingsprocessen, inklusive utflytt från lokalen, avslut av system och register var klart före sommaren 2015. Totalt tog avvecklingen drygt 1,5 år. FFIA uppger att det var bra att avvecklingen inte gick allt för fort, så att de kunde genomföra avvecklingen på ett bra sätt.

3.7.3 Oklart vad som händer om alla adoptionsförmedlingar avvecklas

Om alla adoptionsförmedlingarna skulle upphöra med sin förmedlingsverksamhet övergår ansvaret för vissa administrativa uppgifter enligt lagen om internationell adoptionsförmedling till MFoF.

Vid avveckling av en adoptionsförmedling överförs all dokumentation av förmedlingsverksamheten till MFoF.⁹⁰ MFoF skulle också få ansvaret för att sekretesspröva och utlämna adopterades handlingar.⁹¹ Alternativt överlåta detta ansvar till en arkivmyndighet, till exempel ett stadsarkiv eller Riksarkivet.⁹² MFoF kan också överväga om det finns skäl för extra tillsyn för att bedöma om avvecklingen går till på ett korrekt sätt.⁹³ Därutöver framgår det inte vad MFoF ansvar skulle bli om alla adoptionsförmedlingar skulle avvecklas.

Förmedlingarna skulle kunna fortsätta existera även utan sin förmedlingsverksamhet och i så fall fortsätta att sköta vissa delar av sina åligganden, exempelvis stöd till adopterade och uppföljningsrapporter till ursprungsländerna, på samma sätt som FFIA gjorde. Men enligt intervjuer med förmedlingarna uppges åtminstone två förmedlingar att de helt skulle upphöra med sin verksamhet om förmedlingsverksamheten skulle avvecklas. Det finns inget i lagstiftningen som anger vem som får ansvaret för kvarvarande adoptionsärenden, fortsatt stöd till de adopterade och för de uppföljningsrapporter som ursprungsländerna ska ha när en adoptionsförmedling avvecklas och ingen annan förmedling kan ta över ärendena.

MFoF har som svensk centralmyndighet för internationella adoptioner skyldighet att utföra de åtgärder som följer av Haagkonventionen. Det följer av att Sverige genom lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen har åtagit sig att säkerställa att artiklarna i Haagkonventionen uppfylls. Men enligt företrädare för MFoF har myndigheten inte gjort någon ingående analys av vad myndighetens ansvar skulle vara om alla förmedlingar skulle avvecklas och i vilka delar myndigheten anser sig behöva utföra åtgärder som inte ingår i myndighetens ansvar. Myndigheten anser att de, tillsammans med regeringen, behöver analysera detta och ta ställning till vad en sådan situation skulle kräva av myndigheten.⁹⁴

⁹⁰ 8 b § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

⁹¹ Riktlinje från MFoF. (2020). *Vad händer om en adoptionsorganisation upphör med sin förmedlingsverksamhet?*

⁹² De adoptionshandlingar som MIA, föregångare till MFoF, tog över när FFIA avvecklade sin förmedlingsverksamhet överfördes direkt från MIA till stadsarkivet i Göteborg.

⁹³ MFoF (2020). Riktlinje. *Vad händer om en adoptionsorganisation upphör med sin förmedlingsverksamhet?*

⁹⁴ Mejl från MFoF, 2020-11-18.

4 MFoF:s arbete med internationella adoptioner

MFoF har i uppdrag att ge auktorisation för adoptionsförmedling samt att övervaka och utöva tillsyn över förmedlingarnas arbete, både i Sverige och i ursprungsländerna. De har därmed det övergripande ansvaret för att kontrollera att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten följs i adoptionsprocessen. I kapitlet redogör vi för MFoF:s uppdrag och hur de kontrollerar att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten efterföljs i adoptionsprocessen. Därefter redovisar vi vår analys (från avsnitt 4.3 och framåt) av hur barnrättsperspektivet och rättssäkerheten tillgodoses genom MFoF:s tillsyn och auktorisationsarbete. Vi redogör också för de risker som kan finnas i samband med internationella adoptioner. Vi analyserar även MFoF:s kompetens samt hur myndighetens samverkan med andra aktörer fungerar.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statskontorets utredning visar att MFoF fullgör sitt uppdrag med hög kompetens och att kontrollen av adoptionsförmedlingarna är god. Samtidigt har MFoF i vissa fall begränsade möjligheter att kontrollera barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Det beror bland annat på att det är svårt att fullt ut kontrollera hur adoptionerna går till i praktiken och på att myndigheten inte alltid får tillgång till den information som de behöver för sina bedömningar. Det stora antalet samarbetsländer som Sverige har medför också att MFoF har svårt att kontrollera alla länder lika ingående.
- Det är ovanligt att MFoF avslår en ansökan. Avslagsbesluten är grundligt motiverade medan de flesta av de beviljade auktorisationerna är mycket kortfattat motiverade. Det är därmed inte lika tydligt på vilka grunder MFoF beviljat en ansökan om auktorisation som när MFoF avslagit en ansökan om auktorisation. MFoF:s senast beviljade auktorisation skiljer sig dock från de flesta beslut som fortfarande gäller genom att beslutet fått en utförlig motivering. Enligt MFoF ska framtida beslut om auktorisation motiveras mer utförligt.
- Den internationella adoptionsprocessen förbättras kontinuerligt både i Sverige och i ursprungsländerna. Samtliga länder som verkar inom adoptionsområdet idag måste förhålla sig till Haagkonventionen och barnkonventionen. Det finns dessutom mycket internationellt samarbete mellan olika centralmyndigheter och organ inom adoptionsområdet samt flera kontrollinstanser som övervakar processen. Det har enligt Statskontoret bidragit till att stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen avsevärt.

- Men vår utredning visar också att det finns risker när det gäller rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i flera av de länder som Sverige samverkar med. Det gäller bland annat korruption och hur länderna tillämpar adoptionslagstiftningen. I en del fall har MFoF bedömt att riskerna är för höga och därför avslagit ansökningar om auktorisation. I andra fall har MFoF bedömt att riskerna är låga och därför godkänt ansökningar om auktorisation. Riskerna visar att MFoF har en viktig uppgift att kontrollera att förmedlingarna uppfyller villkoren i Sveriges lagar och internationella konventioner så att adoptionerna går rätt till.
- Det finns också brister i ursprungsländernas dokumentation av hur barnrättsperspektivet har beaktats i de barnrapporter som förmedlingarna och adoptivföräldrarna får. Till exempel saknas det i flera fall dokumentation om barnets föräldrar och släktingar har eftersökts, om stöd har getts till familjen eller anhöriga för att ta hand om barnet och vilka försök som har gjorts till nationell adoption.
- Risken för att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten åsidosätts är särskilt stor vid enskilda adoptioner. Enligt de lagar som gäller genomför MFoF inte en lika ingående prövning vid enskilda adoptioner som vid förmedlingarnas auktorisationsansökningar.
- MFoF har relevant kompetens när det gäller adoptionssystemets regelverk. Men MFoF är en relativt ny myndighet och behöver därför samla på sig mer erfarenhet från och kunskap om internationella relationer och förmedlingarnas verksamhet i Sverige och samarbetsländerna.
- Det finns olika förväntningar på MFoF:s roll och delaktighet i adoptionsprocessen. Förmedlingar och kommuner önskar att MFoF är mer vägledande och stödjande, medan MFoF betonar sin tillsynsroll och att rådgivning inte ingår i deras uppdrag.

4.2 MFoF:s uppdrag

MFoF har det övergripande ansvaret för att kontrollera att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten efterlevs i adoptionsprocessen. I MFoF:s instruktion från regeringen framgår det att myndigheten ska

- övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt,
- följa den internationella utvecklingen och samla information i frågor som rör adoption av utländska barn,
- följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn,

- pröva om det finns särskilda skäl för en enskild adoption och om förmedlings-sättet vid enskild adoption är tillförlitligt och
- bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskaps-förmedling och samordning i frågor som bland annat rör föräldraförberedelse, medgivandeutredning och stöd till barn och föräldrar vid internationell adoption.⁹⁵

MFoF:s kostnader för sin verksamhet som har att göra med adoptioner (till exempel tillsyn och auktorisation) var under 2019 drygt 9,6 miljoner kronor. MFoF betalar också ut statsbidrag till auktoriserade adoptionsförmedlingar och till riksorganisationer för adopterade. Bidragen uppgår sammantaget till 1,8 miljoner kronor.⁹⁶

4.2.1 MFoF bedömer om lagens villkor för auktorisation är uppfyllda

MFoF auktoriserar förmedlingarna dels för deras verksamhet i Sverige, dels för förmedlingarnas verksamhet i utlandet. När MFoF ska bedöma om en adoptions-förmedling ska beviljas auktorisation utgår myndigheten från de villkor som ställts upp i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

Villkoren för förmedlingarnas verksamhet i Sverige

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke.⁹⁷

Villkoren för förmedlingarnas verksamhet i utlandet

MFoF prövar om följande villkor är uppfyllda:

1. det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,
2. det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,
3. det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner från det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet på ett sakkunnigt och

⁹⁵ Förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

⁹⁶ MFoF:s årsredovisning för 2019.

⁹⁷ 6 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke,

4. sammanslutningen redovisar kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig,
5. det med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet, och
6. sådan annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling som sammanslutningen bedriver, inte äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten.

I ärenden om auktorisation framgår också att MFoF ska samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.⁹⁸

Om MFoF vid sin bedömning finner att villkoren är uppfyllda för det enskilda samarbetsland som förmedlingen ansökt om auktorisation för beviljar myndigheten auktorisation. Om MFoF bedömer att villkoren inte uppfylls beviljas inte auktorisation.

4.3 MFoF kontrollerar barnrättsperspektivet och rättssäkerheten nog, men vissa aspekter är svårare att kontrollera

MFoF bör genom sin tillsyn och auktorisation säkerställa bland annat att barnets bästa får störst vikt i alla frågor som rör adoption och att adoptionen följer de lagar som gäller och sker på grundval av all relevant och tillförlitlig information. Statskontoret har i sin utredning identifierat några utvecklingsområden i MFoF:s arbete med att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Det handlar bland annat om MFoF:s beroende av andra uppgiftslämnares bedömningar kring barnrättsperspektivet och rättssäkerheten och att hanteringen kring enskilda adoptioner är mindre rättssäker.

4.3.1 MFoF samlar in information inför beslut om auktorisation

MFoF:s beslut bygger bland annat på information som finns i förmedlingarnas auktorisationsansökningar för samverkansländerna och information om ursprungsländerna från olika nationella och internationella nätverk, organisationer och organ. MFoF tar också hänsyn till information som framkommit i förmedlingarnas riskanalyser, enskilda klagomål och egna tillsynsresor till ursprungsländerna. De handlingar som MFoF hämtat in i ärendet arkiveras tillsammans med ansökan i samband med att beslut fattas. Den ansvarige handläggaren tar också fram en

⁹⁸ 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

föredragningspromemoria som ligger till grund för den muntliga föredragning som handläggaren gör för generaldirektören. I promemoriorna för respektive land framkommer landets särskilda förhållanden i samband med internationell adoption, vilka svårigheter och risker som finns kring adoption i landet och i vilken mån villkoren i Haagkonventionen och barnkonventionen uppfylls i landet. Föredragningspromemorian arkiveras inte utan ska enligt MFoF ses som handläggarens minnesanteckningar till stöd för föredragningen.

Beslut kring Sverigeauktoriseringer innebär, enligt MFoF, inte lika komplexa prövningar som vid utlandsauktoriseringer. Så länge förmedlingarna uppfyller kriterierna för auktorisation enligt 6 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling kan de beviljas Sverigeauktorisering. Det innebär, som nämnts tidigare, framför allt att de förmedlar adoptioner utifrån de lagar och villkor som gäller, att adoptionerna kan förmedlas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke.

Sverigeauktorisering ges för maximalt fem år i taget. Nuvarande Sverigeauktoriseringer gäller till och med den 31 december 2021. Auktorisation för det land som adoptionsförmedlingen vill samarbeta med ges för högst två år i taget.⁹⁹ Det slutgiltiga beslutet om utlandsauktorisering fattas av generaldirektören.

MFoF kan återkalla en auktorisation om förmedlingen inte följer villkoren för auktorisationen eller om förmedlingarna inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte finns särskilda skäl.

MFoF har både årlig och löpande tillsyn

MFoF:s tillsyn omfattar både årliga och löpande granskningar. Tillsynen av förmedlingarna omfattar bland annat granskning av årsredovisning, verksamhetsberättelse, styrelseprotokoll och liknande handlingar. Tillsynen omfattar också aspekter som MFoF uppmärksammat i samband med auktorisation och tidigare tillsyn.¹⁰⁰ MFoF gör också tillsynsbesök hos samtliga förmedlingar. Enskilda klagomål från sökanden och adopterade kan också leda till särskilda tillsynsärenden. MFoF inhämtar också information från bland andra Socialstyrelsen, SKR, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Justitiedepartementet och Familjerätts-socionomernas riksförening (FSR) för att säkerställa rättssäkerheten inom adoptionsområdet i Sverige.

MFoF:s tillsyn av förmedlingarnas verksamhet i utlandet utgår i stor utsträckning från information som lämnas om länderna från adoptionsförmedlingarna. Men MFoF gör också självständiga bedömningar av riskerna att adoptera från ursprungsländerna genom den information myndigheten inhämtar om ursprungs-

⁹⁹ 7 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

¹⁰⁰ MFoF (2020). Årsredovisning 2019, s. 29.

länderna från olika nationella och internationella aktörer, detsamma som vid auktorisationer. Myndigheten gör också vissa tillsynsresor till ursprungsländerna.

4.3.2 Barnrättsperspektivet och rättssäkerheten avgörande vid beslut om auktorisation

Vi har gått igenom de föredragningspromemorior som gäller för förmedlingarnas nuvarande samarbetsländer.¹⁰¹ I föredragningspromemorierna framkommer att den ansvarige handläggaren framför allt har undersökt ursprungslandets rättssäkerhet, som att landet har en välfungerande adoptionslagstiftning och en rättssäker adoptionsprocedur. Handläggaren stämmer av att det finns tillförlitliga rutiner som säkerställer att man utreder de biologiska föräldrarnas möjlighet att ta hand om barnet och att matcha barnen med nationell familj innan internationell adoption övervägs, att barnen som görs tillgängliga för internationella adoptioner är väl utredda, att barnets bakgrund är dokumenterad och att beslutsprocessen är centraliserad – eftersom det motverkar risken för korruption.

Besluten om att bevilja auktorisation är oftast mycket kortfattade

MFoF har under perioden 2016–2020 beviljat adoptionsförmedlingarna auktorisation för 75 av 80 ansökningar om utlandsauktion. Det handlar totalt om 35 länder.¹⁰² 10 av 75 ansökningar beviljades med vissa villkor, som att auktorisationen inte inkluderar adoptioner av släktingbarn.

Totalt har MFoF avslagit 5 utlandsauktioner för de tre länderna Ghana, Nigeria och Honduras. Statskontoret har tagit del av dessa avslagsbeslut och de visar att avslagsbesluten är grundligt motiverade. Motiven för avslag har bland annat varit att landet har bristande lagstiftning som inte tar hänsyn till grundläggande principer i Haagkonventionen och barnkonventionen, bristande nationell implementering av lagändringar, information om babyfabriker, att säkerhetsläget är en oroande riskfaktor för de sökandes vistelsetid i landet, risker för korruption och bristande kunskaper hos den personal som arbetar inom området i landet.

Statskontoret tog under våren 2020 del av auktorisationsbeslut för gällande utlandsauktioner. Det rörde sig om 20 auktorisationsbeslut för 16 av de nu gällande 18 samarbetsländerna.¹⁰³ När MFoF beviljat en ansökan har de angett skälen för

¹⁰¹ Föredragspromemorierna är från 2019 och 2020.

¹⁰² MFoF (2020). Dokumentation över sammanställda auktorisationsansökningar från 2015–2020. Vissa av ärendena inkom till MIA 2015, men beslut kring ärendena antogs av MFoF 2016. Ansökningar som avskrivits och återkallats ingår inte i siffrorna ovan.

¹⁰³ <https://mfof.se/internationella-adoptioner/adoptionsorganisationer/auktion/gallande-auktioner.html>. (Hämtad 2020-12-07). Statskontoret tog under våren 2020 inte del av auktorisationsbesluten för Kina och Sydkorea. Under hösten 2020 fattade MFoF beslut om auktorisation för Sydkorea. Det beslutet har Statskontoret tagit del av. Att det är fler beslut än länder beror på att vissa adoptionsförmedlingar har auktorisation för samma länder.

besluten mycket kortfattat. I 18 av 20 beslut framgår endast att ansökan beviljas med motivet att villkoren i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling är uppfyllda och att beslutet bedöms vara till barnens bästa. Endast i 2 av 20 beslut framgår risker för auktorisation samt på vilket sätt myndigheten ändå anser att länderna sammanfattningsvis uppfyller kriterierna för auktorisation. I de tre auktorisationsbeslut där MFoF har förenat auktorisationen med ett specifikt villkor, framgår de risker som föranlett auktorisationsvillkoret, men inga övriga risker.

Statskontoret konstaterar att MFoF:s beslut att avslå är grundligt motiverade medan de flesta av de beviljade auktorisationerna är mycket kortfattat motiverade. Det är därmed inte lika tydligt på vilka grunder MFoF beviljat en ansökan om auktorisation som när MFoF avslagit en ansökan om auktorisation.

Besluten ska bli mer utförliga

I november 2020 fattade MFoF beslut om att bevilja Adoptionscentrums auktorisationsansökan för samarbete med Sydkorea. Det beslutet skiljer sig väsentligt från tidigare beslut. I beslutet tar MFoF upp uppgifter som framförts till myndigheten och som gäller Sydkoreas adoptionssystem. Uppgifterna som framförts rör bland annat att subsidiaritetsprincipen inte har följts och att godtyckliga adoptionsavgifter har tagits ut. Varje framförd uppgift har utretts av MFoF. I beslutet redovisar myndigheten kortfattat resultaten av den utredning som myndigheten gjort och motiverar sitt ställningstagande. Beslutet avslutas med en bedömning att samtliga krav 6 a § i lagen (1997:192) om internationell adoption och Haagkonventionen är uppfyllda och att sökanden därmed kan få auktorisation för att arbeta med adoptionsförmedling i Sydkorea.¹⁰⁴ Enligt företrädare för MFoF ska framtida beslut om auktorisation följa utformningen av beslutet som gäller auktorisation för Sydkorea och därmed motiveras mer utförligt.

1.1.2 Det finns risker men det kan ändå finnas skäl till auktorisation

I de föredragningspromemorior som används i samband med MFoF:s beslut om auktorisation för förmedlingarnas samarbete med enskilda länder framgår både risker och förtjänster i olika länders adoptionssystem.

De risker som tas upp i promemoriorna handlar bland annat om att det saknas reglering av subsidiaritetsprincipen, lagstiftning som förhindrar adoptivbarn att söka sitt ursprung och att det förekommer korruption i vissa länder. Men det kan ändå finnas skäl till att en auktorisationsansökan kan godkännas trots brister i det enskilda samarbetslandet. Det kan bland annat vara att:

- MFoF har bedömt riskerna som låga

¹⁰⁴ MFoF (2020). *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*. (Dnr 3.1.2:1149/19).

- riskerna beror på landets fattigdom, men att landets utveckling är positiv
- MFoF kommer att fortsätta att bevaka riskerna.

Riskerna visar, enligt Statskontoret, att MFoF har en viktig uppgift att kontrollera att förmedlingarna uppfyller villkoren i Sveriges lagar och internationella konventioner så att adoptionerna går rätt till. Vi beskriver riskerna mer ingående i avsnitt 4.5.

MFoF har svårt att undgå tidigare praxis

Tidigare medarbetare vid MFoF uppger att de har önskat att myndigheten skulle ha haft möjlighet till en striktare praxis i auktorisations- och tillsynsarbetet.

Nuvarande medarbetare vid MFoF uppger att de inte heller helt kan undgå den praxis som myndigheten har haft tidigare när det gäller sitt auktorisations- och tillsynsarbete. MFoF uppger att de kontinuerligt formaliserar och tydliggör sin auktorisationsverksamhet i syfte att säkerställa objektivitet, rättssäkerhet och transparens. MFoF färdigställer en processbeskrivning för auktorisationsarbetet, som ska vara till hjälp för både dem och adoptionsförmedlingarna.

4.3.3 Svårt att kontrollera hur adoptionerna går till i praktiken

I våra intervjuer uppger både förmedlingarna och MFoF att majoriteten av de ursprungsländer som adoptionsförmedlingarna samarbetar med har en lagstiftning som utgår från barnkonventionen och Haagkonventionen. Men i vissa länder kan regelverken tolkas mindre noggrant eller inte fungera i praktiken.

I Statskontorets intervjuer med handläggare på MFoF framkommer att det ibland är svårt att fastställa hur väl lagstiftningen fungerar i praktiken. De säger att de många gånger hamnar i en bedömning som är ”good enough” när de föreslår om myndigheten ska bevilja en auktorisation.

4.3.4 MFoF är i hög grad beroende av andra uppgiftslämnare för sina bedömningar

MFoF är i stor utsträckning beroende av att hämta in information från andra källor inför att de ska besluta om auktorisation för enskilda länder. Förutom information från förmedlingarna använder sig MFoF av information från bland annat av ISS (International Social Service).¹⁰⁵ Myndigheten försöker också få ett utlåtande från UD och berörd svensk ambassad för att bedöma hur väl barnrättsperspektivet och rättssäkerheten fungerar i landet. Men det förekommer ofta enligt föredragspromemoriorna att ambassaden inte svarar på MFoF:s förfrågan om information. MFoF vänder sig också till centralmyndigheter i de andra nordiska länderna, men det händer sällan enligt vad vi kan se av promemoriorna.

¹⁰⁵ International Social Service, en organisation som bland annat bevakar och utreder hur socialtjänsten fungerar i olika länder.

MFoF reser till de länder där förmedlingarna har auktorisation för att arbeta, även om de inte regelmässigt reser till ett land med anledning av att en ansökan om auktorisation prövas. Sedan 2016 har MFoF rest till 1–3 samarbetsländer per år, med undantag för 2018 då ingen tillsynsresa genomfördes. För flera länder innebär bristen på oberoende källor att MFoF får förlita sig på vad adoptionsförmedlingarna uppger i sina ansökningar.

4.3.5 För många samverkansländer att kontrollera

Sverige har många samarbetsländer, vilket begränsar möjligheten till tillsyn av ursprungsländerna. 2020 hade förmedlingarna auktorisation för att arbeta med 18 ursprungsländer, medan andra nordiska länder samarbetar med omkring 10 länder.¹⁰⁶

Lagstiftningen, rättssäkerheten och barnrättsperspektivet skiljer sig mellan länderna och MFoF behöver hålla kunskapen uppdaterad för varje enskilt land. Ländernas lagstiftning och politik är inte heller beständig över tid. Även om adoptionsprocessen ser bra ut på pappret är det svårt att veta hur det fungerar i praktiken, enligt MFoF. Företrädare för SKR och MFoF uppger i intervjuer med Statskontoret att de svenska adoptionsförmedlingarna samverkar med så många ursprungsländer att risken för att inte upptäcka potentiella problem kring barnrättsperspektivet och rättssäkerheten är högre än om de haft färre samverkansländer att kontrollera.

Adoptionsförmedlingarna däremot ser det som positivt att samverka med flera ursprungsländer. De anser att det ökar de sökandes valmöjligheter. Chansen till lyckade matchningar mellan barn och föräldrar ökar också eftersom tillgången till barn är större med fler samverkansländer, enligt förmedlingarna. De uppger också att länderna har olika krav på sökanden och att sökandens omständigheter passar olika bra för olika länder. Det stora antalet samverkansländer minskar också risken för att adoptionsförmedlingen stannar upp om det av någon orsak skulle bli stopp för adoptioner i ett land.

Statskontoret konstaterar att alltför många samarbetsländer kan göra det svårt att göra en lika ingående kontroll av rättssäkerhet och barnrättsperspektiv för alla länder.

4.3.6 Hanteringen kring enskilda adoptioner är problematisk

Enskilda adoptioner kan hjälpa barn som inte är tillgängliga för adoption via förmedlingar. Men det framkommer i Statskontorets intervjuer att risken för att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten åsidosätts är särskilt stor vid dessa adoptioner.

¹⁰⁶ <https://mfof.se/internationella-adoptioner/adoptionsorganisationer/auktorisering/gallande-auktoriseringer.html> (Hämtad 2020-12-07).

MFoF kan bevilja enskilda adoptioner om de sökande har särskilda skäl för att adoptera utan att gå via en adoptionsförmedling. Sådana skäl kan vara att minst en av de sökande har sitt ursprung i landet eller att det rör sig om att adoptera ett släktingbarn. MFoF ska också pröva om adoptionsförfarandet är tillförlitligt vid enskilda adoptioner. Men myndigheten kontrollerar och granskar då inte de enskilda ländernas adoptionslagstiftning. De uppger att det framför allt är kommunerna och ursprungslandets myndigheter som i någon mån kan kontrollera rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid dessa adoptioner.

MFoF och kommunerna anser att det saknas tydliga regelverk för enskilda adoptioner. Samtliga inblandade aktörer uppger dessutom att korruptionsrisken inom internationella adoptioner är störst när det gäller enskilda adoptioner. MFoF har ett pågående arbete där de ser över hur myndighetens handlägger enskilda adoptioner, bland annat kring hur ingående prövningen av ursprungslandet och dess lagstiftning ska vara. Men myndigheten anser att det bör utredas om lagstiftningen bör ändras eller förtydligas när det gäller under vilka förutsättningar de ska kunna bevilja en ansökan om enskild adoption. De anser också att det krävs nya regleringar och former för tillsyn av enskilda adoptioner.

MFoF får inte kännedom om alla enskilda adoptioner

MFoF prövade 17 ärenden om enskild adoption under 2019 och 26 under 2018.¹⁰⁷ Men det är också möjligt att gå direkt till tingsrätten för att få ett beslut om internationell adoption enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer. Enligt MFoF händer detta oftast i ärenden där ursprungslandet redan har fattat ett beslut om nationell adoption utifrån att de svenska sökande även är medborgare i ursprungslandet och har vänt sig direkt dit för att ansöka om adoption. I dessa ärenden begär tingsrätten inte alltid in något yttrande från MFoF.

Detta innebär att tingsrätten kan besluta om internationella adoptioner trots att de varken har föregåtts av en prövning av MFoF eller förmedlats av en adoptionsförmedling. MFoF antar också att det finns ett mörkertal av enskilda adoptioner som borde gå via MFoF bland dessa adoptioner. De uppskattar att mörkertalet kan röra sig om minst lika många ärenden som de enskilda adoptioner som går via MFoF. Myndigheten uppger att okunskapen kring enskilda adoptioner och hur de ska hanteras är stor hos domstolar, socialtjänsten och sökanden. De anser vidare att det är ett problem i sig att det finns flera myndigheter och aktörer som kan fatta beslut om adoptioner. Tingsrätten för inte heller någon statistik över sina adoptionsärenden utifrån adoptionstyp, vilket innebär att det är svårt att veta hur många enskilda adoptioner som faktiskt genomförs.

¹⁰⁷ MFoF:s årsredovisningar för 2019 respektive 2018.

