

Statsrådet Berit Andnor

I regeringsbeslut den 15 november 2001 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Ingela Thalén att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om internationella adoptioner.

Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag riksdagsledamoten Annika Nilsson som särskild utredare. Som sakkunniga i utredningen förordnades den 24 januari 2002 kanslichefen vid Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor Gunilla Bodin, socialkonsulenten vid Länsstyrelsen i Stockholms län Gunilla Cederström, ämnesrådet i Socialdepartementet Carin Jahn och avdelningsdirektören i Socialstyrelsen Hans Mattsson. Som experter i utredningen förordnades samma dag familjeterapeuten vid Folåsa behandlingshem Jan-Åke Eriksson och docenten vid Karolinska Institutet Anders Hjern.

Sekretariatet har bestått av kammarrättsassessorn Anna Flyme Ahlstrand, huvudsekreterare, och byrådirektören i Socialstyrelsen Birgitta Hagström, sekreterare. Gunnel Hultner, Regeringskansliets utredningsavdelning i Jönköping, har varit utredningens assistent.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om internationella adoptioner, påbörjade sitt arbete den 7 januari 2002.

I beslut den 19 september 2002 fastställdes tilläggsdirektiv för utredningen, innebärande att tiden för utredningen förlängdes.

Härmed överlämnas Utredningens om internationella adoptioner betänkande Adoption – till vilket pris? Uppdraget är härmed slutfört.

Gunilla Bodin och Hans Mattsson har avgett särskilda yttranden.

Stockholm den 16 juni 2003

Annika Nilsson

/Anna Flyme Ahlstrand
Birgitta Hagström

Innehåll

Missiv.....	3
Förkortningar.....	15
Sammanfattning.....	17
Summary	39
Författningsförslag	61
Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	61
Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.....	62
Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.....	64
Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	71
1 Inledning.....	77
2 Beskrivning av den internationella adoptionsverksamheten.....	83
2.1 Bakgrund	83
2.2 Lagreglering.....	83
2.3 Internationellt samarbete	84

2.4	Förutsättningar för adoption enligt föräldrabalken.....	85
2.5	Förmedling av utländska barn för adoption	86
2.5.1	Gången i ett adoptionsärende	86
2.5.2	NIA.....	87
2.5.3	Auktoriserade sammanslutningar	88
2.5.4	Andra sammanslutningar på adoptionsområdet	89
2.5.5	Internationellt samarbete	90
2.6	Adoptionsverksamhet i andra mottagarländer	91
3	Ursprungsländer	93
3.1	Inledning.....	93
3.2	Colombia	93
3.3	Indien	96
3.4	Kina	99
3.5	Polen	101
3.6	Ryssland	103
3.7	Sydafrika	105
3.8	Sydkorea.....	108
3.9	Thailand	110
3.10	Vietnam.....	111
3.11	Vitryssland.....	112
3.12	Sverige som mottagarland.....	114
4	Internationella konventioner och barnets bästa	117
4.1	Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter ...	117
4.1.1	Allmänt	117
4.1.2	Adoption	118
4.1.3	Implementering av barnkonventionen i Sverige	119
4.1.4	Barnets bästa.....	121
4.2	1993 års Haagkonvention	121

4.2.1	Allmänt.....	121
4.2.2	Konventionens innehåll.....	122
4.2.3	Konventionens tillämpningsområde.....	123
4.2.4	Subsidiaritetsprincipen.....	124
4.3	Utredningens bedömning.....	125
5	Kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption.....	127
5.1	Direktiv.....	128
5.2	Lagstiftning m.m.....	128
5.2.1	Lagen om internationell adoptionsförmedling.....	128
5.2.2	1993 års Haagkonvention.....	128
5.3	Kostnader.....	130
5.3.1	Redovisning av intäkter och kostnader.....	130
5.3.2	Kostnadsutvecklingen.....	131
5.3.3	Kostnader i Sverige.....	131
5.3.4	Kostnader i utlandet.....	132
5.3.5	Kostnader för internationell adoption i andra mottagarländer.....	134
5.4	Biståndsverksamhet.....	136
5.4.1	Sida.....	136
5.4.2	Barnrättsperspektivet i internationellt utvecklingssamarbete.....	136
5.4.3	Enskilda organisationer – Forum Syd.....	137
5.4.4	De auktoriserade sammanslutningarnas biståndsverksamhet.....	138
5.4.5	Permanent byråns program.....	140
5.5	Överväganden och förslag – kostnader.....	141
5.5.1	Nationella frågor.....	141
5.5.2	Internationella frågor.....	142
	Sveriges förhållningssätt till Haagkonventionen.....	142
	Internationell adoption – en hjälp på kort sikt.....	143
	Internationell adoption – ett etiskt dilemma.....	144
	Skäliga utlandskostnader.....	146
5.5.3	Utredningens förslag.....	146