4.4 Barnrättsperspektivet och rättssäkerhet i ursprungsländerna har utvecklats

Barnrättsperspektivet och rättssäkerheten har förbättrats i adoptionsverksamheten, enligt både MFoF och adoptionsförmedlingarna. Internationella adoptioner är i dag välreglerade och samtliga länder som verkar inom adoptionsområdet måste förhålla sig till Haagkonventionen och barnkonventionen. Enligt förmedlingarna förekommer det numera inte någon kontakt mellan blivande adoptivföräldrar och barnhem eller myndigheter i ursprungsländerna. Även matchningsprocessen är centraliserad i ursprungsländerna. Det finns också flera kontrollfunktioner och det är bara ackrediterade icke vinstgivande organisationer som får genomföra förmedlingarna, med undantag för enskilda adoptioner. Det finns också mycket internationellt samarbete mellan olika centralmyndigheter och andra organ som arbetar för att säkerställa och utveckla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid adoptioner.

4.4.1 Haagkonventionen övervakas

Permanent byrå inom HCCH (Hague Conference on Private International Law) fungerar som Haagkonventionens stödjande och kontrollerande globala aktör. HCCH hjälper länder att införa Haagkonventionen, genomför tillsynsresor, analyserar risker inom adoptionsområdet och tillsätter olika arbetsgrupper. HCCH sammankallar också till regelbundna möten där anslutna länders centralmyndigheter, ISS och olika sammanslutningar av adoptionsorganisationer deltar för att diskutera övergripande frågor och problem inom adoptionsområdet.

4.4.2 Ursprungsländerna har egna kontrollfunktioner

Ursprungsländerna har också egna kontrollfunktioner för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen. Centralmyndigheterna i ursprungsländerna har tillsyn över aktörerna och adoptionsförfarandet i egna landet. De kontrollerar även förmedlingarna i mottagarländerna.

4.4.3 Subsidiaritetsprincipen efterlevs i allt högre utsträckning

Subsidiaritetsprincipen är central inom Haagkonventionen och innebär att barn i första hand ska växa upp i sin biologiska familj, i andra hand i sitt ursprungsland och att internationell adoption först därefter kan prövas. Statskontoret kan konstatera att antalet nationella adoptioner ökar i ursprungsländerna och att länderna därmed efterlever subsidiaritetsprincipen i allt högre utsträckning.

En rapport från FN 2009 visar att nationella adoptioner står för minst hälften av alla adoptioner i världen och att antalet nationella adoptioner också har ökat i utvecklingsländerna. Det beror delvis på att välståndet i länderna har ökat och att många länder numera uppmuntrar till nationella adoptioner i stället för

internationella adoptioner.¹⁰⁸ Att antalet nationella adoptioner i ursprungsländerna har ökat senaste åren framgår också i våra intervjuer med representanter från adoptionsförmedlingarna. Enligt statistik från HCCH och Adoptionscentrum framgår att i 9 av Sveriges samverkansländer består minst 75 procent av adoptionerna av nationella adoptioner.¹⁰⁹ Jämfört med FN:s rapport från 2009 har andelen nationella adoptioner också ökat under 2009–2019 för de länder som finns i statistiken.¹¹⁰

Tabell 8. Antal adoptioner samt andel nationella adoptioner i ursprungsländerna.

Ursprungsland (år som avses)	Totalt antal adoptioner	Andel nationella adoptioner (%)
Panama (2019)	46	98
Kina (2018)	16 685	90
Indien (2019)	3 745	89
Thailand (2018)	2 600	88
Sydafrika (2019)	1 184	87
Vietnam (2018)	2 812	85
Hong Kong (2013)	108	83
Serbien (2019)	121	83
Sydkorea (2019)	1 000	75
Litauen (2011)	150	69
Colombia (2019)	1 390	52
Lesotho (2019)	21	29
Madagaskar (2019)	19	17
Filippinerna	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Taiwan	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Tjeckien	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Ungern	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Zambia	Uppgift saknas	Uppgift saknas

Källa: HCCH och Adoptionscentrum.¹¹¹

4.5 Barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan utvecklas ytterligare i ursprungsländerna

Statskontoret kan konstatera att många åtgärder har genomförts för att öka rättssäkerheten inom internationella adoptioner, och det är flera aktörer som säkerställer

¹⁰⁸ United Nations (2009). *Child Adoption: Trends and Policies*, s. xvi.

¹⁰⁹ Statistik från HCCH samt kompletterande statistik för Thailand, Sydkorea och Madagaskar som Adoptionscentrum har samlat in från ländernas centralmyndigheter.

¹¹⁰ Kina har ökat från 81–90 procent, Sydafrika från 86–87 procent, Indien från 64–84 procent, Sydkorea från 42–75 procent och Colombia från 40–52 procent.

¹¹¹ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6775&dtid=32> (Hämtad 2020-12-07). Statistiken för Thailand, Sydkorea och Madagaskar kommer från Adoptionscentrum som har samlat in statistiken från ländernas centralmyndigheter.

att det efterlevs. Barnrättsperspektivet har också fått ett allt större genomslag, inte minst genom att subsidiaritetsprincipen efterlevs i allt större utsträckning. Men det finns också risker inom adoptionsverksamheten, vilket innebär att MFoF har en viktig roll för att kontrollera att adoptionerna går rätt till.

Riskerna gäller bland annat ursprungsländernas adoptionslagstiftning och hur den tillämpas samt risker för korruption. Det gäller också hur väl ursprungsländerna dokumenterar hur de utrett barnets bakgrund och dess förutsättningar för internationell adoption.

4.5.1 MFoF:s föredragningspromemorior och andra källor visar på risker i de olika samarbetsländerna

Ursprungsländerna har under åren blivit bättre på att säkerställa att de följer subsidiaritetsprincipen, men ändå är intresset för nationell adoption relativt lågt i vissa länder, exempelvis i Taiwan. ISS bedömer också att det i Colombia proportionellt adopteras allt för många barn till andra länder, trots landets medvetna arbete utifrån subsidiaritetsprincipen.¹¹² Enligt statistik från HCCH utgör andelen nationella adoptioner i Colombia drygt 50 procent.¹¹³

Det framgår i MFoF:s föredragningspromemorior för Thailand att landet saknar reglering av subsidiaritetsprincipen.¹¹⁴ Men andelen internationella adoptioner är mycket låg i Thailand jämfört med nationella adoptioner, och därför bedömer ISS att landet ändå respekterar principen.¹¹⁵ Men MFoF framhåller ändå i promemorian att det är en brist att Thailand saknar lagstiftning som säkrar subsidiaritetsprincipen.

I Filippinerna finns risker som är förknippade med korruption och att barnhem är beroende av donationer.¹¹⁶ Filippinerna kan inte heller redovisa någon officiell statistik över andelen nationella respektive internationella adoptioner.¹¹⁷

I Thailand och Panama framgår det inte i lagen vilka barn som kan bli tillgängliga för internationell adoption. MFoF anger i sin promemoria att myndigheten bör

¹¹² MFoF. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationella adoptionsförmedling i Colombia.

¹¹³ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6775&dtid=32> (Hämtad 2020-12-07). ¹¹⁴ MFoF. Föredragning av BFA:s och Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationell adoptionsförmedling i Thailand.

¹¹⁴ MFoF. Föredragning av BFA:s och Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationell adoptionsförmedling i Thailand.

¹¹⁵ Enligt statistik som Adoptionscentrum fått från centralmyndigheten i Thailand är andelen internationella adoptioner i Thailand 12 procent.

¹¹⁶ MFoF. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationella adoptionsförmedling i Filippinerna.

¹¹⁷ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6775&dtid=32> (Hämtad 2020-12-07).

bevaka detta särskilt över tid, men det har inte inneburit att förmedlingar har nekats auktorisation för att samarbeta med dessa länder.¹¹⁸

Lesotho och Zambia präglas av fattigdom vilket innebär risker för att den nationella adoptionslagstiftningen inte implementeras på regional och lokal nivå där adoptionerna sker.¹¹⁹ Andelen nationella adoptioner i Lesotho är knappt 30 procent. Madagaskar är det ursprungsland som Sverige samverkar med som har lägst andel nationella adoptioner, endast 17 procent.¹²⁰

För vissa länder tycks riskerna, enligt föredragningspromemoriorna, vara mindre påtagliga. Det gäller bland annat Serbien, Tjeckien och Ungern. Å andra sidan noterar MFoF att länderna diskriminerar romer och att det främst är romska barn som blir tillgängliga för adoption.¹²¹ Även i Panama framkommer det att det finns en överrepresentation av internationell adoption av ursprungsbefolkningen.

Lagstiftning förhindrar barn att söka sitt ursprung

Bland de länder som Sverige samverkar med tillåter endast Indien slutna adoptioner. Det innebär att den biologiska föräldern kan välja om dennes personuppgifter får lämnas ut vid en ursprungssökning. Enligt MFoF:s kontakter med Indien uppges att föräldrarnas anonymitet är lika viktig som barnets rätt att få veta sitt ursprung. Genom att garantera anonymitet vill landet få fler att överlämna sina barn till adoption, hellre än att under riskfyllda förhållanden överge dem. Av föredragningspromemorian framgår att föredraganden har förståelse för resonemanget och att det därför inte ska medföra ett hinder för auktorisation.¹²² I en annan föredragningspromemoria konstateras att det i Panama finns en viss risk att ursprungssökning kan bli svår, eftersom reglerna kring hur uppgifter om barnen sparas i landet är otydliga.¹²³

¹¹⁸ MFoF. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationella adoptionsförmedling i Thailand och Panama.

¹¹⁹ MFoF. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationella adoptionsförmedling i Lesotho respektive Zambia.

¹²⁰ Statistik som Adoptionscentrum fått från Madagaskars centralmyndighet.

¹²¹ MFoF. Föredragning av BFA:s senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationell adoptionsförmedling i Tjeckien och Ungern. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationella adoptionsförmedling i Serbien.

¹²² MFoF. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationell adoptionsförmedling i Indien.

¹²³ MFoF. Föredragning av Adoptionscentrums senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationella adoptionsförmedling i Panama.

I Litauen lämnas hittebarn i så kallade ”livets luckor”. Enligt lag får man i Litauen inte utreda bakgrunden för dessa hittebarn. Men MFoF uppger i promemorian att det finns ytterst få hittebarn i landet och bedömer därmed risken som låg.¹²⁴

Hög korruptionsnivå i många ursprungsländer

I MFoF:s föredragningspromemorior för auktorisationsansökningar framkommer att korruptionsnivån i flera länder är hög. En hög korruptionsnivå kan indikera att det också finns en risk för att rättssäkerheten i landets adoptionssystem är låg. Men enligt företrädare för både förmedlingar och MFoF behöver en hög korruptionsnivå inte vara förknippad med att adoptionssystemet också skulle vara korrumperat. Statskontoret noterar att MFoF i sina tillsynsrapporter tar upp korruption som en risk. Statskontoret menar att en hög korruptionsnivå alltid bör innebära att MFoF och förmedlingarna bör vara särskilt vaksamma när de kontrollerar om landets adoptionssystem är rättssäkert eller inte.

Den globala koalitionen mot korruption, *Transparency International*, har utarbetat ett korruptionsindex, CPI, som är den mest använda indikatorn över korruption i världen. Det är också den indikator som MFoF hänvisar till i sina tillsynsrapporter. Korruptionsindexets skala går från 0 till 100, och ju lägre CPI-poäng, desto högre skattas korruptionen vara i landet. Utifrån CPI-poängen rankas också länderna mellan varandra. *Transparency International* har rankat 180 länder. Ju högre landrankning, desto högre korruptionsrisk. I de samarbetsländer som adoptionsförmedlingarna förmedlar adoptioner från sticker särskilt Madagaskar, Filippinerna och Zambia ut när det gäller hög korruptionsnivå. Men det är fler samarbetsländer än så som har hög korruptionsnivå enligt CPI.

¹²⁴ MFoF. Föredragning av BFA:s senaste ansökan om auktorisation för arbete med internationell adoptionsförmedling i Litauen.

Tabell 9. Korruption i Sveriges samarbetsländer 2019 utifrån korruptionsindex och landrankning.

Samarbetsland	Korruptionsindex, CPI (landrankning)
Madagaskar	24 (158)
Filippinerna	34 (113)
Zambia	34 (113)
Panama	36 (101)
Thailand	36 (101)
Colombia	37 (96)
Vietnam	37 (96)
Serbien	39 (91)
Lesotho	40 (85)
Indien	41 (80)
Kina	41 (80)
Sydafrika	44 (70)
Ungern	44 (70)
Tjeckien	56 (44)
Sydkorea	59 (39)
Litauen	60 (35)
Taiwan	65 (28)
Hong Kong	76 (16)

Källa: Transparency International¹²⁵

4.5.2 Frågan om oegentligheter

Flera föreningar som företräder adopterade pekar på återkommande oetiska och illegala processer i samband med internationella adoptioner.¹²⁶ I våra intervjuer med MFoF och förmedlingarna poängteras dock att i de länder där det framkommit oegentligheter så har HCCH eller Sverige avbrutit samarbetet. Det gäller till exempel samarbetet med Nepal och Sri Lanka. Vissa ursprungsländer har också själva satt stopp för adoptioner efter att oegentligheter uppdagats. MFoF och förmedlingarna uppger också att de oegentligheter som uppdagats ligger långt tillbaka i tiden. MFoF bedömer att förmedlingarnas auktorisationsansökningar för samarbete med enskilda länder under senare tid uppfyller de krav som följer av Haagkonventionen.

¹²⁵ Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. (Hämtad 2020-06-17). <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/>

¹²⁶ Intervjuer och skrivelse från Adopterade etiopiers och eritreaners förening till regeringen, 2020-01-28. *Utred Sveriges hantering av internationella adoptioner nu!* Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening till regeringen, 2018-03-13. *Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung, Uppmaning från Adopterade etiopiers och eritreaner förning, 2019-11-28. Dags att agera för adopterades rättigheter!*

Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att undersöka om det har förekommit oegentligheter när det gäller internationella adoptioner till Sverige. Men frågan har aktualiserats bland annat genom att adopterades organisationer i Sverige har framfört synpunkter om oegentligheter i internationella adoptioner till Sveriges regering. Det har också ingått i vårt uppdrag att inhämta synpunkter från adopterades organisationer. Vi vill i sammanhanget påpeka att föreningarna företräder sina respektive medlemmars intressen och inte hela kollektivet adopterades intressen. Vi har sammanställt de synpunkter som är gemensamma för de föreningar som vi har intervjuat. Vi har också stämt av föreningarnas intervju-synpunkter med de skrivelser som de har skickat till departementet om hur de ser på adoptionsprocessen.

Här redogör vi för dessa synpunkter och andra synpunkter som framförs när det gäller frågan om oegentligheter vid internationella adoptioner.

Brottsutredning om adoptioner från Chile

I Chile pågår en brottsutredning som omfattar internationella adoptioner från 1970-talet till 1990-talet. Brottsrubriceringen är bortförande av barn och oegentligheter i adoption. Enligt de senaste officiella uppgifterna från utredningen ingår 584 adoptionsärenden i utredningen. Hur många av dessa som gäller Sverige är ännu oklart.¹²⁷ En parlamentarisk utredning i Chile har redan konstaterat att föräldrar under hot och påtryckningar har tvingats att lämna ifrån sig barn för adoption och att nyfödda barn har dödförklarats och blivit adopterade.¹²⁸

Föreningar som företräder adopterade kritiserar rättssäkerheten inom adoptionssystemet

De föreningar som vi har intervjuat och som företräder adopterade är överlag kritiska till rättssäkerheten och barnrättsperspektivet inom adoptionsprocessen.

Föreningarna hänvisar till återkommande oetiska och illegala i processer i samband med internationella adoptioner. Föreningarna betonar också den maktobalans som finns i och med att adoptioner genomförs mellan några av världens rikaste och fattigaste länder. Föreningarna anser att obalansen understödjer gamla maktstrukturer och inte sätter någon press på de fattigare länderna att ta sitt sociala ansvar.

Föreningarna kritiserar också hur den svenska regeringen har hanterat oegentligheter när den vare sig har informerat, diskuterat eller tagit ställning till

¹²⁷ MFoF (2020). *Uppdatering om brottsutredningen i Chile*. (Hämtad 2020-11-10).
<https://www.mfof.se/nyhetsarkiv/nyheter/2020-08-24-uppdatering-om-brottsutredningen-i-chile.html>

¹²⁸ MFoF (2019). *Rapport Chile – Sammanfattning*. (Hämtad 2020-06-12).
<https://www.mfof.se/download/18.6b04a87316ed56e0aa810d62/1575970710441/Rapport%20Chile%20%20Sammanfattning.pdf>

vad oegentligheterna medför för adoptionsverksamheten och de som berörs av adoptionerna.¹²⁹ De anser att regeringen bör tillsätta en oberoende utredning för att granska om det har förekommit brister i hur Sverige hanterat adoptioner. Föreningarna bedömer att det behövs en omfattande uppföljning och genomlysning av den svenska internationella adoptionsverksamheten, vilken erfarenhet de adopterade har av sina adoptioner, vilken typ av stöd de behöver och hur dokumentation som är relevant för adopterades möjligheter att söka sitt ursprung ska arkiveras.¹³⁰

I intervjuer med adopterades föreningar framkommer också att de är kritiska till MFoF:s tillsyn. De anser att regelverket är otydligt och att myndigheten inte har tagit sitt ansvar eftersom de inte har utrett eller åtminstone pausat Adoptionscentrums auktorisation, trots att en parlamentarisk utredning i Chile har konstaterat att det förekom oegentligheter i adoptionerna från Chile från 1970-talet till 1990-talet.¹³¹

Adopterade från Etiopien, Bolivia, Chile, Colombia, Indien, Sri Lanka och Sydkorea har i upprop till regeringen lämnat beskrivningar där de uppger att mammor på olika sätt har blivit manipulerade och bestulna på sina barn för andra aktörers ekonomiska vinning.¹³² De uppger att problemen kan beröra tusentals internationellt adopterade i Sverige.

Historiska uppgifter om oegentligheter

MFoF och adoptionsförmedlingarna bedömer att de uppgifter om oegentligheter som har framkommit ligger långt tillbaka i tiden. Inom ramen för sin tillsyn och prövning av auktorisation undersöker MFoF löpande om det förekommer

¹²⁹ Intervjuer och upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, 2018-03-13 *Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung*, Skrivelse till Sveriges riksdag och regering från Adopterade etiopiers och eritreaners förening 2018-08-13. *Adoption börjar med en adoptionsprocess men den adopterades liv börjar vid födseln*. Uppmaning från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, 2019-11-28. *Dags att agera för adopterades rättigheter!*

¹³⁰ Intervjuer och uppmaning från Adopterade etiopiers och eritreaners förening till regeringen, 2019-11-28. *Dags att agera för adopterades rättigheter!* Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening till regeringen, 2018-03-13. *Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung*, Skrivelse till Sveriges riksdag och regering från Adopterade etiopiers och eritreaners förening 2018-02-13. *Adoption börjar med en adoptionsprocess men den adopterades liv börjar vid födseln*.

¹³¹ MFoF (2019). *Rapport Chile – Sammanfattning*. (Hämtad 2020-06-12). <https://www.mfof.se/download/18.6b04a87316ed56e0aa810d62/1575970710441/Rapport%20Chile%20%20Sammanfattning.pdf>

¹³² Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13. *Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung*.

oegentligheter. MFoF bedömer att förmedlingarnas auktorisationsansökningar för samarbete med enskilda länder under senare tid uppfyller de krav som följer av Haagkonventionen. MFoF har också framfört till Socialdepartementet att det bör utredas vilka åtgärder som den svenska staten bör vidta om det framkommer uppgifter om oegentligheter vid internationella adoptioner.¹³³

Förmedlingarna anser att rättssäkerheten är hög

Förmedlingarna är medvetna om de oegentligheter som har kommit fram. Förmedlingarna uppger att antingen HCCH eller Sverige avbrutit samarbetet med de länder där det har framkommit oegentligheter. Det gäller till exempel samarbetet med Nepal och Sri Lanka. Vissa ursprungsländer har också själva satt stopp för adoptioner efter att oegentligheter har uppdagats.

Förmedlingarna uppger också att de inte har funnit några oegentligheter som har rört någon av de adoptioner som de har förmedlat och att de känner sig trygga med att deras adoptioner går till på rätt sätt.

Flera adopterade är positiva till hur adoptionsprocessen har utvecklats

Det har ingått i Statskontorets uppdrag att hämta in synpunkter från adopterades intresseföreningar. Vi har även hämtat in synpunkter från adopterade som inte har valt att organisera sig i någon intresseförening för adopterade.

De adopterade som vi har intervjuat och som inte är medlemmar i någon intresseförening för adopterade har en positiv inställning till barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen. De anser att internationella adoptioner bidrar till att öka barnens trygghet och rättssäkerhet i världen. De poängterar att rättssäkerheten och barnrättsperspektivet har utvecklats i både mottagarländer och ursprungsländer. De anser också att mycket av den kritik som riktas mot adoptionsverksamheten handlar om hur verksamheten fungerade tidigare, innan Haagkonventionen och barnkonventionen kom till.

De adopterade som vi har intervjuat anser att flera länder har problem med korruption och oegentligheter. Men de bedömer att hög korruptionsnivå och oegentligheter inte nödvändigtvis innebär att adoptionsprocessen i ett land är korrumperad eller rättsosäker. De poängterar att adoptioner ger barn som annars riskerar att växa upp på barnhem eller institution möjligheten att växa upp i en familj och få ett bra liv. Genom adoption visar samhället också att de ser barns behov även utanför sina landsgränser, vilket spelar stor roll för de enskilda barnen och också bidrar till att uppfylla FN:s barnkonvention.

¹³³ Intervjuer med förmedlingarna samt MFoF:s svar i mejl 2020-09-23 på Statskontorets skriftliga frågor.

Risk för oegentligheter kvarstår

I samband med att det danska adoptionssystemet utreddes 2019 fick ISS i uppdrag att göra en oberoende värdering av det danska adoptionssystemet.¹³⁴ Av ISS rapport framgår att Danmark, liksom de flesta länder som genomför internationella adoptioner, både har haft och kommer fortsätta att ha problem med oegentligheter i samband med adoptioner.¹³⁵

Även i Australien finns tecken på att oegentligheter kan förekomma inom internationella adoptioner. I en text på den australiensiska centralmyndighetens informations- och stödtjänst *Intercountry Adoption Australia* står det att det finns en risk att adoptivföräldrar, flera år efter att adoptionen genomfördes, kan upptäcka att ens barn har utsatts för barnhandel eller att det förekom oegentligheter kring adoptionsprocessen i det land som barnet föddes i.¹³⁶ I Australien är adoptionssystemet statligt organiserat (på federal och delstatsnivå). Texten på webbplatsen tyder på att en statlig organisering inte är en garant för att de adoptioner som genomförs är rättssäkra.

4.5.3 Brister i ursprungsländernas dokumentation av barnrättsperspektivet i barnrapporterna

Barnens bakgrund ska utredas av ursprungsländerna och dokumenteras i en barnrapport. Såväl förmedlingarna som adoptivföräldrarna får barnrapporterna. Under 2017 gjorde MFoF en tillsyn där myndigheten gick igenom de flesta av barnrapporterna till de barn som adopterades till Sverige under 2017, drygt 140 barnutredningar från 19 länder. Syftet med genomgången var att undersöka i vilken mån ursprungsländerna dokumenterar barnrättsperspektivet i sina barnrapporter.¹³⁷

Tillsynen visar att det finns brister i dokumentationen av barnrättsperspektivet i barnrapporterna. I ungefär hälften av barnrapporterna var det dokumenterat att

¹³⁴ ISS (International social service) är en ideell organisation som arbetar med bland annat barnrättsfrågor världen över. ISS rapporter används ofta som underlag för bland annat MFoF:s bedömningar av auktorisationer för olika samarbetsländer.

¹³⁵ ISS (2019). *Exploring potential solutions to improve the Danish intercountry adoption system for children*. Bilaga till Ankestyrelsen (2019). *Den internationale adoptionsformidling i Danmark*.

¹³⁶ Intercountry Adoption Australia. *Realities and risks*. (Hämtad 2020-10-02). <https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/considerations/realities-risks/>

¹³⁷ Underlaget för tillsynen har Statskontoret fått av MFoF. Underlaget var uppställt i tabellform med kvantifierade uppgifter om i hur många fall respektive lands barnrapporter saknar information kring specifika frågor om efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen, exempelvis eftersökande av föräldrar och försök till nationell adoption. MFoF har i samband med att tillsynen avslutats informerat förmedlingarna om resultaten av tillsynen, men har i övrigt inte bearbetat uppgifterna till någon rapport. Texten i 4.5.3 är Statskontorets bearbetning av MFoF:s kvantitativa material.

ursprungslandet hade eftersökt föräldrar och släktingar. Än mindre vanligt var uppgifter om hur länge, av vem och hur eftersökandet hade genomförts. Information om försök till att stödja familjen eller nära anhöriga att ta hand om barnet var knapphändig. Detsamma gäller information om formerna för och hur länge försök till nationell adoption har skett.

Villkoren för auktorisation har utvecklats utifrån tillsynens resultat

Utifrån genomgången av barnrapporterna utvecklade MFoF ansökningsblanketten för utlandsauktorisering med ett antal villkor för att ytterligare stärka barnrättsperspektivet. I sitt löpande arbete läser MFoF endast få barnrapporter, eftersom det är förmedlingarna som i huvudsak tar emot dem. Men MFoF anser att ursprungsländernas barnrapporter sakta utvecklas till det bättre.¹³⁸

Förmedlingarna anser att barnrättsperspektivet beaktas även om dokumentation i vissa fall saknas i barnrapporterna

Förmedlingarna bekräftar att de har fått information från MFoF om tillsynens resultat och känner igen bilden av att dokumentationen i barnrapporterna kan ha brister. Men förmedlingarna anser inte att bristande dokumentation behöver innebära att ursprungsländerna inte tar hänsyn till barnrättsperspektivet. De anser att MFoF vid tillfället för tillsynen 2017 inte haft tillräcklig kunskap för att utläsa och tolka barnrapporternas innehåll korrekt. De anser inte heller att det är nödvändigt att hela processen i ursprungslandet redovisas i detalj till förmedlingarna i varje enskilt ärende, utan att det räcker med att de får en sammanfattning där det framgår att ursprungsländerna har tagit hänsyn till de olika aspekterna kring barnrättsperspektivet i adoptionsförfarandet. De påtalar också att centralmyndigheten i ursprungslandet redan har kontrollerat och godkänt adoptionsförfarandet. Enligt förmedlingarna innehåller barnrapporterna den information som Haagkonventionen kräver.

Men förmedlingarna framhåller ändå att det varierar mellan länder när det gäller detaljeringsgraden i barnrapporterna. Det gäller bland annat information om barnens bakgrund och ursprungsfamilj. Det beror på att ursprungsländernas lagstiftning och sekretessbestämmelser skiljer sig åt.

Det varierar också mellan länderna när det gäller vem som har ansvar för att sammanställa och spara information om barnens bakgrund och det är inte givet att all information skickas till adoptionsorganisationen i mottagarlandet. De olika ursprungsländernas lagstiftning reglerar när och på vilket sätt den adopterade har rätt att ta del av den information som har sparats om dennes bakgrund.

Adoptionsförmedlingarna håller med om att dokumentationen från vissa ursprungsländer kan vara bristfällig. Ett exempel är Kina, där det inte är tillåtet att

¹³⁸ MFoF:s skriftliga svar på Statskontorets frågor, 2020-09-23.

göra efterforskningar om hittebarn. Men förmedlingarna anser att rätten till en familj då är viktigare än rätten till att kunna hitta sina rötter.

MFoF anser att vissa samarbetsländer, inklusive respektive länders organisationer, är förhållandevis resurssvaga. Det förekommer då att dokumentationen inte är lika omfattande som man kan förvänta sig jämfört med svenska förhållanden.

Statskontoret anser att avsaknaden av information i barnrapporter gör det svårare för utomstående, bland annat vuxna adopterade, att få en bild av hur adoptionen genomförts och om barnrättsperspektivet iakttagits.

4.5.4 Vissa problem kring insyn, reglering och likvärdighet av adoptionskostnader och bidrag

2015 publicerade HCCH en skrivelse där det framkommer att det finns särskilda problem kring kostnader, avgifter och bidrag vid internationella adoptioner. Det handlar om att det i vissa fall är svårt att få insyn i aktörernas kostnader, bidrag, samarbetsprojekt och donationer. Reglerna kring ekonomiska aspekter är också bristfälliga eller obefintliga i vissa länder och det finns en stor variation i aktörernas och ländernas avgifter och kostnader i samband med adoptioner.¹³⁹

4.6 MFoF har relevant kompetens för sitt uppdrag, men behöver utveckla sin roll

MFoF:s utredare behöver ha kompetens för att kunna ge vägledning och utföra kontroll för att säkerställa att adoptionsprocessen är tillräckligt rättssäker och att den sker utifrån barnets bästa. Det innebär enligt Statskontoret att MFoF bör ha bland annat tillräckliga kunskaper om lagstiftningen inom adoptionsområdet och kompetens för att bedöma om förmedlingsverksamheten sker enligt de nationella och internationella regler och konventioner som gäller. Myndigheten bör också ha god kompetens när det gäller att bedöma ursprungsländernas förhållanden och villkor kring adoptioner.

Statskontoret bedömer att myndigheten har relevant kompetens för de vägledande och kontrollerande uppgifterna. De som arbetar med adoptioner på myndigheten är antingen jurister eller socionomer. Några av socionomerna har också egen erfarenhet av att göra medgivandeutredningar. Men de flesta på MFoF är nyanställda efter omlokaliseringen av myndigheten som skedde under hösten 2018. Statskontoret bedömer sammanfattningsvis att de anställda behöver få mer erfarenhet om internationella adoptioner. Myndigheten behöver också utveckla sin vägledande roll.

¹³⁹ HCCH (2015). *The Financial Aspects of Intercountry Adoption*. Fact Sheet No 2 for the 2015 Special Commission meeting.

4.6.1 MFoF är en ny myndighet som behöver samla på sig mer erfarenhet

I allmänhet anser förmedlingarna att MFoF har god kompetens när det gäller adoptionssystemets regelverk. Förmedlingarna värdesätter också att myndigheten granskar deras arbete i sin tillsyn eftersom de ser det som en yttersta garant för att förmedlingarnas verksamhet bedrivs rättssäkert och med barnrättsperspektivet i fokus. Men enligt förmedlingarna finns också vissa områden där MFoF behöver utveckla sin kompetens. Inom vissa områden har förmedlingarna olika förväntningar på MFoF:s roll och hur delaktig myndigheten ska vara i adoptionsprocessen.

MFoF uppger att omlokaliseringen medförde att de tappade både kompetens och erfarenhet. Men de säger att det samtidigt gav dem tillfälle att se över vilka kompetenser de behövde för att bland annat stärka sin kompetens kring sekretessfrågor och rättstillämpning, samt stöd till adopterade.

Men adoptionsförmedlingarna anser att det är för juristtunga på MFoF och att myndigheten i vissa fall saknar tillräcklig kompetens om internationella adoptioner, internationella kulturella skillnader och om förmedlingarnas verksamhet. MFoF delar förmedlingarnas uppfattning om att kunskaperna om adoptioner är större hos förmedlingarna än hos MFoF. MFoF håller också med om att myndigheten behöver fortsätta bygga upp sin kunskap och erfarenhet om internationella adoptioner. Men MFoF anser samtidigt att de har varit framgångsrika i sin rekrytering genom att anpassa den till myndighetens nya uppdrag och ansvar. Företrädare för myndigheten anser också att de haft en bra strategi för att behålla det institutionella minnet från tidigare myndigheter inom adoptionsområdet.

När det gäller kompetensen inom juridik anser MFoF att denna kompetens är helt nödvändig i en myndighet som arbetar med tillsyn och auktorisation. Samtidigt bedömer myndigheten att den också har den beteendevetenskapliga kompetens som behövs. Rekryteringen av en ny generaldirektör har också tillfört ytterligare kompetens inom internationella relationer.

4.6.2 Högre arbetsbelastning för MFoF om förmedlingar avvecklas

MFoF uppger att deras arbete inte har påverkats nämnvärt till följd av att antalet adoptioner har minskat. Myndigheten har samma arbetsuppgifter och arbetsbelastning oavsett hur många adoptioner som genomförs eftersom de inte arbetar med enskilda adoptionsärenden. Däremot uppger företrädare för MFoF att myndigheten tillfälligt hade en högre arbetsbelastning i samband med att adoptionsförmedlingen FFIA avvecklades.

4.6.3 Olika förväntningar på MFoF:s roll

Det finns olika förväntningar och önskemål om vilken roll MFoF bör ha. Statskontoret ser att förmedlingarna på flera sätt saknar vägledning och stöd från

MFoF samtidigt som MFoF betonar att myndighetens tillsynsroll begränsar deras möjligheter att ge alltför ingående vägledning.

MFoF betonar tillsyn framför rådgivning

I våra intervjuer med företrädare för MFoF och förmedlingarna framkommer att MFoF ändrade sitt förhållningssätt till förmedlingarna i samband med att MIA avvecklades och MFoF bildades 2015. MFoF tog ett steg tillbaka från att vara det rådgivande organ och det stöd som företrädaren MIA hade varit till att i stället bli mer av en tillsynsmyndighet.

MFoF framhåller att de inte ger råd i enskilda adoptionsärenden och att det inte heller ingår i deras uppdrag att ha någon vägledande funktion. Företrädare för MFoF betonar att uppdraget som tillsynsmyndighet innebär att myndigheten inte ska ge råd och stöd som myndigheten senare kan vara tvungen att ta tillbaka vid en tillsyn. Samtidigt anser vissa inom MFoF att myndigheten borde bistå mer med information och råd för att undvika att förmedlingarna gör misstag som senare uppdagas i en tillsyn.

Förmedlingarna vill ha mer vägledning och strategisk styrning

Trots att förmedlingarna uppfattar att MFoF tagit ett steg tillbaka när det gäller stöd och råd ger förmedlingarna i intervjuer med oss flera exempel på stöd som de har fått av MFoF. Ett exempel är Adoptionscentrum som fått stöd vid flera tillfällen, bland annat för att hantera frågor och problem som har uppkommit i samband med den pågående coronapandemin.

Men förmedlingarna vill i högre grad kunna rådgöra med MFoF och få vägledning i de frågor som uppstår eftersom de ibland känner sig osäkra på hur myndigheten vill att de hanterar olika aspekter av förmedlingsarbetet. Det gäller bland annat hur förmedlingarna ska tolka olika lagar, akthanteringen och riskanalyser.

Förmedlingarna vill att MFoF blir en mer aktiv part i adoptionssammanhang

Förmedlingarna framför också till Statskontoret att MFoF även behöver ge dem visst stöd i internationella sammanhang eftersom MFoF är Sveriges centralmyndighet inom adoptionsområdet.

Förmedlingarnas behov av stöd vid internationella sammanhang ser olika ut. Vissa önskar mer stöd från MFoF i diskussioner med myndigheter i ursprungsländerna eftersom dessa vill få besked om hur MFoF ställer sig i vissa frågor, till exempel om hur uppföljningsrapporter ska se ut. Det framkommer också önskemål om att MFoF kunde vara mer behjälplig vid avtalsfrågor och vid utfärdanden av intyg. Det finns också en förhoppning om att MFoF bör bygga ut sitt internationella kontaktnät och ha fler internationella kontakter. På så vis anser förmedlingarna att MFoF skulle få en bättre förståelse för förutsättningarna i samarbetsländerna och de villkor som förmedlingarna arbetar under.

Adoptionscentrum framför till Statskontoret att MFoF:s tillsyn i större utsträckning borde utgå från de områden som innebär störst risker i adoptioner. Adoptionscentrum anser att MFoF i sitt tillsynsarbete vänder på varje sten samt besöker samma länder och träffar samma personer som förmedlingen. Enligt Adoptionscentrum ger detta intryck av att MFoF inte litar på förmedlingarna. Adoptionscentrum önskar att myndigheten snarare skulle vara mer inriktad på samarbete, där förmedlingarna och MFoF tillsammans skulle sätta upp mål för hur rättssäkerheten och barnrättsperspektivet ska bli än mer framträdande i adoptionerna. På så vis bedömer förmedlingen också att förmedlingarna och MFoF lättare kan påverka i positiv riktning internationellt.

4.7 MFoF samverkar med flera aktörer

MFoF kan öka sin kunskap och insyn i adoptionsprocessen genom att samverka med andra aktörer. Därmed kan myndigheten också i större utsträckning säkerställa att processen sker rättssäkert och utifrån barnets bästa. Statskontoret kan också konstatera att MFoF samverkar med flera viktiga aktörer, som andra centralmyndigheter, ICAN-gruppen (Intercountry Adoption Network), Haagsekretariatet, FN-organ, svenska ambassader, Utrikesdepartementet och ISS/IRC (International Social Service / International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of Their Family). Samverkan sker framför allt för att hämta in information om de ursprungsländer som Sverige samarbetar med och för att diskutera aktuella frågor inom det internationella adoptionsområdet.¹⁴⁰ Samverkan med andra länders centralmyndigheter består bland annat av att MFoF har vissa kontakter med de övriga nordiska ländernas centralmyndigheter för att inhämta information i de fall Sverige och något annat nordiskt land samarbetar med samma ursprungsland.

MFoF tar också emot delegationer, bland annat från adoptionsmyndigheter och företrädare för institutioner för barn från ursprungsländer, när dessa besöker Sverige.

I Sverige samverkar MFoF med andra myndigheter som Barnombudsmannen, Migrationsverket, Skatteverket och Socialstyrelsen. MFoF samverkar också med Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet. Därutöver samverkar MFoF med SKR och Familjerättsassocionomernas riksförening (FSR). Syftet med samverkan är att utbyta erfarenheter och information. Denna samverkan kan se ut på olika sätt. MFoF samverkar exempelvis med Socialstyrelsen när det gäller att ta fram allmänna råd inom adoptionsområdet. Samverkan med Skatteverket och Migrationsverket sker via ett gemensamt myndighetsnätverk där även Domstolsverket ingår. MFoF samverkar med Barnombudsmannen kring barnrättsfrågor.

¹⁴⁰ MFoF (2020). *Årsredovisning 2019*.

MFoF har också viss samverkan med kommunerna i de fall kommunerna hör av sig med frågor kring adoptionsärenden.

4.7.1 MFoF behöver stöd från UD

MFoF önskar även mer samverkan med Utrikesdepartementet, de svenska ambassaderna och utlandsmyndigheterna. Eftersom MFoF inte alltid kan resa till länderna på egen hand är myndigheten beroende av andra oberoende aktörer med insyn i ursprungsländerna och som kan ha bättre förutsättningar att få fram viktig information. Det framgår också av MFoF:s föredragningspromemior att MFoF i flera fall inte får kontakt med eller svar från ambassaderna. MFoF uppger att de nu arbetar för att ytterligare utveckla samarbetet med UD.

5 Statskontorets slutsatser

Statskontoret har haft i uppdrag att överväga om organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten bör förändras. I dag delar kommuner, ideella föreningar och staten på ansvaret för internationella adoptioner. Kommuner utreder, ideella föreningar förmedlar och staten utövar tillsyn.

Vi bedömer att den nuvarande organiseringen av adoptionsverksamheten ger bäst förutsättningar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i de internationella adoptionerna.

Statskontoret bedömer att MFoF och förmedlingarna har relevant kompetens för att utföra sina uppgifter och att de i hög utsträckning arbetar för att säkerställa att adoptionerna genomförs rättssäkert och med barnens bästa i fokus. Vi bedömer dock att kompetensen varierar mellan kommunerna, eftersom många kommuner genomför medgivandeutredningar sällan.

Internationella adoptioner har efter hand blivit allt mer säkra och trygga, både för barnen och för de som adopterar. Det beror bland annat på Haagkonventionen och på att det internationella samarbetet har blivit bättre. Samtidigt kan rättssäkerheten och barnrättsperspektivet inte garanteras fullt ut i varje enskilt adoptionsfall. Vi bedömer därför att det finns ett utrymme för alla inblandade aktörer att ytterligare förbättra sitt arbete. I kapitel 6 lämnar vi förslag till hur den nuvarande adoptionsverksamheten kan utvecklas för att skapa en än mer hållbar och rättssäker adoptionsverksamhet som sätter barnrättsperspektivet främst. Vi lämnar bland annat förslag på hur kommunerna kan förbättra sina medgivandeutredningar och hur MFoF kan förbättra sin tillsyn.

Statskontoret har även prövat om andra organisationsalternativ för internationella adoptioner skulle kunna vara mer lämpliga än den nuvarande organiseringen, bland annat att staten skulle ta över förmedlingsansvaret. Men vi bedömer att en organisering där staten har förmedlingsansvaret skulle tillgodose rättssäkerhet och barnrättsperspektiv i lägre utsträckning samtidigt som kostnaderna för verksamheten skulle vara högre jämfört med nuvarande organisering.

5.1 Våra slutsatser och bedömningar

I våra slutsatser och bedömningar har vi utgått från villkoren i vårt uppdrag, nämligen att adoptionsverksamheten ska säkra:

- barnrättsperspektivet
- rättssäkerheten

- relevant kompetens i alla led
- rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten
- kostnadseffektivitet i de offentligt finansierade verksamheterna.

5.1.1 Det är svårt att fullt ut tillgodose barnrättsperspektivet och rättssäkerheten

Statskontorets översyn visar att det är svårt i vissa fall att fullt ut garantera barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Det beror bland annat på att kommunerna i flera fall saknar förutsättningar för att göra bedömningar om sökandes lämplighet som adoptivförälder med tillräcklig kvalitet. Det beror också på risker som har att göra med hur ursprungsländerna följer villkor i Haagkonventionen. Dessutom kan inte MFoF ha full insyn i adoptionsprocessens alla delar, särskilt inte i ursprungsländerna.

Kommunerna har svårt att upprätthålla likvärdighet i föräldrautbildningar och medgivandeutredningar, vilket påverkar barnrättsperspektivet och rättssäkerheten

Olika kommuner har olika förutsättningar, vilket innebär att tillgången till och kvaliteten på föräldrautbildningen varierar, liksom kvaliteten på medgivandeutredningarna. Det saknas en enhetlig bedömningsmodell för att fastställa de sökandes lämplighet att adoptera. Men MFoF planerar att ta fram en sådan modell. De flesta kommuner genomför medgivandeutredningar mycket sällan, vilket innebär att det är svårt för dem att upprätthålla sin kompetens inom området. Många av de socialsekreterare som genomför utredningarna saknar också utbildning inom adoptionsområdet. Den bristande kompetensen bland socialsekreterarna kan också leda till att vissa sökanden hoppar av processen till följd av felaktig information från kommunen om adoptionsprocessen.

Sammantaget innebär det att kommunerna inte har tillräckliga förutsättningar för att fullt ut säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen. Det följer av att de sökandes förberedelser, lämplighet och möjligheter att adoptera varierar beroende på vilken kommun de bor i och vilken socialsekreterare som har genomfört medgivandeutredningen.

Risker för att villkor i lagstiftning och konventioner inte uppfylls vilket kan påverka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptioner

Lagstiftningen inom adoptionsområdet har stärkts, men Statskontoret kan ändå konstatera att det i flera av de ursprungsländer som Sverige samverkar med finns risker för att villkor i lagstiftning, Haagkonventionen och barnkonventionen inte uppfylls. MFoF har beviljat auktorisation i de fall då de har bedömt att riskerna är låga. I de fall då myndigheten har bedömt att riskerna är för höga har de avslagit ansökan om auktorisation. De risker som MFoF iakttagit rör bland annat brister i landets adoptionslagstiftning eller i hur landet tillämpar lagstiftningen. Det gäller bland annat möjligheten för adopterade barn att söka sitt ursprung och

subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen innebär att ett barn i första hand ska växa upp i sin biologiska familj, i andra hand i sitt ursprungsland och först därefter kan internationell adoption prövas. Det förekommer också korruption i flera av ursprungsländerna vilket kan tyda på att rättssäkerheten i landets adoptionssystem är låg, även om det inte nödvändigtvis behöver innebära detta.

Utifrån underlag i en tillsyn som MFoF utförde 2017 framkommer att det i många fall saknas dokumentation i ursprungsländernas barnrapporter som visar om subsidiaritetsprincipen har följts. Denna princip är en central i barnrättsperspektivet enligt Haagkonventionen och barnkonventionen. Det saknas i flera fall bland annat dokumentation om barnets föräldrar och släktingar har eftersökts, om stöd har getts till familjen eller anhöriga för att ta hand om barnet och vilka försök som har gjorts till nationell adoption.

Samtidigt visar statistik från HCCH att ursprungsländerna i allt högre utsträckning adopterar nationellt, vilket är en viktig indikator på att länderna följer subsidiaritetsprincipen. Men enligt Statskontoret är det viktigt att följsamheten till principen också dokumenteras. Avsaknaden av dokumentation i barnrapporterna gör det svårt för utomstående, exempelvis MFoF och de som adopterats, att bedöma hur subsidiaritetsprincipen har följts och därmed om adoptionen varit till barnets bästa.

Förhållandet att det finns risker i flera ursprungsländer visar, enligt Statskontoret, att MFoF har en viktig funktion som kontrollinstans.

Barnrättsperspektivet och rättssäkerheten är särskilt svår att upprätthålla vid enskilda adoptioner

Enskilda adoptioner kontrolleras inte lika ingående som när adoptionen går via en förmedling. Både kommunerna och MFoF anser också att regelverken kring enskilda adoptioner är oklara. Vissa sökanden missar också att ansöka om medgivande och att delta i föräldrautbildningen vid enskilda adoptioner. Det gör att det finns större risk för oegentligheter och för att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten åsidosätts vid enskilda adoptioner än vid adoptioner via förmedling.

MFoF hanterade 17 ärenden om enskild adoption under 2019, men myndigheten får inte kännedom om alla enskilda adoptioner som genomförs i Sverige. Hur stort mörkertalet är går inte att säga eftersom det saknas statistik för enskilda adoptioner.

Möjligheten för MFoF att kontrollera barnrättsperspektivet och rättssäkerheten är i vissa fall begränsad

Det är svårt för MFoF att garantera att barnrättsperspektivet alltid sätts främst vid adoptioner trots att barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen har stärkts efter hand. MFoF:s möjligheter att säkerställa barnrättsperspektivet försvåras av ett antal omständigheter. Det gäller bland annat att myndigheten i hög grad är beroende av bedömningar från andra uppgiftslämnare.

MFoF försöker använda sig av så många oberoende källor som möjligt, till exempel UD och de svenska ambassaderna. Men det är relativt vanligt att ambassaderna inte besvarar MFoF:s förfrågningar. För vissa länder kan bristen på oberoende källor innebära att MFoF får förlita sig på vad adoptionsförmedlingarna uppgivit i sina ansökningar. Sverige har också i jämförelse med övriga nordiska länder fler ursprungsländer som man samarbetar med vilket resursmässigt gör det svårt att ha en lika ingående kontroll av alla ursprungsländer. Men Statskontoret bedömer ändå att MFoF noggrant och utifrån alla källor som är möjliga att få tillgång till så långt som möjligt kontrollerar att de länder som förmedlingarna samverkar med följer de lagar och konventioner som krävs för att upprätthålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet.

5.1.2 MFoF:s beslut om att bevilja auktorisation kan motiveras tydligare

MFoF:s beslut att avslå förmedlingarnas auktorisationsansökningar för samarbete med enskilda länder är grundligt motiverade medan besluten om att bevilja auktorisation för samarbete med enskilda länder nästan alltid är mycket kortfattat motiverade. Därmed är det inte lika tydligt på vilka grunder MFoF har beviljat en ansökan om auktorisation som när MFoF har avslagit en ansökan om auktorisation. Men vi kan också konstatera att MFoF:s senast beviljade auktorisation skiljer sig från tidigare beslut genom att beslutet är utförligt motiverat. Enligt MFoF ska framtida beslut om auktorisation också motiveras mer utförligt. Statskontoret anser att detta är en bra och nödvändig utveckling. Vi bedömer att en praxis kommer att växa fram i takt med att nya beslut om auktorisation får en mer utförlig motivering. Denna praxis kommer att göra det mer tydligt för adoptionsförmedlingar och andra, till exempel vuxna adopterade, under vilka förutsättningar MFoF beviljar respektive inte beviljar en auktorisation.

5.1.3 Aktörerna saknar i vissa avseenden relevant kompetens

Många kommuner saknar relevant kompetens för att genomföra de utredande uppgifter som kommunerna ansvarar för. Vår översyn visar också att det finns områden där förmedlingarna och MFoF kan utveckla sin kompetens.

Kommunerna saknar i vissa fall kompetens och erfarenhet för att fullt ut tillgodose barnrättsperspektivet och rättssäkerheten

Socialsekreterarna i kommunerna saknar i en del fall kompetens, erfarenhet och metoder för att genomföra tillräckligt kvalitativa medgivandeutredningar, vilket påverkar både barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Flera socialsekreterare uppger att deras bristande kompetens och erfarenhet medför att de har svårt att bedöma de sökandes lämplighet. Det medför att aspekter som sökandens förmåga att uttrycka sig, status och ekonomi kan få större betydelse än barnets bästa vid lämplighetsbedömningen. Vidare visar Statskontorets analys det finns risk för jäv, eftersom socialsekreterarna i mindre kommuner ibland känner till de som ansöker om adoption. Dessutom upplever vissa socialsekreterare att det känns svårt för dem

att inte samtycka till att gå vidare i adoptionsprocessen i de fall då de sökande redan har fått ett barnbesked.

Utredningarnas varierande kvalitet kan också försvaga barnrättsperspektivet eftersom bristande kvalitet kan begränsa både ursprungsländernas möjlighet att välja lämpliga föräldrar till barnen och vilka länder som de sökande kan ansöka om adoption från.

Adoptionsförmedlingarna lever upp till MFoF:s krav på kompetens, men deras oberoende ifrågasätts

Vi bedömer att förmedlingarna har relevant kompetens för att sköta verksamheten på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. De flesta medarbetare på adoptionsförmedlingarna har också arbetat länge på förmedlingarna. De har därmed stor kunskap om förmedlande uppgifter och om de länder som de samverkar med.

Men inom några områden skulle förmedlingarna kunna utveckla sin kompetens ytterligare. MFoF önskar att det fanns mer juridisk kompetens hos förmedlingarna då förmedlingarna ofta söker sådant stöd hos MFoF. MFoF ifrågasätter i vissa fall också om förmedlingarnas har ett tillräckligt oberoende perspektiv för att bedöma risker i hur samarbetsländerna hanterar adoptioner. Både MFoF och adopterade har även kritiserat hur förmedlingarna hanterar de adopterades akter i vissa fall.

MFoF har relevant kompetens, men deras roll behöver utvecklas

Statskontoret bedömer att MFoF har relevant kompetens för sina kontrollerande och vägledande uppgifter. Myndigheten har goda kunskaper om lagstiftningen inom adoptionsområdet, om barnrättsperspektivet och om ursprungsländernas villkor kring adoptioner.

Men MFoF är en relativt ny myndighet och vi anser att myndigheten behöver fortsätta att bygga upp sin erfarenhet och kunskap om internationella relationer samt om förmedlingarnas verksamhet i Sverige och samarbetsländerna.

Vår översyn visar att det också finns olika förväntningar på MFoF:s roll och delaktighet i de vägledande uppgifter som myndigheten har. Förmedlingarna önskar att MFoF hade en mer vägledande och stödjande roll, medan MFoF betonar sin tillsynsroll gentemot förmedlingarna.

5.1.4 Vissa offentligfinansiella kostnader kommer sannolikt att minska

Vi har beräknat kostnaderna för den offentliga sektorns insatser när det gäller adoptioner.¹⁴¹ Kostnaderna rör främst kommunernas medgivandeutredningar, MFoF:s tillsyns- och auktorisationsarbete samt statsbidraget som

¹⁴¹ Uppgifter om kostnader redovisas mer i detalj i kapitel 2–4 i vår rapport, men har här (tabell 10) samlats och summerats till totala kostnader per ”aktör” i adoptionssystemet.

Försäkringskassans betalar ut till adoptivföräldrar i samband med genomförd adoption. För att ge en helhetsbild har vi även räknat in adoptivföräldrarnas och förmedlingarnas kostnader.

Tabell 10. Totala kostnader för adoptioner 2019.

Aktör	Kronor	Andel
Staten	24 178 000	31 %
Adoptivföräldrar	30 820 000	39 %
Kommunerna	20 200 000	26 %
Adoptionsförmedlingarna	3 543 000	4 %
Totalt	78 741 000	100 %

Källa: Statskontorets egna beräkningar

Adoptivföräldrarna står för den enskilt största delen av kostnaderna för adoption (tabell 10). Adoptivföräldrarnas kostnader består av avgifter till förmedlingarna, egna utlägg i samband med adoption (till exempel översättningar och rese-kostnader) och kostnader för föräldrautbildning.

Staten står för knappt en tredjedel av kostnaderna. Dessa utgörs av Försäkringskassans bidrag till adoptivföräldrar (12,75 miljoner kronor), MFoF:s kostnader för adoptionsrelaterad verksamhet (9,6 miljoner kronor) och ett statligt bidrag till adoptionsförmedlingarna och adoptionsorganisationer (1,8 miljoner kronor).

Kommunernas kostnader rör framför allt arbetet med medgivandeutredningar, men också till mindre del den tid som läggs på samtyckesproceduren och uppföljningsrapporter. Statens och kommunernas kostnader utgör drygt hälften av kostnaderna för adoption.

Adoptionsförmedlingarna ska täcka sina kostnader med avgifter från sökande, men de har inte kunnat göra det fullt ut under senare år (se även kapitel 3). De har då finansierat sina underskott med eget kapital. Att underskotten finansieras med eget kapital innebär att förmedlingarna subventionerar en del av adoptivföräldrarnas kostnader. Denna subvention är därmed också en kostnad för adoptioner.

De totala kostnaderna för 170 genomförda adoptioner 2019 uppgår till närmare 79 miljoner kronor. Utslaget per adoption blir kostnaden närmare 465 000 kronor.

Vissa kostnader kommer att minska om antalet adoptioner minskar

Om antalet adoptioner fortsätter att minska kommer kommunernas och statens kostnader att minska. För statens del handlar det om att kostnaderna för adoptionsbidraget minskar, medan kostnaderna för MFoF:s tillsyn och auktorisation inte gör det, åtminstone inte på kort sikt. Adoptivföräldrarnas kostnader kommer sannolikt att öka oavsett om antalet adoptioner förblir oförändrat eller minskar. Det beror på att den allmänna prisnivån i samhället sannolikt kommer att stiga och på att förmedlingarna behöver kompensera för de intäkter som de förlorar och för sina underskott genom att höja sina avgifter.

Adoptivföräldrarnas andel av totalkostnaderna kommer dessutom att öka om antalet adoptioner fortsätter att minska. Det beror på att deras kostnader fortsätter att öka samtidigt som statens och kommunernas kostnader fortsätter att minska.