5.6	Överväganden och förslag – biståndsverksamhet	148
5.6.1	Biståndsverksamhet och internationell adoptionförmedling – en vanskelig kombination.....	148
5.6.2	Utredningens förslag	149
5.7	Konsekvenser.....	150
6	Auktorisation och tillsyn	153
6.1	Direktiv	153
6.2	Lagstiftning m.m.	154
6.2.1	Lagen om internationell adoptionförmedling.....	154
6.2.2	1993 års Haagkonvention.....	156
6.2.3	NIA:s handbok för adoptionsorganisationer.....	157
6.2.4	Norden.....	157
6.3	Överväganden och förslag – auktorisationsvillkor och andra bestämmelser i lagen om internationell adoptionförmedling.....	161
6.3.1	Problembild	161
6.3.2	Auktorisation i två led	162
6.3.3	Auktorisation rörande den svenska sammanslutningens förutsättningar för att bedriva adoptionförmedling	162
	Allmänt	162
	Statsbidrag	163
	Sammanslutning	163
	Huvudsakligt syfte.....	164
	Sakkunnigt och omdömesgillt sätt.....	165
	Utan vinstintresse	165
	Barnets bästa.....	165
	Stadgar, styrelse och revisorer.....	166
6.3.4	Auktorisation att förmedla barn från ett visst land.....	166
	Allmänt	166
	Lagstiftning	166
	Administration.....	167
	Skadlig konkurrens	167
	Redovisning av kostnader.....	167
	Lämpligt med adoptionssamarbete	168

Tillgång till objektiv information	169
Tillstånd från ursprungslandet att verka i landet.....	170
6.3.5 Förmedlingsplikt och policy	170
6.3.6 Upplysningsskyldighet.....	171
6.3.7 Dokumentation.....	172
6.3.8 Avveckling av en sammanslutning.....	176
6.3.9 Utredningens förslag.....	176
6.4 Överväganden och förslag – tillsyn.....	177
6.4.1 Problembild.....	177
6.4.2 Tillsynsutredningen.....	178
6.4.3 Aktiv tillsyn.....	178
Allmänt	178
Auktorisationsvillkor	179
Verktyg	179
Resurser.....	180
Adoptionsmyndighetens förhållande till förmedlingskontakter i utlandet.....	180
6.4.4 Utredningens förslag.....	180
7 Översyn av NIA:s organisation.....	181
7.1 Direktiv.....	181
7.2 Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA...	182
7.2.1 Historik.....	182
7.2.2 Aktuella förhållanden.....	183
7.3 Olika ledningsformer för myndigheter	186
7.3.1 Förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.....	186
7.3.2 Nämndmyndighet.....	187
7.3.3 Styrelse med fullt ansvar.....	188
7.3.4 Styrelse med begränsat ansvar.....	188
7.3.5 Enrådighetsverk.....	189
7.4 Överväganden och förslag.....	190
7.4.1 Myndighetens framtida uppgifter.....	190
7.4.2 Fortsatt behov av ledningsformen nämndmyndighet.....	191
7.4.3 Inordning i annan myndighet	192
7.4.4 Val av framtida ledningsform.....	192
7.4.5 Otydligheter som skapat problem.....	194

7.4.6	Den framtida myndigheten	196
7.4.7	Utredningens förslag	197
8	Föräldrautbildning inför adoption	199
8.1	Direktiv	199
8.2	Aktuella förhållanden.....	200
8.2.1	Socialtjänstlagen	200
8.2.2	1993 års Haagkonvention.....	200
8.2.3	Kommunal föräldrautbildning	200
8.2.4	Landstingens föräldrautbildning	202
8.2.5	De auktoriserade sammanslutningarnas föräldrautbildning	202
8.2.6	Föräldrautbildning i andra länder.....	204
8.3	Överväganden och förslag	205
8.3.1	Adoptivfamiljen	205
8.3.2	Problembild	206
8.3.3	Utredningens bedömning.....	208
	Obligatorisk utbildning.....	208
	Obligatorisk utbildning i samhällets regi	209
	Avgiftsbelagd utbildning	210
	Samverkan.....	210
	De auktoriserade sammanslutningarnas roll	211
8.3.4	Utredningens förslag	211
9	Utredning av dem eller den som vill adoptera samt beslut om medgivande	213
9.1	Direktiv	213
9.2	Aktuella förhållanden.....	214
9.2.1	Socialtjänstlagen	214
9.2.2	1993 års Haagkonvention.....	216
9.2.3	NIA:s handbok för socialnämnder	216
9.2.4	Hemutredningar.....	216
9.2.5	Utredarna.....	219
9.2.6	Ålder och hälsotillstånd hos sökandena	219
9.2.7	Andra länder	220
9.3	Överväganden och förslag	222