Kostnadseffektiviteten i dagens adoptionsverksamhet kan öka

Vi bedömer att adoptionsverksamheten har ett visst utrymme för effektiviseringar och därmed att det går att minska de offentligfinansiella kostnaderna för adoptioner. Ungefär två tredjedelar av de som har fått ett medgivande för adoption avbryter adoptionsprocessen. Kommunernas medgivandeutredningar skulle vara mer kostnadseffektiva om en större andel av utredningarna ledde till en genomförd adoption. Våra förslag om att koncentrera kommunernas medgivandeutredningar till färre kommuner (se avsnitt 6.1) syftar bland annat till att göra utredningarna mer kostnadseffektiva, genom att fler utredningar leder till genomförd adoption än i dag.

Lagstiftning och internationella konventioner ställer höga krav på rättssäkerhet och barnrättsperspektiv i adoptioner. Förmedlingarna samarbetar också i många fall med länder där det förekommer korruption. Av det följer att MFoF behöver lägga relativt stora resurser på att kontrollera att förmedlingen av adoptioner sköts på ett korrekt sätt. Samtidigt finns det en gräns för när kontrollinsatserna inte är motiverade. I nuläget är det cirka 10 personer på MFoF som på olika sätt granskar det arbete som ett 20-tal personer på förmedlingarna genomför.¹⁴² Vi bedömer att det är en rimlig dimensionering av MFoF:s resurser. Men om antalet adoptioner fortsätter att minska innebär det sannolikt att antalet samarbetsländer och antalet förmedlingar också kommer att minska jämfört med i dag. Då bör även MFoF:s resursbehov minska.

5.1.5 Förmedlingarna riskerar avveckling om antalet adoptioner fortsätter att minska

Samtliga förmedlingar redovisar underskott sedan några år tillbaka till följd av att antalet adoptioner har minskat. Vi bedömer att antalet adoptioner i bästa fall kommer att vara oförändrat men sannolikt minska ytterligare från dagens nivå.

Vår analys visar att under dessa förutsättningar har Adoptionscentrum bäst möjligheter att klara sin ekonomi med fortsatta underskott och att Barnen Framför Allt klarar några år till. Däremot ligger redan Barnens Vänner nära den gräns som MFoF har satt upp för när de bör vidta åtgärder för att avhjälpa brister i sin ekonomi. Våra beräkningar visar att det finns ett utrymme för förmedlingarna att dels höja avgifterna, dels sänka sina kostnader. Vi bedömer att det är enklare att höja avgifterna än att sänka kostnader eftersom de flesta förmedlingar nu ligger på

¹⁴² Som jämförelse kan nämnas att MIA, som föregick MFoF, hade 12 anställda som granskade 5 förmedlingar och auktoriserade förmedlingar för ungefär 30 samarbetsländer. Uppgift i mejl den 24 september 2020 från tidigare anställd på MIA.

en nivå där det är svårt att sänka kostnaderna ytterligare utan att försämra kvaliteten i verksamheten. Men vi vill samtidigt framhålla att det är förmedlingarna i egenskap av ideella föreningar som inom ramarna för de villkor som följer av lagar och auktorisation som själva väljer hur de vill hantera sina kostnader och intäkter.

Coronapandemin har påverkat adoptionsverksamheten under 2020. Hur pandemin kommer att påverka adoptionsverksamheten på längre sikt har vi inte kunnat prognosticera.

Svårt med en sammanslagning för att lösa de ekonomiska problemen

Vi har värderat om förmågan att få täckning för kostnader och att hantera svängningar i verksamhetsvolym skulle bli bättre om adoptionsförmedlingarna går samman eller om de fortsätter var för sig. Vi bedömer att en sammanslagning skulle kunna sänka overheadkostnader för exempelvis lokaler och administrativ personal, men inte särskilt mycket. Det beror på att förmedlingarna redan har minskat sina overheadkostnader väsentligt. Vår analys visar att en sammanslagning till en enda adoptionsförmedling också kan innebära att den sammanslagna organisationen bättre kan tåla svängningar i verksamhetsvolym. Det beror i så fall på att organisationen då skulle ha fler samarbetsländer att arbeta med och ett större eget kapital.

Samtidigt bedömer vi att förutsättningarna för en sammanslagning i närtid är mycket små. Eftersom förmedlingarna är ideella organisationer behöver en sammanslagning ske på frivillig väg. Statskontoret erfar att förmedlingarna saknar intresse för att gå samman. Förmedlingarna uppger att de inom vissa områden har skilda värderingar och de har olika inriktning när det gäller samarbetsländer. De vill hellre försöka klara sin verksamhet på egen hand. Statskontoret bedömer också att det finns praktiska utmaningar för en sammanslagning, exempelvis hur sammanslagningen ska hantera det egna kapital som har byggts upp i respektive förmedling.

Inte sannolikt att alla adoptionsförmedlingar avvecklas

Om antalet adoptioner fortsätter att minska och förmedlingarnas ekonomiska situation inte klaras upp kan det ytterst bli fråga om att alla förmedlingar får avveckla sig själva. Men Statskontoret bedömer att det inte är sannolikt att samtliga adoptionsförmedlingar kommer att avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en överskådlig framtid. Så länge det finns en efterfrågan på internationella adoptioner, finns det möjlighet för åtminstone en förmedling att förmedla adoptioner. Om alla förmedlingar skulle avvecklas finns också möjligheten kvar att genomföra enskilda adoptioner via MFoF.

Det finns också en möjlighet för de förmedlingar som avvecklar sitt förmedlingsarbete att fortsätta existera och i så fall sköta sina andra skyldigheter, exempelvis

stöd till adopterade. Men två förmedlingar uppger att de skulle upphöra helt med sin verksamhet om förmedlingsdelen i verksamheten avvecklades.

5.2 Förutsättningar för våra förslag om den framtida organiseringen av internationella adoptioner

Våra förslag om hur internationella adoptioner ska organiseras framöver har styrts av ett antal faktorer, dels sådana som har att göra med omvärldsutvecklingen, dels sådana som har att göra med de villkor regeringen ställt i sitt uppdrag till oss. Omvärldsfaktorerna handlar bland annat om att antalet adoptioner fortsätter att minska. Regeringens villkor i uppdraget till oss innebär att våra förslag bland annat ska uppfylla krav på rättssäkerhet och barnrättsperspektiv samtidigt som de inte ska leda till ökade offentligfinansiella kostnader. Våra möjligheter att lämna skarpa förslag begränsas också av att adoptionsverksamheten är organiserad under olika huvudmän, där kommuner sköter medgivandeutredningar, ideella organisationer själva förmedlingen och staten tillsynen.

5.2.1 Det minskande antalet adoptioner får konsekvenser för våra förslag

Det minskande antalet adoptioner innebär att majoriteten av förmedlingarna på sikt kommer att behöva avveckla sin verksamhet om de inte lyckas med att vända sin ekonomi. För kommunernas och MFoF:s del innebär minskningen av antalet adoptioner att de behöver allt mindre resurser till medgivandeutredningar respektive tillsyn. Minskningen av antalet adoptioner beror på faktorer som staten och förmedlingarna har svårt att påverka.

Antalet samarbetsländer kommer troligen att minska av sig självt

Vi bedömer att minskningen av antalet adoptioner innebär att vissa av de problem som finns i dagens adoptionssystem inte kräver särskilda åtgärder för att lösas, eftersom utvecklingen i sig innebär att problemen minskar eller upphör. Dessa problem rör bland annat att det är för många samarbetsländer för MFoF att tillsyna. Förmedlingarnas ekonomiska svårigheter innebär troligen att antalet samarbetsländer kommer att minska eftersom det är för dyrt att upprätthålla samarbete med de länder som det kommer få adopterade barn ifrån. Vi avstår därför från att lämna förslag som rör antalet samarbetsländer.

Behovet av offentlig finansiering kommer att minska

Ett minskat antal adoptioner innebär att kommunerna och staten, bland annat MFoF, på sikt får lägre kostnader. Förmedlingarnas alltmer försämrade ekonomi kommer sannolikt att leda till att antalet förmedlingar minskar, liksom antalet samarbetsländer. Det borde på sikt minska behoven av tillsyn. För kommunernas del innebär minskningen av antalet adoptioner att de kommer att behöva lägga mindre resurser på medgivandeutredningar än i dag.

Förmedlingarnas verksamhet bör bygga på sökandes intresse

Adoptionsförmedlingarna har uppstått som ideella föreningar tack vare att adoptivföräldrar har gått samman för att hjälpa andra att adoptera. Uppkomsten av adoptionsförmedlingarna har också styrts av att efterfrågan på adoptioner från 1970-talet till 1990-talet har ökat. När efterfrågan på adoptioner sedan sjönk behövde vissa förmedlingar avveckla sig själva. Förmedlingarna uppstod inte på initiativ av staten, även om staten var den aktör som gav tillstånd för adoptionsverksamheten (i bilaga 2 finns en mer ingående beskrivning av statens roll i förhållande till förmedlingarna).

Idag drivs förmedlingarna i huvudsak, liksom tidigare, med avgifter från sökande och de styrs av sina medlemmar via sina styrelser. Av detta följer att förmedlingarna står och faller med sina medlemmars intresse och den efterfrågan som finns på adoptioner och därmed de avgifter de kan få in. Statskontoret bedömer att det inte är en statlig uppgift att upprätthålla en adoptionsverksamhet om de sökandes intresse för den stadigt minskar. Att minskningen beror på faktorer som ligger utanför statens och förmedlingarnas kontroll innebär också att en större finansiering från staten av adoptionsförmedlingar inte leder till mer än att tillfälligt upprätthålla en verksamhet som på sikt sannolikt kommer att efterfrågas i allt mindre utsträckning. Vi lämnar därför inga förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingarna.

5.2.2 Viktigt att alla aktörer tar ansvar för att säkerställa adoptionsverksamheten

Organiseringen av internationella adoptioner är uppdelad på kommuner, ideella föreningar och staten. Bristerna inom barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsverksamheten kan bara åtgärdas om aktörerna i de tre sektorerna agerar gemensamt. Staten har rådighet över tillsynen av förmedlingarna och vissa delar av verksamheten i kommunerna och förmedlingarna. Det gäller bland annat lagstiftningen om medgivandeutredningar och de villkor för auktorisation som förmedlingarna arbetar efter. Kommunerna ansvarar för att organisera och genomföra sina medgivandeutredningar och uppföljningar. Förmedlingarna sköter själva förmedlingsarbetet och ansvarar för hur de hanterar sin ekonomi inom de ramar som villkoren för auktorisation sätter och om de vill samverka eller fortsätta var för sig. Samtidigt bedömer vi att de problem som vi har identifierat motiverar åtgärder, bland annat när det gäller medgivandeutredningar och förmedlingarnas ekonomi.

I våra förslag har vi, i enlighet med vårt regeringsuppdrag, tagit hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Vi har också tagit hänsyn till att förmedlingarna är ideella organisationer som handlar efter sina medlemmars och styrelsens mandat. Det innebär att de förslag som vi lämnar när det gäller bland annat kommunernas organisering av medgivandeutredningar och adoptionsförmedlingarnas ekonomi är

rekommendationer. Kommunerna och förmedlingarna avgör förstås själva hur de vill agera.

6 Statskontorets förslag

Statskontoret har uppmärksammat att det finns vissa problem i adoptionsprocessen. Men vi anser inte att dessa problem är så stora att organiseringen eller ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna behöver förändras. Vår uppfattning är att de problem som finns bäst löses inom ramen för den nuvarande ansvarsfördelningen. I kapitel 7 redovisar vi våra ställningstaganden när det gäller alternativa sätt att organisera adoptionsverksamheten i Sverige.

Här nedan redovisar vi de åtgärder som behöver genomföras inom ramen för den nuvarande ansvarsfördelningen för att ytterligare säkra en hållbar och rättssäker adoptionsverksamhet där barnrättsperspektivet sätts främst.

Sammanfattningsvis föreslår vi följande:

- Kommunernas arbete med medgivandeutredningar bör samlas till och genomföras av ett färre antal kommuner.
- MFoF bör förbättra det stöd 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 gällande tillsyn och auktorisation för de samarbetsländer som de nordiska länderna har gemensamt.
- Samarbetet mellan MFoF och UD bör fortsätta att förbättras i syfte att få tillgång till information om ursprungsländerna.
- MFoF bör fortsatt 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.

I det följande redovisas våra förslag inklusive konsekvensbeskrivningar mer i detalj.

6.1 Kommunernas medgivandeutredningar bör samlas till färre kommuner

Statskontorets förslag

- Kommunernas arbete med medgivandeutredningar bör samlas till och genomföras av ett färre antal kommuner.

Kompetens, erfarenhet och bedömningsmetoder för att genomföra medgivandeutredningar varierar beroende på vilken kommun som genomför medgivandeutredningen. Det leder bland annat till att ursprungsländerna har svårt att fatta beslut om matchning av barn, eftersom utredningarna inte alltid innehåller tillräckligt med information. Statskontoret bedömer därför att medgivandeutredningarna inte i alla lägen är rättssäkra, eftersom utfallet av utredningen och kvaliteten i dem är beroende av vilken kommun som genomför utredningen.

Kvaliteten och tillgången till föräldrautbildningen varierar också. Men MFoF har fått ett extra anslag från regeringen som syftar till att förbättra tillgången till utbildningen liksom dess kvalitet. Därför avstår Statskontoret från att lämna förslag om föräldrautbildningen.

Men när det gäller medgivandeutredningarna anser Statskontoret att det behövs förändringar. Det finns också en bred konsensus bland aktörerna som arbetar med internationella adoptioner om att den kommunala samverkan kring medgivandeutredningar behöver utvecklas för att öka rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen.

6.1.1 Hur medgivandeutredningar kan samlas till färre kommuner

Vår analys visar att en medgivandeutredning i normalfallet tar 2–3 veckors arbetstid utslaget på en handläggare som arbetar heltid och en som arbetar deltid med ärendet. Det innebär att en socialsekreterare på heltid med visst bistånd på deltid från en annan socialsekreterare skulle kunna hantera ungefär 15–20 medgivandeutredningar per år. För närvarande genomförs drygt 500 medgivandeutredningar per år. Antalet medgivandeutredningar kommer sannolikt att minska ytterligare från dagens nivå. Därför bedömer vi att det räcker att 25–35 kommuner utför utredningarna för att klara det sökandetryck som finns för närvarande. Då skulle varje kommun som utför utredningar också uppnå den volym av utredningar som krävs för att kunna ha god kompetens för att genomföra dem.

SKR stödjer avtalssamverkan för att samla medgivandeutredningar till färre kommuner

Statskontoret bedömer att det bästa sättet att åstadkomma samverkan kring medgivandeutredningar är om kommunerna samverkar frivilligt. Den kommun som ska ta på sig att utföra medgivandeutredningar måste ha förutsättningar och vilja att göra det, medan den kommun som vill överföra arbetet med medgivandeutredningar till annan kommun måste driva frågan om att överföra medgivandeutredningarna så att det verkligen sker.

Möjligheterna för kommuner att samverka har underlättats genom bestämmelsen om generell avtalssamverkan i kommunallagen (9 kap. 37 § KL). Utifrån denna bestämmelse kan en eller flera kommuner eller regioner genom ett avtal ta på sig att utföra frivilliga eller obligatoriska uppgifter för en eller flera andra kommuner eller regioner.

Statskontoret har samrått med flera företrädare för SKR och även diskuterat frågan i SKR:s nätverk för socialchefer. SKR ger i ett yttrande till Statskontoret sitt stöd till att avtalssamverkan är en lämplig form för att samla medgivandeutredningar till ett färre antal kommuner. SKR poängterar att en sådan samverkan då måste utgå från de lokala behoven.¹⁴³

Våra intervjuer med förmedlingar, MFoF och kommuner visar också att avtalssamverkan mellan kommuner är viktig för att få mer likvärdiga utredningar.

Hur avtalen kan utformas

Samordningen av kommunernas medgivandeutredningar skulle kunna komma till stånd genom att den kommun eller de kommuner i varje län som har störst erfarenhet av medgivandeutredningar skriver ett avtal med resterande kommuner i länet. Kommunen eller kommunerna med störst erfarenhet åtar sig i och med avtalet att utföra de andra kommunernas medgivandeutredningar. Den kommun som överlämnar utredningsansvaret ersätter den utförande kommunen enligt självkostnadsprincipen. Avtalen bör även, i linje med vad SKR föreslår i en rapport från 2019¹⁴⁴, innehålla bland annat följande punkter: omfattningen av eventuell extern delegering av beslutanderätt, ekonomiska villkor, avtalstid och förutsättningar för uppsägning av avtalet samt reglering av personal- och arbetsmiljöansvar.

När en kommun delegerar uppgifter med hjälp av kommunal avtalssamverkan behåller den huvudmannskapet för de uppgifter som avtalet innehåller. Detta innebär att de kommuner som delegerar medgivandeutredningar till en annan kommun fortfarande har det övergripande ansvaret för utredningarna. De har även i regel ansvar för det slutliga beslutet om medgivande. Men det finns också

¹⁴³ SKR yttrande dnr. 20/01663.

¹⁴⁴ SKR (2019). *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, s. 23.

möjlighet att delegera beslutsfattandet till uppdragstagaren om detta skrivs in i avtalet.¹⁴⁵

Avtalssamverkan finns redan på flera håll i landet

Det finns flera exempel på kommuner som har avtalssamverkan när det gäller familjerätsfrågor inom socialtjänsten. Mora kommun utför tjänster åt Älvdalens kommun och Orsa kommun. Upplands Väsby kommun utför tjänster åt kommunerna Sigtuna och Sollentuna. Det finns också exempel på att alla kommuner i ett län samverkar när det gäller familjehemsplaceringar. Det gäller i Jämtlands och Östergötlands län.¹⁴⁶

Lokala behov får styra hur många kommuner som ingår i avtalssamverkan

Antalet medgivandeutredningar kommer sannolikt fortsätta att vara lågt, och dessutom minska. Därför bedömer Statskontoret att en länsvis samverkan kan vara ett möjligt alternativ. I varje län kan då 1–2 kommuner ansvara för medgivandeutredningarna. Därigenom sprids utredningarna geografisk över landet. Om det inte går att genomföra en samordning i sådan stor skala bör det ändå vara möjligt att ha avtalssamverkan i mindre skala, där en kommun utför medgivandeutredningar åt cirka 3–5 andra kommuner. Den skalan på avtalssamverkan finns redan på flera håll i landet. Vi bedömer att en sådan samverkan skulle medföra en mer rättssäker utredningsprocess med barnets bästa i fokus.

6.1.2 Konsekvenser av att samla utredningarna till färre kommuner

Om resurserna koncentreras till färre kommuner innebär det att de kommuner där socialsekreterarna har störst erfarenhet och kunskap inom området får genomföra utredningarna. På så sätt ökar förutsättningarna för likvärdig och hög kvalitet i utredningarna av sökandes lämplighet för att ta emot ett adoptivbarn. Vi bedömer också att hög kvalitet i utredningarna kommer att medföra att fler medgivanden än för närvarande kommer att leda till att adoptioner genomförs. Vår utredning visar också att det kan finnas en jävsproblematik i mindre kommuner där socialsekreterare och sökande kan känna varandra. Om medgivandeutredningar samlas till färre kommuner minskar denna problematik. Statskontoret bedömer därmed att förslaget leder till att rättssäkerheten, barnrättsperspektivet och kostnads-effektiviteten tillgodoses på ett bättre sätt än i den nuvarande organiseringen av medgivandeutredningar.

Förslaget bör kunna genomföras inom ramen för de kostnader kommunerna har i dag, det vill säga omkring 20 miljoner kronor per år. Vi bedömer att antalet medgivandeutredningar inte kommer att öka, utan snarare minska. Det skulle innebära att utredningskostnaderna skulle minska för kommunerna. Sannolikt minskar också kommunernas kostnader genom att den arbetstid som mindre erfarna

¹⁴⁵ SKR (2019). *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, s.11–16.

¹⁴⁶ Mej! från Kerstin Sahlgren, Sveriges kommuner och landsting (SKR), den 5/11 2020.

socialsekreterare behöver lägga på uppdatering av kunskap och inläsning faller ifrån när det framför allt är erfarna socialsekreterare som hanterar adoptionsärendena. Ett mindre behov av medgivandeutredningar medför också att de kommuner som för närvarande gör många medgivandeutredningar på sikt kommer att ha en viss överkapacitet. Den överkapaciteten kan användas för att genomföra utredningar åt de kommuner som gör dem mer sällan.

Men vårt förslag innebär också vissa nackdelar. Den närhet och tillgänglighet som sökande har när medgivandeutredningarna genomförs i hemkommunen blir mindre. Likaså kommer socialsekreterarna inte ha lika nära när de ska göra uppföljningsbesök. Vi bedömer att det kan orsaka längre restider, särskilt i de mer glesbefolkade delarna av landet. Avstånden kan i någon mån överbryggas av att det finns allt bättre möjligheter till digitala möten. Det är också möjligt att öka koncentrationen av utredande kommuner något mer i glesbefolkade delar än i tätbefolkade delar av landet, så att det är något fler utredande kommuner i de glesbefolkade länen jämfört med de mer tätbefolkade länen.

Incitamenten för avtalssamverkan kan också möjligen var alltför svaga, om kommunerna anser att medgivandeutredningar är för ett för begränsat område att samverka om. I så fall kan en avtalssamverkan utformas för flera typer av familjerättsliga ärenden där också medgivandeutredningar ingår.

Sammantaget bedömer Statskontoret att fördelarna med att samla medgivandeutredningarna till färre kommuner överväger nackdelarna. Vi anser att rättssäkerhet och barnrättsperspektiv är överordnade de praktiska hinder som eventuellt finns.

6.2 Stärkt stöd till kommunerna

Statskontorets förslag

- MFoF bör förbättra det stöd myndigheten ger till kommunerna.

Statskontoret konstaterar att kommunernas medgivandeutredningar varierar så pass mycket i kvalitet att det finns en risk för att rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i vissa fall inte blir tillgodosedda vid kommunernas beslutsfattande. Kommunerna behöver därför mer stöd för att genomföra utredningarna. MFoF har också identifierat detta problem. Men myndigheten har svårt att påverka kommunernas utredningar och beslut eftersom de varken har föreskriftsrätt eller tillsyn över kommunernas arbete. MFoF ger ut allmänna råd till kommunerna kring handläggning av ärenden om internationell adoption.¹⁴⁷ Men myndigheten anser att det behövs ytterligare åtgärder för att adoptionsprocessen ska fungera väl och har därför lämnat en begäran till Socialdepartementet om att få ett bemyndigande att

¹⁴⁷ HSLF-FS 2017:48.

även utfärda föreskrifter inom området. Föreskrifterna skulle följa de allmänna råd som MFoF redan har utfärdat och skulle bland annat gälla personalens kompetens och hur medgivandeutredningar ska genomföras.

6.2.1 Hur stödet till kommunerna kan stärkas

Statskontoret delar MFoFs bedömning om att kunskapen bland kommunerna behöver bli bättre och har inga skäl att ifrågasätta MFoF:s begäran om föreskriftsrätt. Men vi vill samtidigt lyfta fram att det finns andra sätt att åstadkomma denna förändring, som kanske är lika verksamma.

Ett sätt är att förbättra det stöd som MFoF enligt sin instruktion ska ge till kommunerna.¹⁴⁸ Stödet kan behöva bli mer omfattande, vara tillgängligt som e-utbildning på myndighetens webbplats eller liknande. Dessutom bedömer Statskontoret att det förslag som vi presenterar i avsnitt 6.1 om att samla medgivandeutredningarna till färre kommuner skulle öka kunskapen bland de som arbetar med utredningarna och därmed bidra till att utredningarna säkerställer rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i större utsträckning än i dag.

6.2.2 Konsekvenser av stärkt stöd till kommunerna

Ett stärkt stöd till kommunerna skulle öka socialsekreterarnas möjligheter att utreda de sökandes lämplighet för adoption likvärdigt och med högre kvalitet.

Statskontoret bedömer därmed att förslaget leder till att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i större utsträckning kan säkerställas i kommunens utredningar. Förslaget bör kunna genomföras inom ramen för MFoF:s anslag.

6.3 MFoF kan utveckla sin tillsynsroll

Statskontorets förslag

- MFoF bör inom ramen för sitt instruktionsenliga tillsynsuppdrag även kunna ge viss rådgivning och stöd till adoptionsförmedlingarna.

Vi bedömer att det finns utrymme för MFoF att vid sidan av sin tillsyn också ge viss rådgivning och stöd till förmedlingarna. Sådan rådgivning och sådant stöd ska utgå från tillsynens resultat och från de lagar och konventioner som finns inom området.

Statskontoret kan konstatera att det inte finns något i MFoF:s instruktion som pekar på att myndigheten ska ha en rådgivande och stödjande funktion gentemot förmedlingarna. Samtidigt bistår myndigheten ändå förmedlingarna i vissa frågor. Förmedlingarna vill trots det ha mer stöd. Vilken typ av stöd de behöver skiljer sig

¹⁴⁸ Förordning (2017:292) med instruktion för MFoF.

mellan förmedlingarna. Men förmedlingarna är överens om att myndigheten i högre grad kunde erbjuda dem möjligheten att rådgöra med MFoF och diskutera frågor som uppstår i förmedlingarnas verksamhet. MFoF betonar i stället tillsynsrollen, vilket innebär att myndigheten anser att de behöver vara försiktiga med råd och stöd som gäller en enskild förmedling eller en enskild fråga. Myndigheten är också försiktig med att lämna råd som kan innebära att råden kommer i konflikt med en senare tillsyn eller till att myndighetens opartiskhet kan ifrågasättas.

Statskontoret anser därför att MFoF inom ramen för sin instruktion behöver utveckla sin tillsynsroll gentemot förmedlingarna för att kunna erbjuda förmedlingarna det stöd och den rådgivning som är möjligt för myndigheten att ge.

6.3.1 Hur MFoF kan utveckla sin tillsynsroll

Det har utretts och forskats mycket om hur tillsynsmyndigheters roll ska utformas. Statskontoret har publicerat flera rapporter i ämnet. I början av 2010-talet handlade diskussionen om de problem som kan uppstå om en tillsynsmyndighet blandar tillsyn med rådgivning och stöd. I dag handlar diskussionen mer om hur tillsynen kan bidra till lärande och verksamhetsutveckling i de tillsynade verksamheterna.

Svår avvägning mellan en oberoende tillsyn och att kunna ge råd och stöd till förmedlingarna

Statskontoret har genom fallstudier av tillsynsmyndigheter visat att Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har gått från ett mer kontrollerande förhållningssätt till en mer verksamhetsanpassad, dialogbaserad och brukarnära tillsyn, för att på så sätt bidra till att förbättra de tillsynade verksamheterna. Myndigheterna har gjort detta som ett svar på den kritik som har framförts om att den tidigare tillsynen var för bunden till formalia och alltför starkt betonade att följa regler.¹⁴⁹ Att utforma tillsynen efter den verksamhet som tillsynas och att utforma den i dialog med tillsynsobjekten innebär att tillsynen i högre utsträckning utformas utifrån de problem som tillsynsobjekten och den tillsynade myndigheten anser är de mest väsentliga att granska. Statskontoret anser att en dialogbaserad tillsyn skulle ta tillvara förmedlingarnas kunskaper bättre än i dag, samtidigt som förmedlingarnas förståelse för tillsynen sannolikt skulle öka.

Men det finns också berättigade farhågor om att en tillsyn som i alltför stor utsträckning utformas i dialog med tillsynsobjekten riskerar att inte bli oberoende. Den kan då komma att genomföras mer på den tillsynade organisationens villkor än utifrån de krav som lagstiftningen ställer på den tillsynade verksamheten.

MFoF ska vara en tillsynsmyndighet på adoptionsområdet

MFoF:s instruktion är tydlig: den tillsyn som myndigheten ska ägna sig åt gäller om den som tillsynas följer lagar och Haagkonventionen. Tillsynen måste därför

¹⁴⁹ Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.

utgå från lagstiftningen för området, vilket inte nödvändigtvis behöver vara detsamma som förmedlingarna anser är tillsyn av väsentliga problem. MFoF:s ansvar för att auktorisera förmedlingarna sätter också gränser för hur tillsynen kan utformas. Myndigheten måste vara försiktig och noggrann med de råd som de ger så att de inte avviker från villkoren i auktorisationen eller lydelsen i lagar och konventioner. Det kan också vara olämpligt att ge råd i enskilda fall, eftersom det kan leda till problem med jäv. Det beror på att ärenden som myndigheten på förhand har lämnat råd i senare kan bli föremål för tillsyn, vilket skulle innebära att myndigheten då i viss mån skulle utöva tillsyn över sig själv. MFoF anser också att det är svårt att kombinera rådgivning med tillsyn. Vi anser att MFoF inte bör ändra förhållningssätt i sin tillsyn. Det är också viktigt att komma ihåg att MFoF är en liten myndighet, vilket innebär att det är svårt att skilja på tillsyns- och rådgivningsuppgifter från varandra i organisationen.

Vi bedömer däremot att det finns ett visst utrymme för MFoF att vid sidan av sin tillsyn också ge viss rådgivning och stöd. Sådan rådgivning och sådant stöd ska utgå från tillsynens resultat och från de lagar och konventioner som finns inom området.

Den stödjande rollen ska utgå från tillsynsuppdraget

Vi anser att MFoF kan utveckla sin stödjande roll inom ramen sitt tillsynsuppdrag. Det innebär följande:

- Stödet ges inom ramen för tillsynen, vilket innebär att kommunicera tillsynsresultat pedagogiskt och på ett utvecklande sätt gentemot förmedlingarna. Tillsynen ska dokumenteras och visa skälen för de bedömningar som MFoF gör, och hur de problem som myndigheten har funnit problem ska åtgärdas. Kommunikationen kan ske löpande i myndighetens kontakter med förmedlingen men ska alltid utgå från vad tillsynen har visat. Ett inslag i kommunikationen med förmedlingarna kan vara att ta in förmedlingarnas syn på vad som är de största riskerna i adoptionssammanhang och om möjligt utforma en del av tillsynsinsatserna efter detta.
- Myndigheten bör kunna ge råd om hur lagar och konventioner ska tolkas om myndigheten ger samma råd till alla förmedlingar.
- MFoF bör vara försiktig med att ge råd och stöd i enskilda frågor och som bara gäller en förmedling. Det gäller till exempel råd om hur en förmedling kan utforma riskanalyser. Däremot bör det vara mindre problematiskt om samma stöd ges till alla förmedlingar i form av till exempel en skriven vägledning.

Statskontoret noterar att MFoF nyligen har tagit fram en instruktion för sitt tillsynsarbete. Instruktionen beskriver hur handläggare på MFoF ska utföra tillsynen såväl

i Sverige som i utlandet.¹⁵⁰ Instruktionen tar inte upp de frågor som Statskontoret beskriver i sitt förslag ovan. Det bör vara möjligt för MFoF att inom myndigheten diskutera om det är möjligt att utveckla tillsynsrollen i enlighet med Statskontorets förslag. En sådan diskussion skulle kunna utmynna i tillägg till MFoF:s instruktion för tillsynsarbete eller som en separat vägledning.

6.3.2 Konsekvenser av att MFoF utvecklar sin roll

Statskontoret bedömer att förslaget stärker barnrättsperspektivet och rätts-säkerheten i adoptionsprocessen. En invändning mot förslaget om att ge mer råd och stöd till förmedlingarna är att det gör det möjligt att ifrågasätta MFoF:s opartiskhet. Tillsynen skulle då i förlängningen kunna uppfattas som att den inte garanterar en rättssäker adoptionsprocess. Men vi bedömer att risken för att urholka rättssäkerheten i adoptionsprocessen är liten så länge råden och stödet utgår från tillsynsresultat och från lagstiftningen för området samt att råden och stödet utformas så att det gäller alla förmedlingar (till exempel genom att det ges i allmänna vägledningar). Vi bedömer snarare att förutsättningarna för en rättssäker adoptionsprocess ökar om MFoF och förmedlingarna förbättrar dialogen mellan varandra.

MFoF skulle sannolikt behöva lägga mer tid på tillsyn, rådgivning och kommunikation med förmedlingarna för att genomföra förslaget. Vi bedömer att de ökade resurser som kan krävas ryms inom ramen för MFoF:s anslag.

6.4 Effektivare tillsyns- och auktorisationsarbete

Statskontorets förslag

- MFoF bör samarbeta mer med övriga nordiska länder gällande tillsyn och auktorisation för de samarbetsländer som de nordiska länderna har gemensamt.
- Samarbetet mellan MFoF och UD bör fortsätta att förbättras i syfte att få tillgång till information om ursprungsländerna.
- MFoF bör fortsatt göra minst två tillsynsresor per år till de ursprungsländer som Sverige samarbetar med.

Statskontoret bedömer att det finns utrymme för MFoF att ytterligare förbättra sitt tillsyns- och auktorisationsarbete för att i högre utsträckning säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen.

¹⁵⁰ Instruktion för tillsynsarbete, MFoF, dnr. 2020/660.

6.4.1 Hur tillsyns- och auktorisationsarbetet kan stärkas

Ett sätt för MFoF att ytterligare stärka sin kunskap och kontroll av ursprungs-ländernas adoptionsprocesser är att samarbeta mer med övriga nordiska länders centralmyndigheter och nätverk när det gäller auktorisation och tillsyn. De nordiska länderna samarbetar i flera fall med samma ursprungsländer.¹⁵¹ MFoF hämtar emellanåt in information från de nordiska ländernas centralmyndigheter, men Statskontoret bedömer att det samarbetet kan utvecklas ytterligare. Samarbetet kan handla om att dela information om vad som har framkommit vid ländernas tillsynskontroller, eller att dela upp tillsynen av ursprungsländerna mellan sig. MFoF har tidigare föreslagit att samverka mer med andra nordiska länders centralmyndigheter, och kontakter mellan länderna hade påbörjats. Men i samband med att MFoF bytte personal minskade intresset för samverkan från de övriga länderna och förslaget rann ut i sanden. Statskontoret anser att MFoF åter bör ta initiativ sig till en sådan samverkan.

Vår granskning visar att MFoF för sin prövning av förmedlingarnas auktorisationsansökningar behöver få in oberoende information om olika ursprungsländers adoptionssystem. MFoF vänder sig därför till flera informationskällor, däribland UD och de svenska ambassaderna. Men vi noterar att ambassaderna i flera fall inte svarar på MFoF:s förfrågningar. Det är av stor vikt för MFoF att få tillgång till informationskällor som på plats eller via olika kontakter till personer i det aktuella ursprungslandet kan beskriva hur adoptionssystemen fungerar. Därför behöver MFoF:s samarbete med UD och ambassaderna utvecklas ytterligare.

Statskontoret noterar även att MFoF i normalfallet genomför cirka 1–3 egna tillsynsresor per år till de ursprungsländer som Sverige samarbetar med. Statskontoret anser att dessa resor är ett nödvändigt komplement till den information som myndigheten får via förmedlingar och andra organisationer. Det är därför viktigt att MFoF fortsatt upprätthåller den verksamheten, gärna med åtminstone ett par resor per år.

6.4.2 Konsekvenser av ett stärkt nordiskt samarbete kring tillsyn, mer samarbete med ambassader och tillsynsresor

Ett samarbete med övriga nordiska länders centralmyndigheter kring auktorisation och tillsyn innebär att MFoF får tillgång till mer kunskap om ursprungsländerna och därmed ökar sin möjlighet att säkerställa barnrättsperspektivet och rätts-säkerheten i adoptionsprocessen. Det bidrar också till att myndighetens tillsyns- och auktorisationsarbete kan genomföras mer effektivt och till lägre kostnad.

Denna samverkan kan möjligen begränsas något av att de nordiska länderna skiljer sig åt när det gäller den nationella lagstiftningen om adoption. Men i huvudsak bör det vara möjligt att utveckla samarbetet kring de länder som flera nordiska länder

¹⁵¹ Se bilaga 3.

adopterar från. Vi bedömer att kontrollen av hur ursprungsländerna lever upp till internationellt fastställda krav på rättssäkerhets och barnrättsperspektiv skulle bli ännu bättre än i dag. Det bör vara ett gemensamt intresse som samtliga nordiska länder kan dra nytta av.

Ett stärkt samarbete med UD och ambassaderna liksom MFoF:s egna tillsynsresor ger också myndigheten tillgång till ytterligare information och därmed bättre underlag för att bevilja eller avslå en auktorisationsansökan.

Vi bedömer att förslagen kan genomföras inom ramen för MFoF:s anslag.

6.5 Hanteringen av enskilda adoptioner behöver ses över

Statskontorets förslag

- Regeringen bör ge ett uppdrag till MFoF att se över hur enskilda adoptioner ska hanteras i Sverige.

Statskontoret anser att regelverken och kraven för enskilda adoptioner behöver bli tydligare i syfte att stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskilda adoptioner.

Den granskning som MFoF genomför vid en enskild adoption är inte lika ingående som när en adoption går via en adoptionsförmedling och förmedlingens auktoriserade samverkansländer. Samtidigt är risken för oegentligheter inom det internationella adoptionssystemet störst vid enskilda adoptioner. Villkoren för när en ansökan om enskild adoption ska beviljas är inte heller helt tydliga. Vidare är de sökande som har adopterat enskilt ofta inte lika förberedda för adoptionerna som de som har adopterat via en förmedling.

Statskontoret anser att kunskapen behöver bli bättre om vilka typer av adoptioner som genomförs utanför förmedlingarna och hur många dessa adoptioner är. MFoF får i dag inte kännedom om alla enskilda adoptioner som tingsrätten hanterar. Tingsrätten för inte heller någon statistik över de adoptionsärenden som de hanterar utifrån adoptionstyp, vilket innebär att det är svårt att veta hur många enskilda adoptioner som faktiskt genomförs.

6.5.1 Hur barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kan stärkas vid enskilda adoptioner

MFoF håller på att se över myndighetens handläggning av enskilda adoptioner, bland annat när det gäller hur ingående prövningen av ursprungslandet och dess lagstiftning ska vara, vilka dokument sökande ska lämna till MFoF och hur släktband bör styrkas. Statskontoret noterar att reglerna för att genomföra enskild adoption är betydligt mer restriktiva i övriga Norden (se bilaga 3). För att

ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskilda adoptioner föreslår Statskontoret att regeringen ger MFoF i uppdrag att se över om den nuvarande lagstiftningen och nuvarande ordning på området är ändamålsenlig och föreslå förändringar om det behövs. I detta arbete bör det ingå bland annat följande:

- Översynen bör tydliggöra kommunernas och MFoF:s ansvar vid enskilda adoptioner.
- Översynen bör utveckla tydligare kriterier för vad som ska bedömas som ett godtagbart förfarande vid adoptionerna. Ett exempel är om en sådan bedömning ska innehålla en prövning av det aktuella ursprungslandets adoptionslagstiftning och om prövningen överlag ska bli mer lik den prövning som myndigheten genomför vid adoptionsförmedlingarnas auktorisations-ansökningar.
- Översynen bör även pröva om det ska vara möjligt att genomföra enskilda adoptioner från länder där en svensk adoptionsförmedling redan har ett samarbete.

Vi bedömer även att översynen behöver klargöra omfattningen av de enskilda adoptionerna. MFoF bör pröva om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik kring olika typer av adoptioner. MFoF bör vidare pröva om det behövs bättre rutiner för att domstolarna löpande ska skicka information om ärenden som gäller enskilda adoptioner till MFoF.

6.5.2 Konsekvenser av stärkt regelverk och kunskap kring enskilda adoptioner

MFoF:s arbete med att se över och förtydliga regelverken för enskilda adoptioner ökar möjligheten att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten även i dessa adoptioner. Bättre statistik kring olika typer av adoptioner skapar också överblick när det gäller omfattningen av de problem som hänger samman med enskilda adoptioner. Vi bedömer att förslaget kan genomföras inom ramen för MFoF:s nuvarande anslag.

6.6 MFoF bör fortsätta att uppmärksamma hur förmedlingarna hanterar adopterades arkivhandlingar

Statskontorets förslag

- MFoF bör i sin tillsyn fortsätta att följa upp hur förmedlingar hanterar att lämna ut adopterades arkivhandlingar.

Adoptionsförmedlingarna har fått kritik som gäller hur förmedlingar lämnar ut adopterades arkivhandlingar. Kritiken kommer både från MFoF och adopterade.

Kritiken handlar om att handlingar inte alltid lämnas ut eller att handlingarna har rensats. Förmedlingarna uppger att de upplever vissa svårigheter när det gäller sekretessprövningen av arkivhandlingarna. De tycker det är svårt att bedöma vad som är känsliga uppgifter och uppger att de ibland är mer restriktiva än MFoF i sina bedömningar vid sekretessprövningen. En förmedling önskar också att Riksarkivet skulle kunna ta över ansvaret för att sekretesspröva och lämna ut handlingarna. Denna fråga har utretts av MFoF som kom fram till att det saknas stöd i lag för att överlämna denna uppgift till någon annan aktör. Enligt MFoF finns det dessutom flera fördelar med att adoptionsförmedlingarna ansvarar för att lämna ut de adopterades akter. Det beror främst på att förmedlingarna har kompetensen att tolka dokumenten och att de kan ge stöd till de adopterade i samband med att de lämnar ut känsliga uppgifter. Förmedlingarna har också möjlighet att vända sig till MFoF om något är oklart för dem i anslutning till att handlingarna lämnas ut.

6.6.1 Statskontorets bedömning

Statskontoret konstaterar att förmedlingarna i vissa fall har svårt att hantera utlämningen av akter på ett sätt som tillmötesgår adopterades och MFoF:s krav. Men i och med att MFoF redan har utrett frågan och dessutom följer upp hur förmedlingarna hanterar de adopterades akter inom ramen för sin tillsyn, lämnar inte heller Statskontoret några andra förslag kring hur arkivhandlingar ska hanteras. Däremot anser Statskontoret att det är viktigt att MFoF fortsätter att inom ramen för sin tillsyn se över hur förmedlingarna hanterar att lämna ut adopterades arkivhandlingar.

6.7 Beredskap för minskande antal adoptioner och eventuella avvecklingar

Statskontorets förslag

- 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.

Samtliga förmedlingar går med underskott sedan några år tillbaka till följd av att antalet adoptioner har minskat. Vi bedömer att antalet adoptioner i bästa fall kommer att vara oförändrat, men att de sannolikt kommer att minska ytterligare. Under dessa förutsättningar visar våra beräkningar på fortsatta underskott. Beräkningarna visar också att Adoptionscentrum har bäst möjligheter att klara sin ekonomi under längre tid och att Barnen Framför Allt klarar några år till. Däremot klarar inte Barnens Vänner 2020 och framåt, såvida förmedlingen inte lyckas öka sina intäkter eller få ner sina kostnader.

Om den ekonomiska situationen för Barnens Vänner inte vänder under det närmaste året finns det enligt Statskontoret en risk att förmedlingen inte kan avveckla sin verksamhet under ordnade former.

6.7.1 Hur förmedlingarna och MFoF kan hantera riskerna för avveckling

Såväl förmedlingarna som MFoF bör ha beredskap för att en eller flera förmedlingar kan komma att behöva avvecklas.

Förmedlingarna bör främst se över sina avgifter, men också sina kostnader

Förmedlingarna är i huvudsak beroende av intäkter från föräldrar för att kunna driva sin verksamhet. Förmedlingarna avgör också själva hur de inom ramen för existerande lagstiftning inom adoptionsområdet bäst sköter sin ekonomi. En möjlighet för förmedlingarna att häva sina underskott är att höja de sökandes avgifter. Men förmedlingarna är försiktiga med att höja avgifterna, eftersom de konkurrerar med varandra. Statskontorets beräkningar pekar på att förmedlingarna ändå har ett visst utrymme för att höja sina avgifter och att sänka sina kostnader. Vi bedömer att det är enklare för dem att höja avgifterna än att spara in på kostnaderna. Det beror på att de flesta av förmedlingarna redan nu ligger på en nivå där det är svårt att spara mer utan att försämma förutsättningarna för att upprätthålla barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

Förmedlingarna bör ha beredskap för en eventuell avveckling

En adoptionsorganisation ansvarar själv för sin verksamhet fram till en avveckling. De ansvarar också för att ha en plan för hur en avveckling av förmedlingsverksamheten ska ske. Enligt Statskontoret kan en sådan plan bland annat innebära:

- tidsplanering för avvecklingen
- hur förmedlingen ska hantera sina pågående ärenden, bland annat vilka ärenden som kan överlåtas till andra adoptionsförmedlingar genom individuella uppgörelser och avtal
- individuella avräkningar för hur stor del av de inbetalda medlen som ska återbetalas till sökanden om ärendet inte kan överföras till annan förmedling
- hur förmedlingen ska dokumentera och överlämna handlingar om förmedlingens verksamhet och enskilda ärenden till MFoF för förvaring.

MFoF behöver följa förmedlingarnas ekonomi och vidta åtgärder när det behövs

MFoF kan förelägga en förmedling att avhjälpa brister i ekonomin när myndigheten bedömer att förmedlingens ekonomiska situation kräver det. De kan exempelvis förelägga förmedlingen att ta fram en plan för hur de ska häva de ekonomiska underskotten.

Statskontoret anser att MFoF behöver ha beredskap för de avvecklingar som kan komma att ske. Myndigheten behöver bland annat ha beredskap för att:

- ta emot och förvara den dokumentation som en avvecklande adoptionsförmedling lämnar över
- sekretesspröva och utlämna adopterades handlingar eller överlåta detta ansvar till en arkivmyndighet, till exempel ett stadsarkiv eller Riksarkivet
- ge råd och stöd till förmedlingarna om vad och hur förmedlingarnas ärenden och verksamhet ska dokumenteras och överlämnas.

Vi bedömer också att en avveckling kan innebära att MFoF behöver överta ansvaret för vissa av förmedlingarnas ärenden och arbetsuppgifter, om ingen annan förmedling kan ta över dem. Därför behöver MFoF i god tid göra en ingående analys av vad myndighetens ansvar är i en sådan situation. Vidare behöver MFoF föra en dialog med regeringen för att ta ställning till i vilka delar och i vilken omfattning myndigheten anser sig behöva utföra åtgärder som inte ingår i myndighetens ordinarie ansvar som centralmyndighet för adoptioner enligt artiklarna i Haagkonventionen.

6.7.2 Konsekvenser av åtgärder för att häva de ekonomiska underskotten

Om förmedlingarna gör ytterligare besparingar, till exempel genom att minska sin personal, bedömer vi att det kan få negativa konsekvenser för barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i handläggningen av adoptionsärenden. Det beror på att förmedlingarna då riskerar att inte kunna upprätthålla den kvalitet som krävs i förmedlingsarbetet. Vi bedömer att det bästa sättet för förmedlingarna att häva sina underskott i stället är att höja sina avgifter. Men höjda avgifter innebär också en risk för att familjer med begränsade ekonomiska resurser avstår från att adoptera.

För närvarande betalar en familj cirka 176 000 kronor för en adoption. ISF har studerat hur en höjning av statsbidraget till adoptivföräldrar påverkade de sökandes benägenhet att adoptera. ISF kom fram till att förändringarna ledde till att de med lägre inkomster började adoptera i något större utsträckning än före förändringarna. Men förändringen var inte särskilt stor. Trots förändringen tillhörde 80 procent av de som adopterade de med relativt sett högst inkomster. Före höjningen av statsbidraget utgjorde denna grupp 90 procent av de som adopterade.¹⁵² I intervjuer säger förmedlingarna att de sökande inte anser att den nuvarande avgiftsnivån är något hinder för adoption, även om vissa sökande har fått låna pengar för att genomföra adoptioner. Statskontoret bedömer därför att det finns utrymme för att ytterligare höja adoptionsavgifterna.

¹⁵² Inspektionen för socialförsäkringen (2016:9). *Att adoptera – en ekonomisk fråga*.

Om förmedlingarnas ekonomi förbättras ökar möjligheterna för dem att fortsätta med sina förmedlingsverksamheter, i alla fall under en längre period än vad våra beräkningar förutser utifrån dagens förutsättningar. Det innebär också att förmedlingarna och MFoF kan lägga tid på att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i stället för på att avveckla verksamheterna. Det gynnar också de sökande som kan fortsätta sina adoptionsprocesser utan förseningar och avbrott. Inte minst gynnas de barn som behöver adopteras av att förmedlingsprocessen inte försenas eller begränsas.

Om både förmedlingarna och MFoF i god tid förbereder sig för eventuella avvecklingar innebär det att dessa avvecklingar kan genomföras på ett mer säkert sätt än om de inte har förberett sig. Det innebär också att de sökande, barnrättsperspektivet och rättssäkerheten inte behöver påverkas i allt för stor omfattning vid en eventuell avveckling. Vi bedömer att de åtgärder som MFoF behöver vidta bör kunna rymmas inom MFoF:s anslag.

7 Alternativ organisering

Vårt uppdrag omfattar att pröva andra sätt att organisera adoptionsverksamheten. Frågor om alternativ organisering har därmed också ingått i de flesta av de intervjuer som vi har genomfört. Flera av de intervjuade framför att en statligt driven förmedling skulle ge bättre förutsättningar för rättssäkerhet och barnrättsperspektiv i adoptionsprocessen. I några intervjuer har det också framförts att ett alternativ där Sverige upphör med internationella adoptioner också borde kunna övervägas. De intervjuade hänvisar i detta fall till att barnrättsperspektivet skulle tillgodoses i högre utsträckning om barnen får stanna i sina ursprungsländer samtidigt som ursprungsländerna förbättrar sitt skydd för utsatta barn.

Statskontoret har kommit fram till att den nuvarande organiseringen är ändamålsenlig och har bäst förutsättningar för att upprätthålla barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsverksamheten. Men vi anser även att det finns inslag i den nuvarande organiseringen som går att förbättra. Våra förslag till förbättringar redovisar vi i kapitel 6.

Eftersom vi bedömer att nuvarande organisering är den mest ändamålsenliga har vi inte på djupet utrett de andra organisatoriska alternativen, till exempel när det gäller rättsliga förutsättningar och den närmare uppgiftsfördelningen mellan olika aktörer. Framställningen i det här kapitlet är snarare en analys av argumenten för och emot olika organisatoriska alternativ.

I det här kapitlet analyserar vi två alternativa sätt att organisera den internationella adoptionsverksamheten samt frågan om att upphöra med internationella adoptioner. Alternativen utgår från regeringens krav i uppdraget om att förslagen inte får innebära ökade offentligfinansiella kostnader för internationella adoptioner.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera följande:

- Vi bedömer att internationella adoptioner kommer att fortsätta inom en överskådlig framtid. Att förbjuda internationella adoptioner är varken realistiskt eller önskvärt.
- Sammantaget bedömer vi att nackdelarna med att genomföra de två alternativ som vi har analyserat är större än fördelarna: ett alternativ där staten tar ett större finansiellt ansvar för internationella adoptioner och ett där staten helt övertar förmedlingsansvaret.

7.1 Det är inte ett alternativ att förbjuda internationella adoptioner

Vår analys visar att det finns vissa risker för att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten inte tillgodoses fullt ut i den nuvarande adoptionsverksamheten. Vi kan också konstatera att det är svårt att kontrollera samtliga adoptionsprocesser i sin helhet. Ändå är det vår samlade bedömning att internationella adoptioner fyller en viktig funktion och kommer att behöva finnas kvar inom överskådlig tid.

7.1.1 Det finns en grundläggande rättssäkerhetsproblematik med internationella adoptioner

Det är svårt att helt undvika vissa av de risker som hänger samman med internationella adoptioner. En sådan risk är bristande rättssäkerhet, till exempel risker för att de förekommer olika former av oegentligheter i samband med adoptioner. En annan är risken för att förmågan att tillgodose barnrättsperspektivet brister. I Nederländerna har en utredning visat att internationella adoptioner inte är det bästa sättet att skydda utsatta barn. Utredningen visar att det minskade antalet barn som är aktuella för internationell adoption har ökat risken för att barn tas ifrån sina föräldrar utan deras medgivande och att ersättningar erbjuds för adoption.¹⁵³ Utredningen rekommenderar i stället stöd till utvecklingen av barnskydd i ursprungsländerna. Även UNICEF pekar på vikten av att prioritera sammanhållning och återintegrering av familjer i ursprungsländerna.¹⁵⁴

7.1.2 Det kommer alltid finnas barn som behöver internationella adoptioner för att få en trygg och kärleksfull uppväxt

Barn lämnas till adoption av olika skäl. Oftast påverkas beslutet av fattigdom, sjukdom och sociala förhållanden som gör att föräldrarna inte kan ta hand om barnet.¹⁵⁵ Barnet kan också vara föräldralöst eller ha tagits om hand av sociala myndigheter i landet. Krig och naturkatastrofer är ytterligare skäl till att barn överges.¹⁵⁶ Många av dessa barn riskerar att hamna på en institution eller barnhem om de inte adopteras, och det är i många fall inte bra för barn att växa upp på ett

¹⁵³ <https://www.reuters.com/article/uk-netherlands-adoption-idUKKBN12X1II> (Hämtad 2020-11-11).

¹⁵⁴ UNICEF (2015). *Review of alternative care in Thailand*.

¹⁵⁵ <https://www.1177.se/Stockholm/barn--gravid/att-vara-foralder/foraldraskap-och-relationen-med-barnet/adoption/> (Hämtad 2020-11-11).

¹⁵⁶ <https://mfof.se/internationella-adoptioner/att-adoptera/vilka-barn-behover-familj.html> (Hämtad 2020-11-11), <https://www.adoptionscentrum.se/sv/Foraldralosa-barn/Start/Sa-arbetar-vi/Var-policy/Att-forebygga-overgivande-av-barn/> (Hämtad 2020-11-11).

sådant sätt.¹⁵⁷ Familjers möjligheter att ta hand om egna barn handlar också ytterst om ett lands sociala och ekonomiska utveckling.¹⁵⁸

Statskontoret kan konstatera att Sverige genom utvecklingssamarbetet redan i dag bidrar till utvecklingen i ursprungsländer på olika sätt. Vi kan samtidigt konstatera att internationella adoptioner ger barn en möjlighet att få en tryggare och mer kärleksfull uppväxt, så länge det finns barn i världen som inte har föräldrar eller andra familjer som kan ta hand om dem inom landet.

7.1.3 Internationella adoptioner är ett sätt för Sverige att uppfylla barnkonventionen

Barnkonventionens inledning betonar att familjen är den naturliga miljön för barnets utveckling och välbefinnande. Det framgår också i barnkonventionen att barn har rätt till särskild skydd och stöd från statens sida i de fall när barnet för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i sin familj eller av andra anledningar tillfälligt eller varaktigt har berövats sin familjemiljö.¹⁵⁹ Internationell adoption kan då övervägas som alternativ om barnet inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland.¹⁶⁰ Genom att acceptera internationella adoptioner visar också det svenska samhället att det ser barns behov även utanför Sveriges gränser.

7.2 Nackdelar överväger när det gäller att staten skulle ta över förmedlingen

En alternativ modell för organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten är att staten tar över ansvaret för förmedlingen.