9.3.1	Synpunkter från de auktoriserade sammanslutningarna m.fl.	222
9.3.2	Problem som uppmärksammats av utredningen.....	223
9.3.3	Ansvar för hemutredningarna.....	224
9.3.4	Utredarnas kompetens	225
9.3.5	Innehåll i hemutredningen	226
9.3.6	Krav på blivande adoptivföräldrar.....	227
	Hemutredning	227
	Föräldrautbildning.....	228
	Kunskaper och insikter om adopterade	229
	Sökandenas ålder	229
	Lämpad att adoptera.....	232
	Sökandenas hälsotillstånd	233
	Yttrande om hälsotillstånd.....	234
	Utredningens förslag.....	235
9.3.7	Beslut om medgivande.....	236
	Allmänt	236
	Tänkbara beslutsfattare	237
	Utredningens förslag.....	241
9.3.8	Socialnämndens uppföljningsansvar	242
10	Stöd och hjälp efter en adoption.....	245
10.1	Direktiv.....	245
10.2	Aktuella förhållanden	246
10.2.1	Socialtjänstlagen.....	246
10.2.2	1993 års Haagkonvention.....	246
10.2.3	Kommunerna	247
10.2.4	Landstingen.....	248
10.2.5	Staten.....	249
10.2.6	Övriga aktörer.....	249
10.2.7	Andra länder.....	250
10.3	Överväganden	252
10.3.1	Allmänt.....	252
10.3.2	Forskning	252
10.3.3	Adoptionen är livslång	254
10.3.4	Samhällets ansvar	256
10.3.5	Kunskap om adoption	257
10.3.6	Stöd och hjälp enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.....	258

10.3.7 Andra kommunala aktörer	261
10.3.8 Landstingets ansvar för vård och behandling.....	262
10.3.9 Adopterades intresseorganisationer.....	264
11 Organisation och genomförande i arbetet med adoptionsanknutna frågor	265
11.1 Inledning.....	265
11.2 Socialtjänstlagen	266
11.3 Överväganden och förslag	266
11.3.1 Problembild	266
11.3.2 Samverkan inom adoptionsområdet	267
11.3.3 Organisatoriska frågor.....	268
11.3.4 Utredningens förslag – stimulansbidrag.....	273
11.3.5 Övriga frågor	276
12 Forskning och kunskapsutveckling.....	279
12.1 Aktuella förhållanden.....	279
12.1.1 Bakgrund	279
12.1.2 FN:s barnrättskommitté.....	280
12.1.3 NIA:s roll	281
12.1.4 Utredningens hearing	282
12.1.5 Adoptionsforskning i Nederländerna.....	282
12.2 Överväganden och förslag	283
12.2.1 Problembild.....	283
12.2.2 Statens ansvar för forskning och kunskapsutveckling.....	284
12.2.3 Utredningens förslag – nationellt forsknings- och kunskapscentrum	285
13 Adoptionskostnadsbidrag – åldersgräns m.m.	293
13.1 Direktiv.....	293
13.2 Aktuella förhållanden.....	293
13.2.1 Allmänt	293
13.2.2 Lagstiftning	294
13.2.3 Adoption av barn äldre än nio år.....	295

13.2.4	Frågor i riksdagen	295
13.3	Överväganden och förslag	296
13.3.1	Höjning av åldersgränsen	296
13.3.2	Övrigt	297
14	Övriga frågor	299
14.1	Adopterades intresseorganisationer	299
14.1.1	Verksamhet	299
14.1.2	Överväganden och förslag	300
14.2	Att söka sitt ursprung m.m.	301
14.2.1	Allmänt	301
14.2.2	Överväganden	301
14.2.3	Återresor	302
14.3	Adoption av ett känt barn	302
14.3.1	Allmänt	302
14.3.2	Överväganden och förslag	304
14.4	Rätt till ledighet för vård av adoptivbarn	304
14.4.1	Lagstiftning	304
14.4.2	Överväganden och förslag	305
15	Konsekvenser	307
15.1	Ekonomiska konsekvenser	307
15.2	Andra konsekvenser	312
16	Författningskommentar	315
16.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	315
16.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	315
16.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling	316

16.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) ...	323
Särskilda yttranden	329
Referenser	335
Bilaga 1: Direktiv	343
Bilaga 2: Länder anslutna till 1993 års Haagkonvention	353
Bilaga 3: Länder med vilka de svenska sammanslutningarna har adoptionssamarbete och antal anlända barn 2001 och 2002.....	355
Bilaga 4: Genomsnittskostnad och avgift per adoptionsland/kontakt 2000	359
Bilaga 5: Antal hemutredningar gjorda per län	361
Bilaga 6: Forskningshearing	363