I vår analys har vi utgått ifrån att en befintlig myndighet skulle kunna överta ansvaret för förmedlingen. Vi bedömer att det är rimligt att MFoF då skulle överta förmedlingsansvaret eftersom MFoF är den myndighet som har kunskap inom området och redan ansvarar för andra delar inom adoptionsområdet. Det skulle inte innebära lika stora omställningar och kostnader som att skapa en ny myndighet. MFoF har också juridisk kompetens inom området, vilket är viktigt för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen.

7.2.1 Oklart om ett statligt ansvar stärker rättssäkerheten och barnrättsperspektivet

Flera av de som vi har intervjuat framför att en statlig förmedling skulle innebära att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i adoptionsprocessen skulle kunna

¹⁵⁷ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2001). *Barn på institution. Internationellt utvecklingssamarbete*, s 3.

¹⁵⁸ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2001). *Barn på institution. Internationellt utvecklingssamarbete*, s 7.

¹⁵⁹ Artikel 20 Barnkonventionen.

¹⁶⁰ Artikel 21 Barnkonventionen.

tillgodoses på ett bättre sätt än i dag. Företrädare för detta synsätt anser att en statlig förmedlingsverksamhet skulle omfattas av samma regler om offentlighet och sekretess som gäller för övrig offentlig verksamhet. Det skulle därmed ge större möjligheter än i dag till insyn och granskning av adoptionsverksamheten från utomstående aktörer. På detta sätt skulle också rättssäkerheten stärkas, både för barn, föräldrar och barnens biologiska föräldrar, enligt de intervjuade. De anser att en statlig adoptionsförmedling också skulle leda till en enklare adoptionsstruktur, som inte är splittrad mellan flera olika aktörer.

Men vår analys visar att det ändå skulle finnas kvar problem kring rättssäkerhet och svårigheter att värna barnrättsperspektivet, även med ett helstatligt ansvar för förmedling. Även i länder där staten har det övergripande ansvaret för adoptioner finns risker med adoptioner och därför skulle oegentligheter kunna uppstå.¹⁶¹ En stor fördel med dagens system är att både staten och förmedlingarna kontrollerar barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Om staten tar över ansvaret för förmedlingen skulle kontrollen ske enbart på den statliga nivån. Statskontoret bedömer dessutom att förutsättningarna för insyn och kontroll redan tillgodoses inom det nuvarande systemet. MFoF har full rätt att begära in de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för sin tillsyn av förmedlingarna.

Dessutom finns det en risk för att förmedlingarnas upparbetade kunskaper, erfarenheter och kompetenser, liksom deras kontakter och relationer i andra länder skulle gå förlorade i samband med en omorganisering. MFoF skulle därför behöva ha beredskap för att kunna bygga upp ny erfarenhet och kompetens för att kunna ta över de uppgifter som i dag ligger på förmedlingarna.

Vissa pekar också på att sökande är mer utlämnade i mottagarländer där staten är huvudansvarig för förmedlingsverksamheten.¹⁶² I vissa länder är det också reglerat att adoptionsorganisationerna måste samarbeta med adoptionsorganisationer i mottagarländerna.¹⁶³ För de sökande skulle en statlig adoptionsförmedling dessutom innebära att de inte längre kan välja vilken förmedling som passar dem bäst.

7.2.2 De ekonomiska förutsättningarna för en statlig förmedling är sämre

Ett argument för en statlig förmedlingsverksamhet är att de ideella förmedlingarna har svårt att gå runt ekonomiskt och därmed kan behöva avvecklas. När en förmedling tvingas till avveckling av ekonomiska skäl kan de sökande riskera att

¹⁶¹ Intercountry Adoption Australia <https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/considerations/realities-risks/> (Hämtad 2020-10-02).

¹⁶² HCCCH (2013). *Accreditation and adoption accredited bodies. Guide to good practice. Guide No. 2*, s 31–32.

¹⁶³ Uppgift i mejl 2020-10-21 från Adoptionscentrum.

hamna i kläm, till exempel om påbörjade adoptionsprocesser inte kan avslutas. De intervjuade förmedlingarna pekar också på att de på längre sikt kan få svårt att rekrytera nya medarbetare och styrelsemedlemmar och därmed upprätthålla den kompetens som de behöver. Det beror på att det ideella engagemanget i samhället minskar. I sammanhanget framstår en statligt finansierad verksamhet som mer stabil och förutsägbar.

En statlig förmedling kan finansieras helt med statliga anslag, med avgifter på samma sätt som förmedlingarna eller med en blandning av avgifter och anslag. Våra förslag får inte leda till att de offentliga kostnaderna ökar, vilket innebär att alla alternativ med anslagsfinansiering bara kan genomföras om andra offentliga kostnader inom adoptionssystemet minskar.

En statlig finansiering är inte ekonomiskt hållbar

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att ett alternativ med staten som ansvarig för förmedlingsverksamheten riskerar att innebära ökade kostnader, både för staten och för de sökande.

En statlig förmedlingsverksamhet skulle innebära att staten tog över de arbetsuppgifter som i dag ligger på förmedlingarna. Det handlar exempelvis om att ge stöd och vägledning i adoptionsprocessen, dokumenthantering före och efter adoption och att löpande upprätthålla samarbeten med organisationer och myndigheter i utlandet. I vår analys har vi utgått ifrån att servicenivån på verksamheten ska vara densamma som i dag.

Vi bedömer att en statlig adoptionsmyndighet som helt finansieras med anslag skulle behöva ett anslag som motsvarar minst de administrativa kostnader som förmedlingarna har i dag. Administrationskostnaderna för att förmedla de 170 barn som förmedlades 2019 var omkring 24,5 miljoner kronor.

I vår analys av möjlig finansiering av en statlig förmedling har vi utgått från de kostnader staten har inom området. Dessa är bidraget till adoptionsförmedlingarna och adopterades organisationer (1,8 miljoner kronor) och Försäkringskassans bidrag till adoptivföräldrar (12,75 miljoner kronor). De finansieringskällor som är möjliga uppgår alltså till 14,55 miljoner kronor.

Sammantaget visar vår analys att nuvarande finansieringskällor inom adoptionsystemet inte är tillräckliga för att täcka kostnaderna för en helt anslagsfinansierad förmedling. Närmare 10 miljoner kronor behöver skjutas till för att en statligt driven förmedling skulle gå jämt upp. Underskottet skulle kunna täckas upp av avgifter från de sökande, vilket räknat på de 170 adoptioner som genomfördes 2019 skulle motsvara ungefär 60 000 kronor per sökande. De sökande måste vidare precis som i dag bekosta utlandsdelen av adoptionsprocessen (resor, översättningar, med mera). Dessutom förutsätter vår analys att adoptionsbidraget till föräldrar skulle minska med 75 000 kronor, vilket i sin tur skulle öka adoptionskostnaderna för de sökande. Även om anslag kompletterat med avgifter från de sökande skulle

kunna finansiera en statligt driven förmedling bedömer vi att den vid samma nivå av service som förmedlingarna har i dag skulle innebära högre kostnader. En jämförelse mellan förmedlingarnas och MFoF:s personalkostnader för 2019 visar att MFoF har väsentligt högre personalkostnad per anställd än vad förmedlingarna har. Sannolikt är löneläget i staten genomgående högre än i den ideella sektorn. Därför skulle det inte heller spela någon roll om den statliga förmedlingen skulle drivas av någon annan statlig aktör än MFoF.

Ytterligare kostnader för en statlig förmedling

Utöver de löpande kostnader för den verksamhet som i dag drivs av förmedlingarna, så skulle en omorganisation medföra övergångskostnader för staten. Dessa kostnader har varit svåra att uppskatta i pengavärden. Det gäller till exempel kostnader för att etablera nya samarbeten genom avtal med samverkansländerna, upphandla verksamhetssystem samt kostnader för rekrytering, utbildning och övergång av personal. Dessutom bedömer vi att någon annan myndighet än MFoF behöver utöva tillsynen över MFoF:s förmedlingsverksamhet. Även om MFoF då får lägre kostnader för sin tillsyn uppkommer dessa kostnader i stället hos någon annan statlig myndighet.

7.2.3 Det finns inte tillräckligt stöd för att skapa en statlig förmedlingsverksamhet

Vår samlade bedömning är att det finns argument både för och mot att staten tar över ansvaret för förmedlingen av internationella adoptioner, men att argumenten mot överväger.

Det är oklart om barnrättsperspektivet och rättssäkerheten skulle kunna stärkas med ett statligt förmedlingsansvar. Dessutom skulle systemet förlora en viktig kontrollfunktion om förmedlingarna försvinner. Därutöver bedömer vi att en statligt bedriven förmedling skulle innebära högre kostnader för såväl staten som de sökande jämfört med det nuvarande systemet. Vi bedömer att det enda sättet för en statligt bedriven förmedling att få lägre kostnader än en motsvarande ideellt bedriven förmedling är genom att tillhandahålla färre valmöjligheter när det gäller antalet samarbetsländer och betydligt mindre stöd och rådgivning än vad förmedlingarna ger i dag. Det tror vi inte är till gagn för vare sig för adoptivbarn eller adoptivföräldrar.

Det finns också många oklarheter när det gäller möjligheterna för staten att driva förmedlingsverksamhet. En förening kan samarbeta med alla typer av aktörer, som centrala myndigheter, familjer och barnhem. Det är oklart hur möjligheterna för staten ser ut att samarbeta strukturerat med samtliga aktörer inom ramen för de lagar och regler som gäller. Lagstiftningen inom adoptionsområdet skulle behöva förändras. Det kan också vara problematiskt att inom samma myndighet både stödja, genomföra och kontrollera adoptionsverksamhet. Därför är det viktigt att en lösning som innebär en statlig förmedlingsverksamhet också innebär att en utomstående myndighet får uppdrag att bedriva tillsyn över verksamheten.

Statskontoret anser att de ideella förmedlingarna är bättre lämpade än staten att bedriva förmedlingsverksamhet, bland annat eftersom de har större erfarenhet av och kompetens inom området. Så länge det finns en efterfrågan på adoptioner i Sverige kan åtminstone någon förmedling överleva, även om de löpande behöver anpassa verksamheten efter efterfrågan. Om efterfrågan helt upphör finns inte heller något behov av någon förmedlingsverksamhet.

Även i våra nordiska grannländer har ideella organisationer ansvaret för förmedlingsverksamheten. Det danska adoptionssystemet sågs nyligen över. I översynen prövades bland annat ändamålsenligheten i ett statligt huvudmannaskap för adoptionsförmedling. Prövningen resulterade i ett politiskt beslut att inte förstatliga adoptionsförmedlingen, utan att fortsätta bedriva verksamheten genom landets ideella adoptionsorganisation.

7.3 Nackdelar överväger när det gäller alternativet att staten tillför medel till förmedlingarna

I stället för att staten tar över förmedlingsverksamheten skulle staten kunna ta ett större ansvar för finansieringen av förmedlingarna.

7.3.1 Ett ekonomiskt tillskott kan stärka stabiliteten i verksamheten

Förmedlingarna går med underskott sedan några år. Detta urholkar förmedlingarnas egna kapital. Det egna kapitalet är viktigt för verksamheten eftersom det behövs för att kunna garantera att adoptionsprocessen blir stabil för de sökande. Ett statligt tillskott för att tillfälligt täcka förmedlingarnas ekonomiska underskott skulle därför kunna öka stabiliteten i verksamheten.

Staten kan ge ett ekonomiskt tillskott till förmedlingarna som en engångsinsats, men de skulle också kunna få tillskottet som en långsiktig lösning. Då skulle staten årligen kunna skjuta till medel till adoptionsförmedlingarna. Nivån på ett sådant årligt bidrag skulle kunna motsvara förmedlingarnas sammantagna underskott för år 2019, det vill säga ungefär 3,5 miljoner kronor.

7.3.2 Ett tillskott som finansieras genom en minskning av bidraget till adoptivföräldrar

Utifrån begränsningarna i vårt regeringsuppdrag bedömer vi att ett statligt tillskott bäst kan åstadkommas genom att minska andra statliga kostnader inom adoptionsområdet. Mot bakgrund av de förslag som vi lämnar i kapitel 6 är det inte realistiskt att minska anslaget till MFoF. Den enda möjliga finansieringskällan som då återstår är det statliga bidraget till adoptivföräldrar.

Genom att minska bidraget till adoptivföräldrar med 3,5 miljoner kronor skulle staten kunna täcka ett förväntat underskott. Det skulle innebära att det statliga bidraget till adoptivföräldrar minskades med närmare 30 procent från 75 000 till

ungefär 54 400 kronor. Det skulle då öka de sökandes kostnader för adoption i motsvarande omfattning.

7.3.3 Det är bättre om förmedlingarna höjer avgifterna

Vår analys visar att förmedlingarnas underskott troligen blir större år 2020. Vi bedömer också att antalet adoptioner kommer att fortsätta minska även efter 2020. Detta riskerar att öka förmedlingarnas behov av statligt stöd på längre sikt. Ytterligare minskningar av bidraget till adoptivföräldrar skulle också innebära ytterligare egna kostnader för de sökande.

Statskontoret anser att en lösning där staten täcker förmedlingarnas underskott ger tveksamma incitament för förmedlingarna att bedriva verksamheten effektivt. Vi anser att det är lämpligare att förmedlingarna själva hittar sätt att hantera sina underskott, till exempel genom att höja avgifterna. Vi bedömer också att det finns ett visst utrymme kvar för förmedlingarna att minska sina kostnader.

Referenser

1177 Vårdguiden (2020). *Adoption*. (Hämtad 2020-11-11).
<https://www.1177.se/Stockholm/barn--gravid/att-vara-foralder/foraldraskap-och-relationen-med-barnet/adoption/>

1177 Vårdguiden (2020). *IVF, provrörsbefruktning*. (Hämtad 2020-04-30).
<https://www.1177.se/barn--gravid/barnlosket/ivf-provrorsbefruktning/>

Adoptionscentrum. *Utlandskontakter*. (Hämtad 2020-09-08).
<https://www.adoptionscentrum.se/sv/Adoption/utlandskontakter/>

Adoptionscentrum (2011). *Att förebygga övergivande av barn*. (Hämtad 2020-11-11). <https://www.adoptionscentrum.se/sv/Foraldralosa-barn/Start/Sa-arbetar-vi/Var-policy/Att-forebygga-overgivande-av-barn/>

Adoptionscentrum. Skrivelse till M FoF. *Angående behov av ekonomiskt stöd till adoptionsorganisationerna (2020-04-09)*

Adoptionscentrum (2019). *Årsredovisning för Adoptionscentrum 2018*

Adoptionscentrum (2020). *Adoptionsstatistik*. (Hämtad 2020-11-27).
<https://www.adoptionscentrum.se/sv/Adoption/Adoptionsstatistik/>

Adoptionscentrum (2020). *Vår verksamhet står på en stabil värdegrund*. (Hämtad 2020-06-22). https://www.adoptionscentrum.se/sv/om_oss/Detta-ar-Adoptionscentrum/

Adoptionscentrum (2020). *Årsredovisning för Adoptionscentrum 2019*

Ankestyrelsen (2019). *Den internationale adoptionsformiddling*

Barnen Framför Allt. *Lägesbeskrivning för 2020* (April 2020)

Barnen Framför Allt (2018). *Adopterades rätt i samhället*. (Hämtad 2020-10-02).
<https://www.bfa.se/medlem/adoptionernas-framtid/>

Barnen Framför Allt (2018). *BFA:s etiska riktlinjer*. (Hämtad 2020-06-22).
<https://www.bfa.se/media/1056/etiska-riktlinjer-rev-januari-2018.pdf>

Barnen Framför Allt (2019). *Årsredovisning för Barnen Framför Allt 2018*

Barnen Framför Allt (2020). *Länder och väntetider*. (Hämtad 2020-09-08).
<https://www.bfa.se/adoption/lander-och-vantetider/>

Barnen Framför Allt (2020). *Statistik 2020*. (Hämtad 2020-11-27).
<https://www.bfa.se/adoption/statistik/>

Barnen Framför Allt (2020). *Årsredovisning för Barnen Framför Allt 2019*

Barnens Vänner. Skrivelse till MFOF. *Angående behov av ekonomiskt stöd (2020-04-07)*

Barnens Vänner. *Länder*. (Hämtad 2020-09-08).
<https://www.bvadopt.se/Adoption/Lander>.

Barnens Vänner. *Statistik anlända barn*. (Hämtad 2020-11-27).
<https://www.bvadopt.se/Om-oss/Statistik-anlanda-barn>

Barnens Vänner (2019). *Ställningstagande för adopterade och adoption i Sverige*. (Hämtad 2020-06-22).
<https://www.bvadopt.se/Filer/Om%20oss/St%c3%a4llningstagande%20adopterade%20och%20adoption.pdf?TS=636878954022844575>

Barnens Vänner (2019). *Årsredovisning för Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening 2018*

Barnens Vänner (2020). *Årsredovisning för Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening 2019*

Buudir (2020). *Adoptere fra utlandet gjennom en organisasjon*. (Hämtad 2020-12-08). https://buudir.no/Adopsjon/Jeg_onsker_a_adoptere/Adoptere_fra_utlandet/

Buudir (2020). *Organisasjon*. (Hämtad 2020-12-08).
https://buudir.no/Kontakt/Om_Buudir_og_Bufetat/Om_Buudir/

Danish International Adoption. *Under adoption*. (Hämtad 2020-11-01).
<https://www.d-i-a.dk/adoptionsprocessen/under-adoption/>

Danish International Adoption (2020). *Høring over Ankestyrelsens undersøgelse af mulige alternativer til den eksisterende struktur for den internationale adoptionsformidling i Danmark undersøgelse af den fremtidige adoptionsstruktur*

Danish International Adoption (2020). *Årsregnskabet for 2019*

DN (2020). *Så gick surrogatmödraskap om utlandsadoptioner i Sverige*. (Hämtad 2020-06-04). <https://www.dn.se/nyheter/sverige/sa-gick-surrogatmodraskap-om-utlandsadoptioner-i-sverige/>

Fertilitetsråd.se. *IVF kostnad – Vad kostar en IVF behandling?* (Hämtad 2020-04-30). <https://fertilitetsråd.se/ivf-kostnad/>

Government of Iceland. *Adoptions*. (Hämtad 2020-10-16).
<https://www.government.is/topics/social-welfare-and-families/adoption/>

HCCH (2013). *Accreditation and adoption accredited bodies*. Guide to good practice. Guide No. 2

HCCH (2015). *The Financial Aspects of Intercountry Adoption*. Fact Sheet No 2 for the 2015 Special Commission meeting.

Inspektionen för socialförsäkringen (2016:9). *Att adoptera - en ekonomisk fråga*

Intercountry Adoption Australia. *About*. (Hämtad 2020-10-16).

<https://www.intercountryadoption.gov.au/about/>

Intercountry Adoption Australia. *Realities and risks*. (Hämtad 2020-10-02).

<https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/considerations/realities-risks/>

ISS (2019). *Exploring potential solutions to improve the Danish intercountry adoption system for children*. Bilaga till Ankestyrelsen (2019). *Den internationale adoptionsformidling i Danmark*.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Klagomål angående kommunernas medgivandeutredningar. *Beslut 2014-09-24. Dnr 8.2-14343/2014-6. Beslut 2014-11-24. Dnr 8.2-18699/2014-14. Beslut 2015-01-30. Dnr 8.2-32330/2014-5. Beslut 2016-04-21. Dnr 8.2-30581/2014-8. Beslut 2016-09-12. Dnr 8.2-16616/2015-7. Synpunkter/klagomål från enskild 2016-12-21. Dnr 342-42576/2016-1. Synpunkter/klagomål från enskild 2017-11-07. Dnr 7.3-40623/2017-1. Synpunkter/klagomål från enskild 2018-04-09. Dnr 7.3-12534/2018-1. Synpunkter/klagomål från enskild 2019-05-22. Dnr 7.3-20811/2019-1.*

Lind, J. och Lindgren, C. (2017). Displays of parent suitability in adoption assessment reports, *Child & Family Social Work*, vol. 22(51), s. 53-63.

<https://doi.org/10.1111/cfs.12305>

Lindgren, C. (2010). *Internationell adoption i Sverige- Politik och praktik från sextiototal till nittiototal*. Stockholm: Myndigheten för internationella adoptionsfrågor

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Colombia (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Filippinerna (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Hongkong (Barnens Vänner)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Indien (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Lesotho (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Litauen (Barnen Framför Allt)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Madagaskar (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Panama (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Serbien (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Sydafrika (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Taiwan (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Taiwan (Barnen Framför Allt)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Thailand (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Thailand (Barnen Framför Allt)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Tjeckien (Barnen Framför Allt)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Ungern (Barnen Framför Allt)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Vietnam (Adoptionscentrum)*

MFoF. *Föredragnings PM landsauktorisering Zambia (Adoptionscentrum)*

MFoF (2017). *Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet.*

MFoF (2017). *Översikt barnsamtal och subsidiaritetsprincipen*

MFoF (2018). *MFoF:s tillsynsrapport för 2017.* (Dnr 3.3.6:126/17)

MFoF (2019). (Dnr 3.3.8:1391/18)

MFoF (2019). *Angående möjligheten att överlämna sekretessprövning till utomstående aktör.* (Dnr 4.3.2:1157/19)

MFoF (2019). *MFoF:s tillsynsrapport för 2018.* (Dnr 3.3.6:58/18)

MFoF (2019). *Rapport Chile – Sammanfattning.* (Hämtad 2020-06-12).
<https://www.mfof.se/download/18.6b04a87316ed56e0aa810d62/1575970710441/Rapport%20Chile%20%20Sammanfattning.pdf>

MFoF (2019). *Stöd före, under och efter adoption.* (Dnr 1.2.1:1243/18)

MFoF (2020). (Dnr AD 2020–865)

MFoF (2020). (Dnr AD 2020–866)

MFoF (2020). (Dnr AD 2020–867)

MFoF (2020). *Anlända barn genom adoptionsorganisationer.* (Hämtad 2020-08-18). <https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/anlanda-barn-genom-adoptionsorganisationer.html>

MFoF (2020). *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*. (Dnr 3.1.2:1149/19)

MFoF (2020). *MFoF samordnar den obligatoriska föräldrautbildningen (FIA) inför internationell adoption*. (Hämtad 2020-10-03).
<https://mfof.se/nyhetsarkiv/nyheter/2020-07-02-mfof-samordnar-den-obligatoriska-foraldrautbildningen-fia-infor-internationell-adoption.html>

MFoF (2020). *Nätverksmöte 29 oktober för verksamma utbildare inom föräldrautbildning inför internationell adoption*. (Hämtad 2020-10-03).
<https://mfof.se/nyhetsarkiv/nyheter/2020-10-20-natverksmote-29-oktober-for-verksamma-utbildare-inom-foraldrautbildning-infor-internationell-adoption-fia.html>

MFoF (2020). *Riktlinje. Vad händer om en adoptionsorganisation upphör med sin förmedlingsverksamhet?*

MFoF (2020). *Statistik om familjerätt*. (Hämtad 2020-08-18).
<https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/statistik-om-familjeratt.html>

MFoF (2020). *Uppdatering om brottsutredningen i Chile*. (Hämtad 2020-11-10).
<https://www.mfof.se/nyhetsarkiv/nyheter/2020-08-24-uppdatering-om-brottsutredningen-i-chile.html>

MFoF (2020). *Vilka barn behöver familj?* (Hämtad 2020-11-11).
<https://mfof.se/internationella-adoptioner/att-adoptera/vilka-barn-behoover-familj.html>

MFoF (2020). *Årsredovisning 2019*

OECD (2012). *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. (Hämtad 2020-10-29).
<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf>

Proposition 1978/79:108. *Om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.*

Proposition 1988/89:3. *Om bidrag vid adoption av utländska barn*

Proposition 1996/97:91. *Internationella adoptionsfrågor*

Proposition 2003/04:131. *Internationella adoptionsfrågor*

Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn*

Proposition 2019/2020:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg*

Q-IVF (2020). *Allmänt*. (Hämtad 2020-04-30).
<https://www.medscinet.com/qivf/allmant.aspx>

Regeringsbeslut 2020-06-04. *Ändringsbeslut MFoF*.

Reuters (2016). *Dutch advisory council recommends end to foreign adoptions*. (Hämtad 2020-11-27). <https://www.reuters.com/article/uk-netherlands-adoption-idUKKBN12X1II>

Selman, P. (2019) *Global Statistics for Intercountry Adoption: Receiving States and States of origin 2005-2018*. Newcastle University

SKR (2019). *Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*

SKR (2020). *Arbetsgivaravgifter*. (Hämtad 2020-08-18).
<https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/arbetsgivaravgifter.1290.html>

SKR (2020). *Fakta om löner 2019*. (Hämtad 2020-08-18).
<https://skr.se/arbetsgivarekollektivavtal/kollektivavtal/faktaochstatistik/faktaomloner.554.html#5.4a9df12915e32f84d1d3138a>

Skrivelse till Sveriges riksdag och regering från Adopterade etiopiers och eritreaners förening 2018-08-13. *Adoption börjar med en adoptionsprocess men den adopterades liv börjar vid födseln*

Socialdepartementet. Pressmeddelande. (2020-06-11). *Ökad trygghet för familjehemsplacerade barn*. (Hämtad 2020-10-27).
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/okad-trygghet-for-familjehemsplacerade-barn/>

Socialstyrelsen (2014). *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*

Socialstyrelsen (2015). *Graviditeter, förlossningar och nyfödda barn*

Socialutskottets betänkande 2004/05:SOU3. *Internationella adoptionsfrågor m.m.*

SOU 1994:137. *Internationella adoptionsfrågor*

SOU 2009:61. *Modernare adoptionsregler. Betänkande av 2008 års adoptionsutredning*

Statskontoret. (2011:17). *Kommunalt självstyre och proportionalitet*

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

Stjornarradid. *Intercountry Adoptions in Iceland* (Hämtad 2020-10-16).
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/malefni-barna/aettleidingar/upplysingar-um-aettleidingar-a-ensku/>

Tammuz Family. *Våra surrogatprogram – en översikt.* (Hämtad 2020-04-30).
<https://www.nordicsurrogacy.se/hur-fungerar-surrogatprogrammen-och-surrogatmodraskap/>

Transparency International. *Corruption Perceptions Index.* (Hämtad 2020-06-17).
<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/>

UNICEF (2015). *Review of alternative care in Thailand*

United Nations (2009). *Child Adoption: Trends and Policies.* Department of Economic and Social Affairs

United Nations (2017). *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography.* (Hämtad 2020-11-27).
<https://undocs.org/A/HRC/34/55>

Uppmaning från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, 2019-11-28. *Dags att agera för adopterades rättigheter!*

Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF (2018-03-13). *Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung.*

Utrikesdepartementet (2001). *Barn på institution. Internationellt utvecklingssamarbete*

Valvira (2017). *Adoption.* (Hämtad 2020-11-05).
<https://www.valvira.fi/web/sv/socialvard/adoption>.

Valvira (2019). *Adoptionsnämndens verksamhetsberättelse 2018*

Valvira (2020). *Internationella adoptioner.* (Hämtad 2020-11-05).
<https://www.valvira.fi/web/sv/socialvard/adoption/adoptionsprocessen/internationella-adoptioner>.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

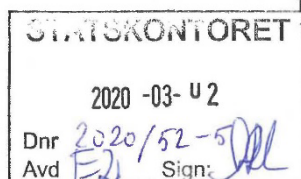
Regeringsbeslut

I:13

2020-02-27
S2020/01045/SOF (delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att se över organiseringen av den internationella
adoptionsverksamheten

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten och föreslå hur den kan anpassas till dagens förhållanden, i enlighet med vad som anges under Närmare om uppdraget. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 31 januari 2021 och hänvisa till det diarienummer detta beslut har.

Ärendet

Det internationella adoptionsområdet har genomgått stora förändringar under det senaste decenniet. Antalet adoptioner i världen har minskat kraftigt samtidigt som adoptionsärendena har blivit mer komplexa och svårutredda. Fler barn kan adopteras nationellt i ursprungsländerna eller vara kvar hos sina biologiska föräldrar. De barn som blir aktuella för internationell adoption är färre till antalet och har ofta större omsorgsbehov på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller svår social bakgrund. I Sverige har antalet adoptioner sjunkit från 1 008 adoptioner år 2002 till 185 under år 2018. Utvecklingen ställer nya krav på adoptionsförmedlingen och dess organisering.

Bakgrund

Det finns tre huvudsakliga aktörer inom adoptionsområdet – Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), kommunernas socialnämnder och adoptionsorganisationerna.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

MFoF är en statlig kunskapsmyndighet med ansvar för familjerätt, föräldraskapsstöd och familjerådgivning. MFoF ger stöd till kommunerna, bland annat om handläggning av adoptionsärenden. MFoF är även Sveriges centralmyndighet för 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet ska anlita en auktoriserad adoptionsorganisation. MFoF ansvarar för auktorisation och tillsyn av dessa organisationer. Auktorisation får endast ges om det står klart att organisationen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Auktorisationen får även förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten.

I undantagsfall kan adoption förekomma utan förmedling av en adoptionsorganisation, en så kallad enskild adoption. Det rör sig om enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det finns andra särskilda skäl. MFoF ansvarar då för att, innan barnet lämnar ursprungslandet, pröva om förfarandet är godtagbart, det vill säga om det finns särskilda skäl och om förmedlingssättet är tillförlitligt. Innan MFoF gör en sådan prövning ska socialnämnden ha gett de sökande medgivande.

Regeringen aviserade ett utökat ansvar för MFoF i budgetpropositionen för 2020 (2019/20:1). Detta innebär att myndigheten ska arbeta för att stärka kompetensen kring internationella adoptioner hos landets kommuner samt arbeta för att åtgärda brister gällande stöd före och efter en adoption. MFoF kommer att samordna den obligatoriska föräldrautbildningen som kommunerna är skyldiga att anvisa till inför en medgivandeutredning. Myndigheten har dessutom fått i uppdrag att under 2020–2021 genomföra ett pilotprojekt om individuellt stöd till adopterade i samband med ursprungssökning.

Kommunerna

Kommunernas socialnämnder ansvarar för att utreda, besluta om medgivande och lämna samtycke till fortsatt förfarande när de sökande föreslagits som adoptivföräldrar till ett bestämt barn. De ska också anvisa föräldrar till den obligatoriska föräldrautbildningen.

Vidare ansvarar socialnämnderna för adoptionsutredningar gällande barn med hemvist i Sverige som är aktuella för adoption. Det finns möjlighet för socialnämnden, om det inte rör sig om en närståendeadoption, att söka efter lämpliga adoptivföräldrar bland dem som fått medgivande för internationell adoption då dessa redan är utredda och har genomgått föräldrautbildning.

Utvecklingen med färre antal internationella adoptioner innebär att socialnämnderna hanterar adoptionsutredningar allt mer sällan. Detta har lett till en påtaglig brist på erfarenhet inom området. Samtidigt ställer det större omsorgsbehovet hos många barn för adoption krav på kompetens hos kommunerna.

Adoptionsförmedlande organisationer

Det finns idag tre auktoriserade organisationer som bedriver förmedling av internationella adoptioner till Sverige. Dessa är Adoptionscentrum, Barnen Framför Allt och Barnens Vänner. För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad organisation ta ut skäliga avgifter av dem som anlitar organisationen för internationell adoptionsförmedling. Adoptionsorganisationerna får inte vara vinstdrivande. MFoF fördelar årligen ett statsbidrag till organisationerna. 2019 fördelades 1 620 000 kronor.

Då organisationerna i huvudsak finansieras av avgifter från dem som vill adoptera är verksamheterna beroende av dels storleken på avgifterna, dels antalet förmedlade adoptioner. Avgiften för den enskilde för en adoption är i genomsnitt 180 000–190 000 kronor. De senaste årens utveckling med färre antal adoptioner och komplexare ärenden har inneburit att intäkterna har minskat samtidigt som arbetet blivit allt mer resurskrävande.

Närmare om uppdraget

Statskontoret ska överväga om organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten bör förändras och föreslå hur denna i sådana fall bör organiseras och bedrivas för att på ett effektivt sätt

- säkerställa rättssäkerheten,
- säkerställa relevant kompetens i alla led,
- säkerställa rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten,
- säkerställa kostnadseffektivitet i de offentligt finansierade verksamheterna.

Statskontoret ska kartlägga adoptionsförmedlingens nuvarande organisering och processer utifrån MFOF:s, kommunernas och adoptionsorganisationernas respektive ansvarsområden. I uppdraget ingår att ge förslag på alternativa modeller för att organisera den internationella adoptionsverksamheten. Förslagen ska innehålla en analys av ekonomiska konsekvenser och får ej medföra ökade offentligfinansiella kostnader. I uppdraget ingår inte att lämna lagförslag. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Barnrättsperspektivet ska genomsyra analys och åtgärdsförslag. Utgångspunkten i arbetet ska vara FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (1993 års Haagkonvention). Vid adoptioner ska inga andra intressen ta över eller jämsställas med barnets.

Inom ramen för uppdraget ska även Statskontoret undersöka utformningen av den internationella adoptionsverksamheten i andra nordiska länder i förhållande till den svenska modellen, samt i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Statskontoret ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, inklusive adopterades intresseföreningar. Statskontoret ska beakta kunskap och erfarenhet inom området. Statskontoret ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, som till exempel Barnkonventionsutredningen (S 2018:03).

På regeringens vägnar



Lena Hallengren



Lisette Wahlroth

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet
Arbetsmarknadsdepartementet
Socialutskottet
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Socialstyrelsen
Sveriges Kommuner och Regioner
Adoptionscentrum
Barnen Framför Allt
Barnens Vänner

5 (5)

Bilaga 2

Utvecklingen av internationella adoptioner och statens inställning till adoptioner

I denna bilaga redovisar vi hur antalet internationella adoptioner har minskat över tid och de tänkbara orsakerna till det. Vi redogör också för hur den svenska staten har förhållit sig till internationella adoptioner under det senaste halvsekle.

Antalet internationella adoptioner har minskat i Sverige och internationellt

Under de senaste 15 åren har antalet adoptioner minskat såväl i Sverige som i resten av världen.

Antalet adoptioner minskar i Sverige

Under den senaste femårsperioden har antalet förmedlade adoptioner nära nog halverats, från 331 adoptioner 2014 till 170 2019. Ser vi på en längre tidsperiod, från 2005 till 2019, har adoptionerna minskat med ungefär 85 procent. Nedgången har planat ut något de senaste två åren, men det går inte att förutspå om den fortsätter att plana ut under kommande år. Antalet adoptioner kommer emellertid med stor sannolikhet att minska även 2020 till följd av coronapandemin, då många adoptionsprocesser inte har kunnat genomföras.

Tabell B1. Antalet förmedlade adoptioner i Sverige 2014–2019.

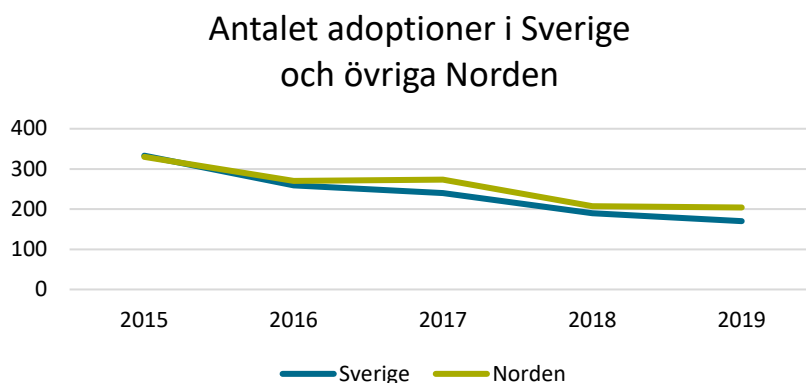
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Adoptionscentrum	205	205	157	142	107	95
Barnen Framför Allt	94	89	72	70	69	53
Barnens Vänner	32	39	30	28	14	22
Totalt	331	333	259	240	190	170

Källa: Nordicadopt för åren 2014–2017 samt adoptionsförmedlingarnas årsredovisningar för åren 2018 och 2019.

Även i övriga Norden minskar antalet adoptioner

I övriga Norden har antalet adoptioner också minskat under de senaste fem åren, om än inte lika snabbt som i Sverige. Liksom i Sverige har minskningstakten planat ut under de senaste åren. I Sverige genomförs ungefär lika många adoptioner som i de övriga nordiska länderna sammantaget.

Figur B1. Adoptioner i Sverige och Övriga Norden.



Källa: Ole Bergmann, Nordic Adoption Council för uppgifter om övriga Norden.

I övriga Norden genomförs flest adoptioner i Norge och lägst antal på Island.

Kraftig minskning i alla adoptionsländer

Adoptionsstatistiken för de 10 länder som står för närmare 95 procent av världens adoptioner visar tydligt att trenden med nedgångar gäller även internationellt.¹⁶⁴ År 2005 adopterades 40 981 barn till dessa länder. Motsvarande för 2018 var 7 751, vilket innebär en minskning på drygt 80 procent. Samtliga länder redovisar att antalet adoptioner minskar.

Minskningen speglas också i adoptionsstatistiken för de 20 större ursprungsländerna, däribland Kina, Sydkorea, Etiopien, Ryssland och Colombia.¹⁶⁵ Med något undantag (Kongo och Bulgarien) har antalet barn från ursprungsländerna minskat kraftigt mellan 2005 och 2018.¹⁶⁶ Under 2005 adopterades 40 004 barn från dessa länder. Motsvarande siffra för 2018 var 6 245, vilket innebär en minskning på knappt 85 procent.

Flera orsaker till färre adoptioner

Det kan finnas flera orsaker till att antalet adoptioner minskat under 2000-talet. Vi skiljer mellan orsaker som inte är möjliga för svenska staten att påverka, till

¹⁶⁴ USA, Italien, Spanien, Frankrike, Kanada, Sverige, Nederländerna, Tyskland, Danmark och Schweiz.

¹⁶⁵ De 20 största ursprungsländerna står för drygt 75 procent av alla adoptioner till mottagarländer.

¹⁶⁶ Selman, P. (2019) *Global Statistics for Intercountry Adoption: Receiving States and States of origin 2005–2018*.

exempel utvecklingen i utlandet, och orsaker som staten har möjlighet att åtgärda, såsom lagstiftning eller krånglig byråkrati.

Högre välstånd i ursprungsländerna minskar de internationella adoptionerna

De som vi har intervjuat anger att den positiva ekonomiska utvecklingen i många av Sveriges adoptionsländer medfört att allt fler familjer har möjlighet att själva ta hand om sina barn. Det blir också allt mer accepterat med barn födda utanför äktenskapet och barn till ensamstående föräldrar. Sammantaget leder välstånds-utvecklingen till att allt fler barn kan vara kvar i sina ursprungsfamiljer eller finner en familj inom ursprungslandet, och därmed inte blir tillgängliga för internationell adoption.

Förbättrade ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna kan förklara en del av nedgången i adoptioner, men det finns barn som är tillgängliga för adoption även i länder med relativt sett högt välstånd, exempelvis Sydkorea. Adoptions-förmedlingarna i Sverige uppger också att det finns fler barn att adoptera än vad det finns sökanden som vill adoptera. Det innebär att det bör finnas även andra, kanske mer troliga, förklaringar till varför adoptionerna minskar.

Andra sätt att få barn för ofrivilligt barnlösa

Utvecklingen av alternativa sätt för ofrivilligt barnlösa att få barn har gått framåt under senare år. Möjligheterna att få barn via assisterad befruktning, det vill säga insemination (med partners eller donators spermier) och IVF (provrörsbefruktning) har förbättrats succesivt. Det gäller både metoder och vem som har rätt att få behandling.

Insemination och IVF-behandling är finansierat av regionerna och därmed kostnadsfri för de barnlösa upp till ett begränsat antal försök. Hur många behandlingar som regionerna erbjuder varierar, men det rör sig om omkring sex behandlingar med insemination och tre IVF-behandlingar. Därefter är det möjligt att söka sig till privat klinik.¹⁶⁷ En inseminationsbehandling kostar privat cirka 10 000 kronor och en IVF-behandling cirka 35 000 kronor.¹⁶⁸ Det görs drygt 20 000 IVF behandlingar per år i Sverige. De resulterar i cirka 5 000 födda barn och är alltså betydligt vanligare än adoptioner, som resulterar i knappt 200 barn per år.¹⁶⁹ För inseminationer finns ingen central rapportering, vilket innebär att vi inte har

¹⁶⁷ 1177 Vårdguiden (2020). *IVF, provrörsbefruktning*. (Hämtad 2020-04-30).

<https://www.1177.se/barn--gravid/barnloshet/ivf-provrorsbefruktning/>.

¹⁶⁸ Fertilitetsråd.se. *IVF kostnad – Vad kostar en IVF behandling?* (Hämtad 2020-04-30).

<https://fertilitetsrad.se/ivf-kostnad/>

¹⁶⁹ Q-IVF (2020). *Allmänt*. (Hämtad 2020-04-30).

<https://www.medscinet.com/qivf/allmant.aspx>

uppgifter om hur många det kan röra sig om.¹⁷⁰ Det finns också de som av olika skäl väljer att genomgå assisterad befruktning utanför den svenska hälso- och sjukvården.

I Sverige blir det också allt vanligare med surrogatmoderskap, det vill säga att barnlösa får hjälp av en annan kvinna att bära och föda parets eller den ensamstående barn med eller utan äggdonation. Surrogatmoderskap är inte tillåtet i Sverige, men man kan via förmedling i Sverige få hjälp med surrogatarrangemang i andra länder. Enligt en artikel i *Dagens Nyheter* föddes år 2019 cirka 215 svenska surrogatbarn.¹⁷¹ Det innebär att antalet surrogatbarn gick om antalet internationella adoptioner för första gången under 2019. Kostnaden för att genomföra ett surrogatarrangemang är högre än för en adoption, från 500 000 till uppemot 1 miljon kronor jämfört med i snitt 176 000 kronor för en adoption.¹⁷² Men det finns andra fördelar för personer som väljer surrogatmoderskap före adoption. Exempelvis att processen går snabbare och att föräldrarna får en biologisk koppling till barnet.

Nationella adoptioner kan också vara ett alternativ

Efter skandalen med fosterbarnet ”Lilla hjärtats” tragiska bortgång har kraven ökat på att stärka tryggheten och stabiliteten för barn i familjehem. Nationella adoptioner skulle kunna vara ett alternativ för barn som placeras i fosterhem i tidig ålder eller där det blir tydligt under placeringens gång att barnets bästa är att bo kvar i familjehemmet under lång tid. Socialdepartementet har därför gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra insatser för att höja kunskaperna inom familjehemsvården, bland annat om nationella adoptioner.¹⁷³ Insatserna skulle kunna innebära att möjligheten till nationella adoptioner ökar, vilket sannolikt också skulle medföra att efterfrågan på internationella adoptioner skulle minska ännu mer.

En förmedling uppger att de vid flera tillfällen på senare tid har behövt avbryta påbörjade adoptionsprocesser eftersom adoptivfamiljer har blivit tillfrågade om att adoptera barn nationellt, alternativt om att bli familjehem till ett barn i stället. Detta

¹⁷⁰ Socialstyrelsen (2015). *Graviditeter, förlossningar och nyfödda barn*.

¹⁷¹ DN (2020). *Så gick surrogatmoderskap om utlandsadoptioner i Sverige*. (Hämtad 2020-06-04). <https://www.dn.se/nyheter/sverige/sa-gick-surrogatmoderskap-om-utlandsadoptioner-i-sverige/>

¹⁷² Tammuz Family. *Våra surrogatprogram – en översikt*. (Hämtad 2020-04-30). <https://www.nordicsurrogacy.se/hur-fungerar-surrogatprogrammen-och-surrogatmoderskap/> och MFoF (2020). *Årsredovisning 2019*

¹⁷³ Socialdepartementet. Pressmeddelande. (2020-06-11). *Ökad trygghet för familjehemsplacerade barn*. (Hämtad 2020-10-27). <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/okad-trygghet-for-familjehemsplacerade-barn/>.

har skett även i ärenden där adoptionsansökningar om matchning med barn redan har skickats till ursprungslandet.

Alternativa sätt att få barn kan ersätta adoption

Enligt intervjuer med adoptionsförmedlingar kan adoption och alternativa sätt att få barn vara utbytbara med varandra. Tidigare var det vanligare att sökanden hade solidariska motiv som ett av flera skäl att adoptera, det vill säga att göra en insats för de som har det sämre ställt. Numera har sökande i första hand inställningen att de vill ha barn och bilda familj oavsett om det är via adoption eller på annat sätt. Detta framgår i våra intervjuer med socialtjänsthandläggare och representanter från adoptionsförmedlingarna.

Eftersom olika sätt att få barn har blivit utbytbara innebär det också att en uppgång i exempelvis antalet IVF-behandlingar, surrogatarrangemang och nationella adoptioner sannolikt kommer följas av en nedgång i internationella adoptioner.

Barn finns men har större omsorgsbehov

Förhållandet att allt fler av de barn som tidigare kunde vara tillgängliga för internationell adoption nu adopteras i ursprungslandet innebär att de barn som blir kvar för internationell adoption överlag har större omsorgsbehov. Barnen som blir tillgängliga för internationell adoption är i högre utsträckning än tidigare äldre och kan ha en försenad utveckling. Barnen kan också ha föräldrar med missbruk, psykisk ohälsa eller problem med kriminalitet. Att barnen har bott längre tid på institution medför också ökad risk för trauman, övergrepp och bristande omsorg.¹⁷⁴ Det kräver resurser utöver det vanliga hos adoptivföräldrarna, vilket gör att många sökanden inte är beredda eller lämpliga att ta emot dessa barn, enligt våra intervjuer.

Ursprungsländerna ställer högre krav på adoptivföräldrar

Våra intervjuer med adoptionsförmedlingar ger bilden av att ursprungsländernas krav på vilka som kan få adoptera efter hand har höjts. Kraven varierar från land till land, men vanliga krav är att adoptivföräldrarna ska kunna uppvisa intyg på god fysisk och psykisk hälsa, inte vara överviktiga och inte vara för gamla. Det förekommer också att vissa länder ställer krav på kristen tro och på att föräldrarna ska ha viss förmögenhet och inkomst.

Negativ mediebild

Negativ publicitet kring adoptioner kan också ha bidragit till att intresset för adoptioner har minskat. De senaste åren har exempelvis brister i adoptioner från Chile som genomfördes från mitten av 1970-talet fram till början av 1990-talet uppmärksammats i media. Detta har enligt intervjuer med adoptionsförmedlingar

¹⁷⁴ MFoF (2019). *Stöd före, under och efter adoption*.

lett till en ökad skepsis bland barnlösa till att använda sig av adoption för att bilda familj. De sökande ställer fler frågor om rättssäkerheten i dag än tidigare för att försäkra sig om att adoptionerna går rätt till.

Strukturella hinder

Vi har frågat adoptionsförmedlingarna om det finns byråkratiska hinder som försvårar adoptionsförmedling och därmed kan tänkas leda till att färre adoptioner genomförs. Det kan till exempel gälla hinder i den svenska lagstiftningen, i tillsynens utformning eller i MFoF:s roll i övrigt. Generellt anser adoptionsförmedlingarna inte att MFoF:s tillsyn och auktorisation utgör något hinder eller att det finns några andra strukturella hinder för adoptioner.

Men det kan också finnas strukturella hinder i andra länder, exempelvis politisk inställning till adoptioner. Ett exempel är Kenya där det tidigare fanns en upparbetad internationell adoptionsverksamhet. Den upphörde då landets politiska ledning beslutade att adoptioner enbart skulle ske inom Kenya.

Bristande kunskap kring adoptioner och adoptionsprocessen

Enligt en adoptionsförmedling kan det minskade intresset för att adoptera även förklaras av att socialsekreterare och sökanden inte har uppdaterad kunskap kring adoptioner. Många tror att det fortfarande är kö för att adoptera, fast adoptionsförmedlingarna i nuläget snarare har brist på personer som vill adoptera.

Staten har svårt att påverka antalet adoptioner

Det är framför allt faktorer som staten inte kan påverka som gör att antalet adoptioner har minskat och kommer att fortsätta minska eller plana ut under de kommande åren. Vi har inte kunnat finna några belägg för att strukturella frågor som lagstiftning och byråkrati skulle utgöra något större hinder för adoptioner.

Antalet adoptioner har sjunkit även under tidigare perioder, fast då från en betydligt högre nivå. Under slutet av 1980-talet sjönk antalet adoptioner med 40 procent¹⁷⁵ och under perioden 1994–1997 minskade antalet adoptioner med ett drygt ett hundratal¹⁷⁶, för att sedan vända uppåt igen. Vändningen uppåt förklaras, enligt en av adoptionsförmedlingarna, med att Kina öppnade för adoptioner. Men varken MFoF eller förmedlingarna ser att det för närvarande finns något land som likt Kina skulle öppna för adoptioner och bidra till att antalet adoptioner därmed skulle öka igen.

¹⁷⁵ Lindgren, C. (2010). *Internationell adoption i Sverige- Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*.

¹⁷⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2016:9). *Att adoptera – en ekonomisk fråga*.

Statens ansvar för adoptioner har varierat¹⁷⁷

Statens ansvar för adoptioner och hur det ansvaret organiserats har varierat sedan början av 1970-talet då internationella adoptioner började få en större omfattning.

1969–1979: Staten skaffar sig mer kontroll

Vid slutet av 1960-talet hade Socialstyrelsen ansvar för adoptionsförmedling och information om internationella adoptioner. Socialstyrelsen hade avtal om adoption med Grekland och Sydkorea. Samtidigt genomfördes privata adoptioner vid sidan av Socialstyrelsens ansvar. Under 1969 bildades de två föreningarna Adoptionscentrum och Indisk-svenska föreningen av föräldrar som tidigare hade adopterat och ville hjälpa andra föräldrar att adoptera. Men de hade inget ansvar för att förmedla adoptioner.

En särskild nämnd inom Socialstyrelsen förmedlade adoptioner från 1973

Under 1973 formaliserades Socialstyrelsens arbete med adoptioner genom att Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) bildades inom Socialstyrelsen. Nämndens huvuduppdrag blev adoptionsförmedling genom att sluta avtal med andra länder och bidra med information om adoptioner. Samma år slöt NIA ett avtal med Adoptionscentrum om att hantera ansökningar om adoption, men det var fortfarande NIA som fattade de formella besluten om adoption.

Det gick fortfarande att genomföra privata adoptioner utan att blanda in staten

Intresset för adoptioner ökade starkt under 1970-talet vilket ledde till att det blev kö och långa väntetider för att kunna adoptera ett barn. Det ledde till att många barn i stället adopterades via privatpersoner vid sidan av NIA:s reglerade verksamhet. Därför tillsattes 1977 en arbetsgrupp inom Socialdepartementet för att se över hur adoptionsverksamheten skulle organiseras.

Ideella organisationer får rätt att förmedla

Med utgångspunkt i arbetsgruppens överväganden presenterade regeringen 1979 ett förslag till ny organisering av adoptioner. Regeringen föreslog att ideella organisationer skulle få rätt att sköta förmedlingsarbetet (auktoriseras) och statens roll (NIA) skulle bland annat vara att utöva tillsyn och att ansvara för information. Genom förslaget öppnades också en möjlighet för fler ideella organisationer att söka tillstånd för förmedling om de kunde förmedla adoptioner på ett ”sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke”.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Där inget annat anges baseras avsnittet på Lindgren, C (2010). *Internationell adoption i Sverige- Politik och praktik från sextiotial till nittiotial*.

¹⁷⁸ SFS 1979:552 (numera ersatt av lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling).

Syftet med reformen var dels att föra in all förmedling under statens kontroll, dels att minska antalet adoptioner som genomfördes utanför statens kontroll. Regeringen skulle uppnå syftet genom att tillåta fler ideellt drivna förmedlingar. I regeringens proposition framförde det ansvariga statsrådet att antalet barn som tas emot i Sverige ska styras av hur väl Sverige kan ge barnen en trygg och god uppväxt. Samtidigt slog statsrådet fast att "... det knappast kan vara en statlig uppgift att verka för att barn i andra länder förs hit i stort antal för att adopteras".¹⁷⁹ 1979 fick NIA i sin instruktion också i uppgift att bland annat underlätta internationella adoptioner.

1980–1999: Återkommande försök att reglera enskilda adoptioner och Sverige ansluter sig till Haagkonventionen

1980 fick sju förmedlingar auktorisation, varav tre fortfarande är verksamma 2020. Antalet adoptioner som skedde vid sidan av de auktoriserade förmedlingarna minskade också efter hand, från 40 procent av alla adoptioner 1979 till 22 procent 1982. På så vis hade regeringens reform 1979 avsedd effekt.

I samband med att Socialstyrelsen omorganiserades blev NIA en egen myndighet 1981.

Nya försök att reglera de privata adoptionerna och Sverige ansluter sig till internationella konventioner

Även om andelen privata adoptioner hade minskat ansåg regeringen att de var ett problem, eftersom de i vissa fall kunde kopplas till oegentligheter i form av bland annat barnhandel och falska intyg. För att reglera de privata adoptionerna ändrades lagen 1985 så att socialtjänsten utöver att pröva sökandes lämplighet att adoptera även skulle pröva lämpligheten i den förmedlingsväg som de sökande tänkt använda. Vid enskild adoption skulle socialnämnden hämta in yttrande från NIA om utlandskontaktens tillförlitlighet.

Under slutet av 1980-talet minskade antalet barn förmedlade av organisationer mycket, från cirka 1 100 barn per år till 680 barn 1990. Minskningen förklaras med att ursprungsländerna i högre utsträckning började adoptera barn inom det egna landet. Samtidigt ökade antalet privata adoptioner.

I en skrivelse från 1991 till regeringen påtalade NIA, mot bakgrund av att antalet adoptioner via organisationer hade sjunkit, att regeringen borde se över formerna för statsbidraget till förmedlingarna för att underlätta deras verksamhet. 1992 tillsatte regeringen en utredning för att än en gång se över adoptionsverksamheten.

¹⁷⁹ Prop. 1978/79:108. *Om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.*

Utredningsbetänkandet som lämnades 1994 lyfte fram att adoptionsförmedlingarna hade få sökande och att köerna i stort sett var borta.¹⁸⁰ Utredningen såg tre förklaringar. För det första medförde det dåliga ekonomiska läget i Sverige att de som önskade adoptera inte hade råd. För det andra hade möjligheterna för ofrivilligt barnlösa att få egna biologiska barn förbättrats och för det tredje hade ursprungsländerna infört högre krav på de sökande. För att få upp intresset och förståelsen för adoptioner tog NIA fram en film som visades på "Anslagstavlan" i SVT.

1990 anslöt sig Sverige till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och 1993 till Haagkonventionen.

1997 lämnade regeringen ett nytt förslag om internationell adoption

Regeringen lade 1997 fram en proposition med utgångspunkt i utredningen från 1994.