Förkortningar

AC	Adoptionscentrum
ADOC	Adoptie Driehoek Onderzoeks Centrum (Nederländerna)
AEEF	Adopterade Etiopiers och Eritreaners Förening
AFF	Adoptivföräldrars Förening
AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
AFM	Apostolic Fath Mission (Sydafrika)
AFO	Adopterades och Fosterbarns Organisation
AKF	Adopterade Koreaners Förening
ALC	Adoptionsföreningen La Casa
BFA-A	Barnen Framför Allt – Adoptioner
BUFA	Barne-, ungdoms og familieforvaltningen (Norge)
BUP	barn- och ungdomspsykiatri
BV	Barnens Vänner – Internationell adoptionsförmedling
BVC	barnavårdscentral
CCAA	Chinese Centre for Adoption Affairs (Kina)
CARA	Central Adoption Resource Agency (Indien)
Dir.	kommittédirektiv
Dnr.	diarienummer
Ds	departementspromemoria
DSDW	Department of Social Development and Welfare (Thailand)
EAF	Ensamstående Adoptivföräldrars Förening
FB	föräldrabalken
F.F.A.T.	Föreningen För Adopterade Thailändare
FFF	Föreningen för familjecentraler
FFIA	Familjeföreningen för Internationell Adoption
FN	Förenta Nationerna
Forum	Forum För Adopterade
Frösunda	Frösunda Solidaritet – Internationella adoptioner
ICBF	Instituto Colombiano Bienestar Familiar (Colombia)

IRA	lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption
ISS	International Social Service
IVF	in vitro fertilisering
LIA	lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NIA	Staten nämnd för internationella adoptionsfrågor
Prop.	regeringens proposition
Rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Sida	Swedish International Development cooperation Agency
Skr.	skrivelse
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
SWS	Social Welfare Society Inc. (Sydkorea)
TDP	Barnens Vänner (Polen)
TF	tryckfrihetsförordningen
VIA	Voorlichting en Informatie over Adoptie (Nederländerna)
VIB	Video Interactie Begeleiding bij adoptie (Nederländerna)
VCA	Voluntary Coordinating Agency (Indien)
WAN	Wegwijzer Adoptie Nazorg (Nederländerna)

Sammanfattning

Inledning och beskrivning (kap. 1–4)

I kapitel 2 beskriver vi den internationella adoptionsverksamheten och processen vid en sådan adoption i Sverige. I Sverige finns en centralmyndighet, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA), som bl.a. har i uppgift att auktorisera sammanslutningar och utöva tillsyn över dem. I Sverige finns för närvarande sex auktoriserade sammanslutningar. I förhållande till sin folkmängd är Sverige ett stort mottagarland med ca 1 000 internationella adoptioner per år och ca 43 000 internationellt adopterade totalt i landet.

I kapitel 3 beskriver vi adoptionsverksamheten i de tio största ursprungsländerna, med vilka Sverige har adoptionssamarbete. Dessa länder har under senare år förmedlat ca 90 % av de barn som har kommit till Sverige genom en auktoriserad sammanslutning. De beskrivna länderna är Colombia, Indien, Kina, Polen, Ryssland, Sydafrika, Sydkorea, Thailand, Vietnam och Vitryssland.

Sverige har ratificerat såväl Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen). Konventionerna beskrivs översiktligt i kapitel 4, där också begreppet barnets bästa tas upp. Vår bedömning är att det är viktigt att båda konventionerna är aktiva instrument i Sveriges arbete med internationella adoptionsfrågor.

Kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption (kap. 5)

Sverige måste ta ställning till vad som är etiskt försvarbart att vi accepterar när det gäller kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption.
--

Vi föreslår att de auktoriserade sammanslutningarna skall specificera uppgifter om adoptionskostnaderna i utlandet och att adoptionsmyndigheten skall göra en rimlighetsbedömning av dessa. Utvecklingen skall gå mot att endast faktiska kostnader förenade med adoptionen av ett barn skall utgöra underlag för adoptionsavgiften. Sammanslutningarnas biståndsverksamhet skall vara tydligt avskild från adoptionsverksamheten och får inte äventyra integriteten i adoptionsverksamheten.

Regeringen föreslås att

- ta initiativ till ett utökat samarbete på regeringsnivå mellan olika mottagarländer för att få till stånd ett gemensamt etiskt förhållningssätt till kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption,
- i det svenska utvecklingssamarbetet prioritera att inhemska alternativ till barnhem byggs ut, så att barn i första hand får växa upp under goda livsvillkor i en familj i sitt ursprungsland, och
- närmare undersöka Permanenta byråns program.

För att minska risken för att barn blir en handelsvara i adoptionsammanhang, föreslår vi fler och tydligare villkor för auktorisation (se kap. 6).

Haagkonventionen

I artikel 32 i Haagkonventionen anges följande.

1. Ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet.
2. Endast kostnader och utgifter, inbegripet rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas.
3. Ledning, administration och anställda i de sammanslutningar som medverkar vid en adoption får inte ta emot ersättning som är orimligt hög i förhållande till utförda tjänster.