När det gällde enskilda adoptioner föreslog regeringen att sådana endast skulle vara möjliga om det rörde sig om släktingbarn, om den sökande hade anknytning till ett visst land, om det fanns en relation mellan barnet och den sökande eller om det fanns särskilda skäl för de sökande att adoptera från ett visst land. Regeringen föreslog också att förmedlingssättet vid privata adoptioner skulle godkännas av NIA.¹⁸¹ Riksdagen godkände regeringens förslag och en ny lag stiftades, lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

2000–2020: Ännu mer kontroll över adoptioner

Våren 2004 beslutade riksdagen om ytterligare förändringar inom adoptionsområdet. NIA lades ner och ersattes av Myndigheten för internationella adoptioner (MIA). Uppgiften att underlätta adoptioner som NIA haft tidigare togs bort ur MIA:s instruktion. Krav infördes på att MIA även skulle auktorisera förmedlingarnas samarbete med enskilda länder. Förmedlingarna blev också enligt lag skyldiga att bevara all dokumentation kring adoptioner, för att bland annat underlätta adopterades efterforskningar av sitt ursprung. Föräldrautbildning gjordes också till ett obligatoriskt moment för att få ett medgivande till adoption.¹⁸²

Modernare adoptionsregler för att tydliggöra behörighet, beslut och barnrättsperspektivet

2009 kom utredningen om modernare adoptionsregler.¹⁸³ Till följd av utredningen infördes 2018 flera nya lagar. I lagen (2018:1289) om adoptioner i internationella

¹⁸⁰ SOU 1994:137. *Internationella adoptionsfrågor*.

¹⁸¹ Prop. 1996/97:91. *Internationella adoptionsfrågor*, s. 50 f och 63 ff. (Enligt Lindgren).

¹⁸² Prop. 2003/04:131. *Internationella adoptionsfrågor*, Socialutskottets betänkande 2004/05: SoU3 och Rskr. 2004/05:10.

¹⁸³ SOU 2009:61. *Modernare adoptionsregler. Betänkande av 2008 års adoptionsutredning*.

sammanhang regleras bland annat svensk domstols internationella behörighet, när utländska beslut erkänns i Sverige och rättsverkningar av sådana beslut.

2018 beslutade riksdagen också om förändringar i föräldrabalken. Förändringarna gick bland annat ut på att barnets bästa ska ges störst vikt vid alla frågor som rör adoption och att adoptivföräldrarna är skyldiga att upplysa barnet om att de är adopterade så snart det är lämpligt.¹⁸⁴

Enskilda adoptioner är fortfarande en olöst fråga

Utredningen om modernare adoptionsregler föreslog också att möjligheten att genomföra en enskild adoption skulle begränsas ytterligare genom att enskild adoption av ett okänt barn inte skulle tillåtas. Bakgrunden till förslaget var bland annat att utredningen uppfattade processen vid enskild adoption som problematisk när det gäller dokumentation och utredning. Det var också, enligt gällande rätt, möjligt att vända sig direkt till svensk domstol med en ansökan om adoption utan att socialnämnden hade gett sitt medgivande till att sökanden fick adoptera barnet och utan att MIA hade gett sitt tillstånd till att adoptionen får ske utan förmedling av en adoptionsorganisation.

Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget om enskilda adoptioner till riksdagen. Regeringens motiv var att inte begränsa möjligheten för personer att adoptera från länder där adoptionsförmedlingarna inte har samarbeten. Frågan sköts i stället på framtiden.¹⁸⁵

MIA byter namn till MFoF och får ett mer omfattande uppdrag

I januari 2016 bytte MIA namn till MFoF – Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. Orsaken var att myndighetens uppdrag vidgades till att även innefatta andra områden än adoption, som föräldraskap, vårdnad, boende och umgänge, föräldraskapsstöd och familjerådgivning.

Statens inställning till adoptioner har varierat

Under 1960-talet präglades statens inställning till adoptioner av osäkerhet. Staten ville inte bidra till att öka antalet adoptioner, men inte heller motverka dem. Å ena sidan såg staten vissa problem med adoptioner, till exempel svårigheter med att anpassa adoptivbarn till nya förhållanden i Sverige. Å andra sidan ansågs adoptioner vara behjärtansvärt.

Under början 1970-talet var staten starkt engagerad

Under början av 1970-talet ökade antalet adoptioner kraftigt och det blev svårt för staten att förhålla sig passiv till frågan. Staten engagerade sig då mer genom att ta över en större del av adoptionsförmedlingen.

¹⁸⁴ Lagen (2018:1288) om förändringar i föräldrabalken.

¹⁸⁵ Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg*, sid. 164.

Mot slutet av 1970-talet minskade statens engagemang

Mot slutet av 1970-talet ifrågasatte regeringen statens roll inom adoptionsförmedling. I likhet med vad som gjorts på 1960-talet betonade regeringen nu att staten inte skulle medverka till att öka antalet adoptioner. Statens ansvar skulle vara att se till att adoptionerna gick rätt till.

Regeringen slog 1979 fast principen att internationell adoption skulle utvecklas och drivas av engagerade människor och organisationer. En bärande del i den principen var också att staten skulle garantera barnets bästa genom att kontrollera de ideellt drivna adoptionsförmedlingarna.

Staten har dock i perioder varit mer aktiv. När adoptioner via organisationer minskade i slutet av 1980-talet föreslog NIA att staten skulle underlätta organisationernas verksamhet genom att ge större statliga bidrag till dem. NIA har också främjat adoption på andra sätt, till exempel genom samhällsmeddelanden i public service.

Barnrättsperspektiv och kontroll har blivit allt viktigare

Från 1970-talet och framåt har barnrättsperspektivet blivit mer och mer framträdande, senast 2018 genom förändringarna i föräldrabalken. Staten har också efter hand ökat sin kontroll av att verksamheten uppfyller barnets bästa.

Bilaga 3

Internationell jämförelse

I uppdraget till Statskontoret ingår att undersöka utformningen av den internationella adoptionsverksamheten i andra nordiska länder. I denna bilaga sammanfattar vi vår undersökning. Vi har också översiktligt studerat Australiens system. Det har vi gjort för att Australien inte har några ideella organisationer som är inblandade i förmedlingsverksamheten, till skillnad från i de nordiska länderna.

Vi har jämfört de nordiska ländernas adoptionssystem med avseende på:

- utformningen av adoptionssystemets utredande, förmedlande och kontrollerande funktioner
- statens finansiella engagemang till sökanden och förmedlingar
- möjligheter att genomföra adoptioner utan hjälp av förmedlingar
- antal samarbetsländer
- strategier som den offentliga sektorn och adoptionsförmedlingarna har för att klara av det minskande antalet adoptioner.

Övergripande jämförelse av adoptionssystemen i Norden

Danmark och Norge liknar varandra på så sätt att medgivandeutredningarna sköts av en statlig aktör. Finlands system är mest likt det svenska. Samtliga länder har fördelat ansvaret så att ideella organisationer sköter själva förmedlingen. I Sverige, Finland och Norge är det fler än en ideell organisation som sköter förmedlingen. I Danmark och Island sköts förmedlingen av en ensam ideell organisation. I samtliga nordiska länder kan adoptivföräldrar ansöka om ett statligt bidrag. Storleken på bidraget ligger på omkring 70 000 kronor i Sverige, Finland och Danmark. På Island är bidraget lägre medan det i Norge är högre. I samtliga nordiska länder finns det en statlig myndighet som utövar tillsyn över adoptionsverksamheten.

I Sverige och Norge utgörs ungefär 4–8 procent av förmedlingarnas intäkter av statliga bidrag. Den danska staten finansierar en något högre del av förmedlingens intäkter medan den isländska staten finansierar en betydligt större andel. I Finland varierar det statliga bidraget från år till år. Därför har vi inte beräknat hur stor del av de finska förmedlingarnas intäkter som utgörs av statliga bidrag. Alla nordiska länder har ett tredelat ansvar för internationella adoptioner, där en aktör utreder lämpligheten att adoptera, en aktör förmedlar adoptioner och en ansvarar för tillsyn av adoptionsverksamheten.

De nordiska länderna samarbetar i många fall med samma ursprungsländer som Sverige

Alla nordiska länder samarbetar med Colombia. I flera fall är det minst två andra nordiska länder som samarbetar med samma ursprungsland som Sverige. Det gäller Filippinerna, Sydafrika, Taiwan, Madagaskar, Sydkorea, Tjeckien, Thailand och Indien. Det finns även två fall där ett annat nordiskt land samarbetar med samma ursprungsland som Sverige. Det gäller Vietnam och Ungern, som både Sverige och Norge samarbetar med.

Adoptionssystemet i respektive nordiskt land

Norge

Sedan 2015 ligger ansvaret för att utreda sökandes lämplighet att adoptera hos en regionaliserad statlig organisation vid namn Bufetat. Dessförinnan låg ansvaret hos kommunerna, precis som i Sverige. Bufetats verksamhet täcker fem större regioner i Norge och de arbetar med en mängd familj- och barnrelaterade frågor utöver adoptioner.¹⁸⁶ Bufetat bildades genom att bland annat tidigare fylkeskommunala verksamheter inkorporerades i staten, och organisationen är en del av den statliga myndigheten Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Bufdir är Norges centralmyndighet för internationella adoptioner. Myndigheten har bland annat ansvar för auktorisation och tillsyn av de norska adoptionsförmedlingarna samt för auktorisation av de ursprungsländer som förmedlingarna samverkar med.¹⁸⁷

Den som vill adoptera från utlandet ska först ta kontakt med en av Norges tre adoptionsförmedlingar. Från adoptionsförmedlingen får de sökande en bekräftelse och en rekommendation på lämpligt adoptivland samt åldersspann på adoptivbarnet. Därefter vänder sig de sökande till Bufetat som genomför adoptionsutredningen och beslutar om de sökande får eller inte får adoptera. Om de godkänns för adoption är det adoptionsförmedlingarna som hanterar de återstående delarna i adoptionsprocessen.¹⁸⁸ Norska adoptivföräldrar får, efter att de har genomfört en adoption, ett statligt bidrag. Under 2020 var bidraget 99 000 NOK (cirka 92 000 kronor).¹⁸⁹

Enligt uppgifter från Bufdir består ungefär 5 till 8 procent av de norska adoptionsförmedlingarnas intäkter av statliga bidrag.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Bufdir (2020). *Organisasjon*. (Hämtad 2020-12-08).

https://bufdir.no/Kontakt/Om_Bufdir_og_Bufetat/Om_Bufdir/.

¹⁸⁷ Uppgift i mejl från Bufdir 2020-10-01.

¹⁸⁸ Bufdir (2020). *Adoptere fra utlandet gjennom en organisasjon*. (Hämtad 2020-12-08).

https://bufdir.no/Adopsjon/Jeg_onsker_a_adoptere/Adoptere_fra_utlandet/.

¹⁸⁹ Uppgift i mejl från Bufdir 2020-10-28.

¹⁹⁰ Uppgift i mejl från Bufdir 2020-10-28.

Enskilda adoptioner endast i få undantagsfall

I Norge finns det i undantagsfall möjlighet att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling. För att få tillstånd att genomföra en sådan adoption krävs att minst en av de sökande har en särskild anknytning till barnets ursprungsland och att adoptionen kan genomföras på ett säkert sätt. Vidare är det inte möjligt att genomföra en sådan adoption från ett land där en norsk adoptionsförmedling redan har ett etablerat samarbete. Men det gäller inte vid adoptioner där minst en av de sökande har en nära relation till barnet eller barnets nära familj. 2019 genomfördes endast två adoptioner utan hjälp av en adoptionsförmedling.¹⁹¹

Det är ett av Bufetats regionala kontor (Region öst) som prövar samtliga ansökningar från sökande som vill adoptera utan hjälp av en adoptionsförmedling. Om de godkänner ansökan är det myndigheten som i dessa ärenden tar rollen som adoptionsförmedlare. Enligt Bufetat kan det ibland vara svårt för dem att få den information som är nödvändig om adoptionsprocessen från länder som Norge inte har något etablerat samarbete med. Enligt myndigheten kan det försämrade möjligheten att garantera att adoptioner som genomförs utan hjälp av en adoptionsförmedling sker utifrån ett barnrättsperspektiv.¹⁹²

Norges adoptionsförmedlingar samarbetar med elva ursprungsländer: Colombia, Filippinerna, Madagaskar, Peru, Bulgarien, Vietnam, Taiwan, Ungern, Sydafrika, Sydkorea och Thailand.¹⁹³

Danmark

Kommunerna har inte något ansvar i adoptionsprocessen i Danmark, just som i Norge. Ansvaret för utredningar ligger i stället på Familjerättshuset, en statlig myndighet med regional organisation och ansvar för familjefrågor. Den kontrollerande funktionen i det danska adoptionssystemet är Ankestyrelsen, en statlig myndighet som är Danmarks centralmyndighet för internationella adoptioner. Ankestyrelsen har bland annat ansvar för auktorisation och tillsyn över den danska adoptionsförmedlingens nationella och internationella verksamhet.

I Danmark finns det sedan 2015 endast en adoptionsförmedling, Danish International Adoptions (DIA). DIA bildades genom att två adoptionsförmedlingar gick samman, till följd av det minskade antalet internationella adoptioner och sökande.¹⁹⁴ De som vill adoptera från utlandet ska först bli bedömda som lämpade att genomföra en adoption av Familjerättshuset. Därefter ska de sökande vända sig

¹⁹¹ Uppgift i mejl från Bufdir 2020-11-17.

¹⁹² Uppgift i mejl från Bufdir 2020-10-28.

¹⁹³ Uppgift i mejl från Bufdir 2020-09-11.

¹⁹⁴ Uppgift i mejl från Ankestyrelsen 2020-10-26.

till DIA för att fortsätta adoptionsprocessen.¹⁹⁵ Även i Danmark får den eller de som adopterar ett barn från utlandet ett statligt bidrag. Detta bidrag ligger på 50 000 DKR (cirka 70 000 kronor).¹⁹⁶

Sedan 2014 får DIA ett årligt statligt bidrag på 2 000 0000 DKR (cirka 2 790 000 kronor), vilket år 2019 utgjorde cirka 17 procent av förmedlingens intäkter.¹⁹⁷ I september 2020 ökades det statliga stödet till 3 000 000 DKR.¹⁹⁸

Svårt att få tillstånd för enskild adoption

I Danmark finns en teoretisk möjlighet att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling, men i praktiken är det svårt att få tillstånd för det. Den danska centralmyndigheten uppger att det inte har genomförts någon sådan adoption på flera år. Enligt dansk adoptionslagstiftning måste en sökande som vill genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling ha särskilda förkunskaper om barnet eller barnets släktingar, eller annars ha särskilda skäl för en sådan adoption. Vidare måste sökanden bland annat kunna visa att adoptionen kommer genomföras på ett lagligt och etiskt försvarbart sätt samt att den danska adoptionsförmedlingen inte samarbetar eller för samtal om framtida samarbete med barnets ursprungsland. Den sökande behöver även styrka att förhållandet till barnet eller barnets släktingar har etablerats på ett lagligt sätt (både utifrån dansk lag och ursprungslandets lagstiftning) och att det inte har etablerats i syfte att kunna genomföra en adoption.¹⁹⁹

Danmarks adoptionsförmedling samarbetar med tio ursprungsländer: Bulgarien, Burkina Faso, Colombia, Filippinerna, Indien, Madagaskar, Sydafrika, Sydkorea, Taiwan och Tjeckien.²⁰⁰

Finland

Finlands myndighet på området, Nämnden för internationella adoptionsärenden, motsvarar svenska MFoF. De lyder under Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och är även Finlands centralmyndighet för Haag-konventionen. De utövar tillsyn över adoptionsförmedlingar och beviljar adoptionsförmedlingar tillstånd att samarbeta med utländska adoptionsförmedlingar. Till skillnad från MFoF beviljar eller avslår de också adoptionsansökningarna.

¹⁹⁵ Danish International Adoption. *Under adoption*. (Hämtad 2020-11-01). <https://www.d-i-a.dk/adoptionsprocessen/under-adoption/>.

¹⁹⁶ Uppgift i mejl från Ankestyrelsen 2020-10-26.

¹⁹⁷ Uppgift i mail från Ankestyrelsen 2020-10-26 och Statskontorets beräkning utifrån DIA (2020). *Årsregnskabet for 2019*.

¹⁹⁸ Uppgift i mejl från Ankestyrelsen 2020-09-16.

¹⁹⁹ Uppgift i mejl från Ankestyrelsen 2020-11-09.

²⁰⁰ Uppgift i mejl från Ankestyrelsen 2020-09-07.

Kommunerna är involverade i adoptionsprocessen, liksom de är i Sverige. De ansvarar för adoptionsrådgivning, adoptionsutredning och stöd till familjen i form av uppföljning efter att barnet anlänt. De finländska kommunerna köper ofta upp adoptionsrådgivningstjänster av Rädda Barnen. Enligt uppgifter från den finska centralmyndigheten utförs 70–80 procent av kommunernas adoptionsrådgivning av Rädda Barnen.²⁰¹

Det finns tre adoptionsförmedlingar i Finland, Rädda Barnen, Interpedia och Helsingfors stads adoptionstjänst.²⁰² Deras uppgift är att bistå adoptionssökande under adoptionsprocessen och övervaka att adoptionerna genomförs i enlighet med barnets bästa och i enlighet med internationell rätt. Förmedlingarna ansvarar också för att bevara adoptionsdokument och ge stöd åt de som adopterar och de adopterade.²⁰³

Den eller de som adopterar ett barn från utlandet kan ansöka om ett statligt bidrag. Bidraget varierar beroende på vilket land de adopterar från eftersom kostnaderna för de sökande varierar av samma anledning. Den eller de som adopterar från Thailand kan få ett bidrag på 5 000 euro, från Taiwan på 9 000 euro. För resterande länder ligger bidraget på 7 000 euro (drygt 71 000 kronor).²⁰⁴

I Finland ger staten ett bidrag till förmedlingarnas stödverksamhet för adopterade

Den finska staten betalar årligen ut ett bidrag på 95 000 euro (ca 969 000 kronor) till de tre adoptionsförmedlingarna. Bidraget fördelas utifrån antalet adoptioner som förmedlingarna genomför, och utifrån förmedlingarnas storlek. Två av förmedlingarna har även möjlighet att söka ett bidrag från den statliga myndigheten Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA). Storleken på detta bidrag varierar beroende på bland annat förmedlingarnas aktiviteter, och det måste sökas varje år. Bidraget kan inte delas ut till kommuner, vilket innebär att Helsingfors stads adoptionstjänst inte kan söka det. År 2020 fick Rädda Barnen ett bidrag från STEA på 119 500 euro (cirka 1 218 000 kronor) och Interpedia ett på 232 000 euro (cirka 2 365 000 kronor).²⁰⁵

Ovanligt med enskild adoption i Finland

Även i Finland kan en sökande genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling, men det är mycket ovanligt. Adoptionsnämnden beviljade

²⁰¹ Uppgift i mejl från Valvira 2020-11-05.

²⁰² Valvira (2019). *Adoptionsnämndens verksamhetsberättelse 2018*. Helsingfors stads internationella adoptionstjänst tar inte längre emot nya kunder, men behandlar de ansökningar som redan har inletts och sköter tjänster som ges efter adoptionen till sina tidigare kunder.

²⁰³ Uppgift i mejl från Valvira 2020-11-05.

²⁰⁴ Uppgift i mejl från Valvira 2020-11-10.

²⁰⁵ Uppgift i mejl från Valvira 2020-11-10.

tillstånd för 1 sådan adoption 2019.²⁰⁶ För att genomföra en sådan adoption krävs bland annat att barnet är nära släkting till den eller de sökande, eller att barnet är släkting till sökandes adoptivbarn. Om inget släktskap finns måste barnet ha kommit till de sökande i annat syfte än adoptionssyfte och varaktigt ha vårdats och uppfostrats av de sökande.²⁰⁷ I regel är det inte möjligt att genomföra en sådan adoption från länder där någon av de finländska adoptionsförmedlingarna har ett etablerat samarbete.²⁰⁸ Adoptionsnämnden beviljar adoptionstillstånd för dessa adoptioner och de uppger på sin webbplats att barnrättsperspektivet i större utsträckning kan tillgodoses vid adoptioner som förmedlas av en adoptionsförmedling. De uppger även att det vid adoptioner som inte förmedlas av en adoptionsförmedling finns risk att barnets bakgrund förblir oklar och/eller är förknippad med oegentligheter. De uppger även att det kan vara svårt för sökanden att få tillgång till de dokument som behövs från ursprungsländernas myndigheter för att få tillstånd att genomföra en adoption utan en adoptionsförmedling.²⁰⁹

Finlands adoptionsförmedlingar samarbetar med åtta ursprungsländer: Bulgarien, Filippinerna, Kina, Thailand, Sydafrika, Indien, Colombia och Taiwan.²¹⁰

Island

Motsvarigheten till de svenska kommunernas ansvarsområden sköts på Island av regionala förvaltningsmyndigheter (Sysselmand) och av lokala barnrättskommittéer. Förvaltningsmyndigheten avgör om sökanden uppfyller kraven för att adoptera eller inte efter att den lokala barnrättskommittén har genomfört en utredning av de sökandes lämplighet.²¹¹ På Island har Justitieministeriet ansvar för lagstiftningen inom adoptionsområdet. De ansvarar även för att utfärda auktorisationer för och utöva tillsyn över adoptionsförmedlingen i landet. Justitieministeriet är Islands centralmyndighet för Haagkonventionen.²¹²

2010 beslutade sig Islands två adoptionsförmedlingar, Icelandic Adoption Society (IAS) och International Adoptions Society, för att slå sig samman. Sedan dess har Icelandic Adoption Society varit den enda adoptionsförmedlingen på Island. IAS

²⁰⁶ Uppgift i mejl från Valvira 2020-11-18.

²⁰⁷ Adoptionslag. 20.1.2012/22.

²⁰⁸ Valvira (2020). *Internationella adoptioner*. (Hämtad 2020-11-05).
<https://www.valvira.fi/web/sv/socialvard/adoption/adoptionsprocessen/internationella-adoptioner>.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Uppgift i mejl från Valvira 2020-09-10.

²¹¹ Stjornarradid. *Intercountry Adoptions in Iceland* (Hämtad 2020-10-16).
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/felags-og-fjolskyldumal/malefni-barna/aettleidingar/upplysingar-um-aettleidingar-a-ensku/>.

²¹² Government of Iceland. *Adoptions*. (Hämtad 2020-10-16).
<https://www.government.is/topics/social-welfare-and-families/adoption/>.

ansvarar bland annat för att förmedla adoptioner, organisera föräldrautbildningar och sköta kontakten med barnets ursprungsland. De ansvarar även för stöd till adopterade och adoptivföräldrar efter genomförd adoption och för uppföljningsrapporter till ursprungsländerna.²¹³

Även på Island kan adoptivföräldrar ansöka om ett statligt bidrag. Detta bidrag ligger på 745 179 ISK (cirka 47 000 kronor).²¹⁴

Finansieringen av det isländska adoptionssystemet är huvudsakligen statlig. 75 procent av intäkterna till Icelandic Adoption Society kommer från den isländska staten. Adoptionsförmedlingen tar årligen emot ett bidrag på ungefär 34 miljoner ISK (drygt 2 miljoner kronor), ett bidrag som är oberoende av antalet internationella adoptioner som förmedlas i landet. Den statliga finansieringen är beroende av att organisationen uppfyller de krav som ställs i ett avtal upprättat mellan dem och Justitieministeriet.²¹⁵

I stort sett alla adoptioner genomförs av förmedlingar

På Island kan sökanden endast vid undantagsfall få tillstånd att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling, exempelvis om det rör sig om internationella familjeoptioner. 2019 genomfördes ingen sådan adoption.²¹⁶

Island samarbetar med fem ursprungsländer: Bulgarien, Kina, Colombia, Tjeckien och Togo.²¹⁷

Adoptionssystemet i Australien

Australien har ett system som avviker från de nordiska, och vad vi uppfattar också från många andra länder. I Australien upprättas samarbetsavtal med ursprungsländer av The Australian Government of Social Services (DSS). DSS ansvarar även för att se till att Australien följer principerna i Haagkonventionen och för att ge stöd åt adopterade och adoptivföräldrar.²¹⁸ Delstaterna och territorierna i landet ansvarar för att ta emot ansökningar om adoption från sökanden, utreda om de sökande är lämpade att adoptera eller inte samt för själva förmedlingsverksamheten i adoptionsprocessen.²¹⁹ I det australiensiska adoptionssystemet finns alltså inga ideella organisationer inblandade i förmedlingsverksamheten.

²¹³ Uppgift i mejl från Justitieministeriet 2020-10-29.

²¹⁴ Uppgift i mejl från Justitieministeriet 2020-10-29.

²¹⁵ Uppgift i mejl från Justitieministeriet 2020-09-24.

²¹⁶ Uppgift i mejl från Justitieministeriet 2020-10-29 och 2020-11-23.

²¹⁷ Uppgift i mejl från Justitieministeriet 2020-09-10.

²¹⁸ Intercountry Adoption Australia. *About*. (Hämtad 2020-10-16).

<https://www.intercountryadoption.gov.au/about/>.

²¹⁹ Ibid.

Strategier för att hantera det minskade antalet adoptioner

Norge

I Norge har regeringen och centralmyndigheten inte vidtagit några särskilda åtgärder till följd av det minskade antalet internationella adoptioner. De norska adoptionsförmedlingarna har vidtagit åtgärder på så sätt att de har skurit i sina kostnader och höjt avgiften för adoptivföräldrar.²²⁰

Danmark

Det danska adoptionssystemet har nyligen setts över mot bakgrund av det minskade antalet adopterade barn, och de utmaningar DIA ställs inför i och med denna minskning.²²¹ Översynen genomfördes av Ankestyrelsen och mynnade ut i en rapport som släpptes 2019. Rapporten för resonemang om hur ansvaret för förmedlingsverksamheten ska organiseras. De två huvudförslag som har undersökts är en statligt organiserad förmedlingsverksamhet och en förmedlingsverksamhet som fortsätter att drivas av DIA. Ankestyrelsen tar i rapporten inte ställning till vilket av alternativen som är bäst. Men de föreslår att staten ska öka finansieringen av adoptionsverksamheten.

Danmark har beslutat att fortsätta med nuvarande system

I september i år fattades ett politiskt beslut att fortsätta med den nuvarande organiseringen av adoptionssystemet, vilket innebär att en adoptionsorganisation ensam ansvarar för förmedlingsverksamheten. Organisationen fortsätter förmedlingsverksamheten, men får ett ökat statligt stöd på 3 miljoner danska kronor fram till 2021.²²²

Finland

Finland har sedan 2018 utökat den statliga finansieringen av förmedlingarnas stöd till adopterade. Argumenten för detta utökade stöd är att denna typ av arbete behöver finnas oberoende av hur många adoptioner som genomförs. Utöver det har regeringens eller centralmyndighetens inte diskuterat att förändra den nuvarande modellen eller finansieringen av den.²²³

Island

Island har inte vidtagit några konkreta åtgärder till följd av det minskade antalet internationella adoptioner. Men Justitieministeriet övervakar utvecklingen och har fört diskussioner med IAS kring vad man kan göra för att hantera den.²²⁴

²²⁰ Uppgift i mejl från Bufdir 2020-10-29.

²²¹ Ankestyrelsen (2019). *Den internationale adoptionsformiddling*, s. 5.

²²² Uppgift i mejl från Ankestyrelsen 2020-09-16.

²²³ Uppgift i mejl från Valvira 2020-11-10.

²²⁴ Uppgift i mejl från Justitieministeriet 2020-10-29.