Till bestämmelsen finns en rekommendation som sammanfattningsvis innebär följande. Mottagarländer skall uppmuntras att stödja ansträngningar i ursprungslandet att förbättra nationella

skyddsåtgärder för barn, inklusive program för att förhindra övergivande. Stödet får emellertid inte erbjudas eller efterfrågas på ett sätt som äventyrar integriteten i den internationella adoptionsprocessen, eller skapar ett beroende av inkomster som härrör från internationell adoption. Därtill får placeringsbeslut inte påverkas av nivån på betalning eller bistånd. Beloppen får inte påverka möjligheten att ett barn blir tillgängligt för adoption, inte heller ålder, hälsotillstånd eller några andra egenskaper hos det blivande adoptivbarnet.

Sveriges förhållningssätt till Haagkonventionen

Haagkonventionen är sedan år 1997 inkorporerad i svensk rätt. För oss är det en självklarhet att Sverige skall följa intentionerna i konventionen, även i förhållande till de länder som inte är anslutna till konventionen. Detta gäller även de rekommendationer, som antogs enhälligt vid Specialkommissionens möte år 2000.

Konventionstexten, med tillhörande rekommendationer, är inte alltid helt klar och ger utrymme för tolkningar, bl.a. när det gäller kostnader och utgifter. Det gäller för Sverige att ta ställning till hur Sverige anser att konventionen skall tolkas.

När det gäller adoption skall barnets bästa främst beaktas, vilket innebär att i den mån barnets bästa ställs mot t.ex. vuxnas längtan efter barn, så skall alltid vad som är bäst för barnet väga över. Denna "konflikt" kan uppstå på två olika nivåer, dels i ett enskilt fall dels på ett övergripande plan. För det enskilda fallet finns redan reglering i lag. På det mer övergripande planet, t.ex. när det gäller förhållningssätt till ekonomiska frågor i samband med internationell adoption, finns i princip ingen reglering utöver Haagkonventionen. Det gäller här att Sverige har ett förhållningssätt till internationell adoption som verkligen sätter barns intressen främst och som stämmer överens med svenska värderingar i övrigt. Det är viktigt att staten tar ett tydligt ansvar och inte lägger över detta på auktoriserade sammanslutningar och blivande adoptanter, som har sina intressen att bevaka. Det är vidare angeläget att Sverige försöker få till stånd ett samarbete med andra mottagarländer för att främja en sund utveckling av den internationella adoptionsverksamheten.

Internationell adoption – en hjälp på kort sikt

Internationell adoption kan för ett enskilt barn vara den bästa lösningen. Internationell adoption som generell lösning på utsatta barns svåra situation är endast en kortsiktig hjälpinsats, som inte löser de globala grundläggande problem som är orsak till att barn överges.

För att förbättra utsatta barns livsvillkor på lång sikt, krävs framför allt insatser som gynnar en bred välfärdsutveckling i ursprungsländerna och mottagarländerna bör bidra till en sådan utveckling genom generella insatser. Målsättningen måste vara att barn får växa upp i sin biologiska familj eller i en annan familj i sitt ursprungsland.

Eftersom det inte är realistiskt att tro att alla barn kan få den möjligheten, inte ens i framtiden, måste arbetet med att förbättra barns villkor ske med såväl långsiktiga som kortsiktiga insatser.

Om ett mottagarland som Sverige skall ha en internationell adoptionsverksamhet, och samtidigt vara trovärdigt i sina insatser att förbättra utsatta barns villkor, måste tyngdpunkten på hjälpinsatser för barn vara sådan hjälp som på lång sikt förbättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Detta kan tänkas minska riskerna för att barn överges.

Internationell adoption – ett etiskt dilemma

I världen finns många barnlösa vuxna som längtar efter barn. I världen finns också många barn som saknar familj. Många vuxna vill ha ett så litet och friskt barn som möjligt. Eftersom de barnlösa vuxna är fler än de små, friska barn som är tillgängliga för adoption, uppstår en konkurrenssituation, där det finns en risk för att den som betalar mest också får de ur ett vuxenperspektiv mest "attraktiva" barnen, dvs. de små och friska barnen.

Olika länder har olika kulturer för att bidra med stöd till olika ändamål. Vissa länder har större öppenhet eller tolerans för att betala stora belopp för att få adoptera ett barn. Sådana länders betalningsvilja och betalningsförmåga blir i praktiken normgivande för hur stora belopp som går att begära för att barn skall bli tillgängliga för adoption.

Det är fullt förståeligt att ursprungsländerna tar emot bidrag till sin sociala verksamhet och att de väljer samarbetskontakter som är beredda att bistå dem med stora belopp. Det är vidare förståeligt att barnlösa vuxna är beredda att göra stora ekonomiska uppoffringar för att få ett efterlängtat barn. Så länge det finns fler vuxna som vill adoptera än "lämpliga" barn tillgängliga för adoption, kommer det att finnas en marknad för adoption, där ekonomiska medel har stor betydelse.

Begreppet barnhandel innebär för de flesta att vuxna köper barn för att utnyttja dem på något otillbörligt sätt. Även om syftet i adoptionsammanhang är en önskan att ge ett barn en familj, så finns det en uppenbar risk för att barnen blir brickor i ett ekonomiskt spel, som drivs av vuxnas barnlängtan och svåra ekonomiska och sociala problem i ursprungsländerna. Ett sådant ekonomiskt spel måste kunna betecknas som en form av barnhandel. Att internationella adoptioner under vissa förhållanden kan sorteras in under begreppet barnhandel kommer bl.a. till uttryck i barnkonventionens fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

När blivande föräldrar måste betala mer för adoptionen än vad de faktiska kostnaderna uppgår till, tenderar barn att bli en handelsvara. Även om det som betalas utöver de faktiska kostnaderna används till ett gott ändamål, får ett sådant bidrag aldrig bli ett villkor för att ett barn skall bli tillgängligt för adoption.

I takt med att kostnaderna för adoption trissas upp i konkurrensen mellan olika mottagarländer, finns också en risk för att det i barnens ursprungsländer skapas ett beroende av inkomster som härrör från den internationella adoptionsverksamheten. När det är fråga om stora belopp som lämnas utöver ersättningar för de faktiska kostnaderna, kan det tänkas att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att förmedla barn för nationell adoption eller att placera barn i fosterhem. Internationella adoptioner kan i sådana fall hindra en positiv inhemsk utveckling, vilket inte är acceptabelt. Det finns också en risk för att internationella adoptioner bidrar till att bevara strukturer med en föräldrad kvinnoyn och en syn på utom-äktenskapliga och funktionshindrade barn, som Sverige inte kan godta. En sådan utveckling kan inte under några förhållanden accepteras.

Det är av största vikt att alla, som på något sätt har anknytning till internationella adoptioner, eftersträvar en hög etik i adoptionsverksamheten. Internationell adoption måste sättas in i ett större sammanhang än vad som ofta görs idag, där internationell adoption främst ses som en alternativ familjebildning. Vi anser det vara helt nödvändigt att Sverige tar ställning till vilka "spelregler" vi kan acceptera och hur Sverige kan agera för att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption.

Skäliga utlandskostnader

Drift av barnhem, från vilka adoptivbarnen kommer, och administration i samband med internationell adoption innebär självfallet stora kostnader för ursprungsländerna. Det är inte annat än rimligt att de blivande adoptanterna ersätter ursprungsländerna för de faktiska kostnader som belöper på det enskilda barnets adoption eller en beräknad genomsnittskostnad per barn.

Att de blivande adoptanterna även skall vara tvingade att bekosta ursprungsländernas välfärdsutveckling i övrigt, kan emellertid ifrågasättas. Enligt vår mening är det ur de svenska adoptanternas synvinkel inte rimligt att de ur egen ficka finansierar en utbyggnad av välfärden i ett annat land. Därigenom riskerar barnen att bli en handelsvara och det finns också en risk för att ursprungsländerna blir beroende av inkomster från internationell adoptionsverksamhet, något som inte kan accepteras.

Biståndsverksamhet

Att förena det yttersta målet för sammanslutningarnas biståndsverksamhet – som bör vara att barn skall tas om hand av biologiska föräldrar, släkt eller i vart fall av en familj inom landet – med det yttersta målet för adoptionsverksamheten – att förmedla barn för adoption i Sverige – innebär enligt vår uppfattning uppenbara svårigheter. En målkonflikt torde ständigt vara närvarande i verksamheten.

Det går inte heller att bortse ifrån att biståndsverksamheten är en förutsättning för sammanslutningarna att framstå som attraktiva samarbetspartner när det gäller adoption. Sammanslutningarnas

intryck är att sammanslutningar/länder som har en omfattande biståndsverksamhet ofta får betydligt fler barn för adoption än de som har en mindre omfattning på sin verksamhet.

Det sistnämnda knyter an till vad som ovan sagts om kostnader och barnhandel, med den skillnaden att här är det sammanslutningarna och inte de enskilda föräldrarna, som genom biståndsverksamheten "betalar" för att få barn tillgängliga för adoption. Genom att en stor del av biståndsprojekten finansieras med medel från Sida är också svenska staten med och "betalar" för att vuxna i Sverige skall få möjlighet att bilda familj.

Det är enligt vår mening av största vikt att Sverige överväger hur vi kan bidra till bättre levnadsvillkor för utsatta kvinnor och barn, utan att integriteten i adoptionsverksamheten äventyras.

Utredningens förslag rörande kostnader och biståndsverksamhet

Ett första steg för att komma till rätta med beskrivna problem, är att adoptionsmyndigheten i samband med beslut om auktorisation för ett visst land skall bedöma, om det är lämpligt att ett adoptionssamarbete inleds eller fortsätter, bl.a. med hänsyn till kostnadsbilden. För att kunna göra en sådan bedömning krävs att den svenska sammanslutningen presenterar en specificerad redovisning av samtliga utlandskostnader. Det är angeläget att kostnaderna bedöms vara rimliga i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet. Utvecklingen bör gå mot att den del av kostnaden som avser annat än faktiska kostnader för adoptionen (genomsnittligt beräknade) successivt minskar. Om sammanslutningen inte kan lämna en tillräckligt relevant och utförlig redovisning får myndigheten ange hur redovisningen skall förbättras. Om sammanslutningen av olika skäl inte kan följa myndighetens anvisningar, kan detta innebära att ifrågavarande förmedlingskontakt kommer att anses som olämplig att samarbeta med.

I rekommendationen till Haagkonventionen framhålls att stödet till ursprungsländerna inte får äventyra integriteten i adoptionsverksamheten. Vår uppfattning är att biståndsverksamhet som bedrivs av auktoriserade sammanslutningar måste vara villkorlös. Om den verkligen skall uppfattas som villkorlös kan verksamheten inte vara kopplad till en förmedlingskontakt. Det får inte ens

finnas misstankar om att det svenska biståndet ges under förutsättning att det förmedlas barn för adoption i Sverige.

För att verksamheten med internationella adoptioner skall hållas så ren som möjligt, kan sammanslutningarna inte tillåtas bedriva biståndsverksamhet gentemot en verksamhet från vilken barn förmedlas för adoption eller gentemot en person som bistår sammanslutningen i adoptionsverksamheten. Detta skall framgå av auktorisationsvillkoren i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Att ha biståndsverksamhet i ett land, från vilket sammanslutningen förmedlar barn för adoption, bör dock inte vara något hinder, under förutsättning att biståndsverksamheten hålls helt skild från adoptionsverksamheten såväl ekonomiskt som personellt. Sammanslutningen kan inte tillåtas att ha en representant (eller kontaktperson) i utlandet, som både bistår blivande adoptanter och administrerar biståndsverksamhet, eftersom detta utgör en stor risk för sammanblandning av sammanslutningens helt skilda verksamheter med adoptionsförmedling och biståndsverksamhet.

Sverige skall som ett, med hänsyn till sin folkmängd, stort mottagarland självklart bidra till att ursprungsländerna ges möjlighet att utveckla sin välfärdsverksamhet för att på så sätt förbättra utsatta barns och kvinnors livsvillkor. Det är enligt vår uppfattning angeläget att biståndsverksamheten arbetar långsiktigt och med subsidiaritetsprincipen för ögonen. Enligt vår mening vore det önskvärt att regeringen i det svenska utvecklings-samarbetet också tydligt prioriterar att inhemska alternativ som ersätter barnhem byggs ut, så att barn i första hand ges möjlighet att växa upp under goda livsvillkor i en familj i sitt ursprungsland.

Mottagarländerna kan genom Permanenta byråns inom Haag-konferensen program bistå ursprungsländerna, utan att integriteten i adoptionsverksamheten äventyras. Vi anser att regeringen bör undersöka programmet närmare.

Konsekvenser

Konsekvensen av att kräva en öppen redovisning av kostnader, att i princip inte acceptera annat än faktiska kostnader inom ramen för adoptionsavgiften och att sträva efter att det inte skall finnas någon direkt koppling mellan adoption och biståndsverksamhet kan bli

att färre utländska barn kommer att bli tillgängliga för adoption i Sverige än vad som är fallet idag. Till följd härav kan de svenska auktoriserade sammanslutningarnas verksamhet minska. De barn som skulle ha kunnat förmedlas för adoption i Sverige, kommer istället att adopteras av familjer i andra länder, då det inte råder någon brist på blivande adoptanter.

Sverige bör, enligt vår mening, vara ett föregångsland när det gäller att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption. Om Sverige vill bidra till att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption bör den svenska regeringen och adoptionsmyndigheten, utöver att ta ställning till hur Sverige självt skall förhålla sig till kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption, aktivt verka i internationella sammanhang för att dessa frågor uppmärksammas och för att de stora mottagarländerna tillsammans tar upp dessa frågor med myndigheter och sammanslutningar i barnens ursprungsländer.

Det är vår förhoppning att ett svenskt ställningstagande i frågan kan stimulera andra mottagarländer att ta ställning till vilka kostnader som är etiskt försvarbara i samband med internationell adoption samt hur biståndsverksamhet kan bedrivas på ett sätt som inte äventyrar integriteten i adoptionsverksamheten. Det är angeläget att Sverige tydligt visar att barns bästa alltid har företräde i samband med internationell adoption. Ett led i detta är att mottagarländerna villkorslöst kan bistå ursprungsländerna i deras välfärdsutveckling, så att ursprungsländerna i högre utsträckning skall ha möjlighet att ta hand om sina barn inom landet.

Auktorisation och tillsyn (kap. 6)

<p>Vi föreslår fler och tydligare auktorisationsvillkor, framför allt när det gäller förhållandena i utlandet. Av lagen om internationell adoptionsförmedling skall också framgå att sammanslutningen har förmedlingsplikt för sökande som har medgivande, upplysningsskyldighet, dokumentationsskyldighet och en skyldighet att vid varje tillfälle kunna betala tillbaka alla inbetalda avgifter samt har medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt. Av samma lag skall vidare framgå att adoptionsmyndigheten har rätt att inhämta upplysningar,</p>

tillträdesrätt till sammanslutningarnas verksamhetslokaler och rätt att begära rättelse. Myndigheten bör ges ökade resurser för att kunna utöva en aktiv tillsyn.

Auktorisation bör enligt vår mening ges i två led, där förutsättningarna att överhuvudtaget fungera som förmedlare av internationella adoptioner prövas först. Därefter prövas om förhållandena i varje enskilt land är sådana att ett samarbete bedöms vara lämpligt.

Auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige skall endast ges åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla adoptioner. Om en sammanslutning även bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte äventyra integriteten i adoptionsverksamheten. Riskerna med att en sammanslutning arbetar med både adoptionsförmedling och biståndsverksamhet diskuteras i föregående avsnitt. Auktorisation får vidare ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla sådana adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har styrelse, revisorer samt stadgar, som innebär att sammanslutningen är öppen. Det är angeläget att sammanslutningen inte hindrar någon grupp av personer att bli medlemmar.

När det gäller förhållandena i utlandet saknas reglering i dag. Vi föreslår att en svensk sammanslutning får beviljas auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land under förutsättning att det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering som utgår från de grundläggande principer om barnets bästa som uttrycks i barnkonventionen och i Haagkonvention. Landet skall också ha en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet och det får inte uppstå skadlig konkurrens om barnen eller mellan svenska sammanslutningar som verkar i landet. Den svenska sammanslutningen skall redovisa hur kostnaderna i utlandet fördelar sig, och det skall med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedömas som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet. En förutsättning för att de svenska sammanslutningarna skall kunna redo-

visa en tillräckligt detaljerad kostnadsbild är att ursprungsländerna är öppna och lämnar ekonomiska uppgifter till sammanslutningen.

En svensk sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land skall få verka i det landet endast om den behöriga myndigheten i det andra landet har gett sitt tillstånd till det.

Vi föreslår också att en auktoriserad sammanslutning skall ha upplysningsplikt, förmedlingsplikt och dokumentationsskyldighet. Sammanslutningen skall vidare vid varje tillfälle kunna betala tillbaka alla inbetalda adoptionsavgifter samt ha ekonomiska medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt.

Tydligare och fler auktorisationsvillkor ökar adoptionsmyndighetens möjligheter att agera. För att kunna utöva en aktiv tillsyn behöver myndigheten dock fler tillsynsverktyg. Vi anser att myndigheten skall ges rätt att inhämta upplysningar som behövs i tillsynen, tillträdesrätt till sammanslutningarnas verksamhetslokaler och rätt att begära rättelse.

NIA:s organisation (kap. 7)

Vi föreslår att NIA avvecklas som nämndmyndighet och att regeringen skapar en helt ny myndighet med ansvar för internationella adoptionsfrågor. Den nya myndigheten bör ha ledningsformen enrådighetsverk med insynsråd.

I den nya myndighetens instruktion bör uppgiften att underlätta adoption i Sverige av utländska barn ändras till att myndigheten skall övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och principen om barnets bästa såsom den har kommit till uttryck i barnkonventionen och i Haagkonventionen. Myndigheten bör vidare endast betala ut statsbidrag till sammanslutningar som faktiskt förmedlar barn.

I vårt uppdrag ingår att se över NIA:s organisation. NIA är en nämndmyndighet, med elva ledamöter som utses av regeringen. Sex av ledamöterna är nominerade av riksdagspartierna, varav en är nämndens ordförande. NIA:s kansli har nio anställda. Regeringen har uttalat att ledningsformen nämndmyndighet är ändamålsenlig för vissa verksamheter men bör användas sparsamt. Omprövning av

redan existerande nämndmyndigheter får göras vid lämpliga tillfällen.

Den myndighet som i framtiden skall vara ansvarig för internationella adoptionsfrågor bör enligt vår mening ha i princip samma arbetsuppgifter som NIA har idag enligt sin instruktion. Utifrån myndighetens arbetsuppgifter gör vi dock bedömningen att det ur rättssäkerhetssynpunkt inte längre finns behov av att myndigheten är organiserad som en nämndmyndighet. Inte heller andra skäl talar för att behålla nuvarande ledningsform.

Vår uppfattning är att internationella adoptionsfrågor bäst tas om hand i en egen myndighet, som har ett tydligt uppdrag att ansvara för frågor om internationell adoptionsförmedling och arbetet som centralmyndighet enligt Haagkonventionen.

Internationell adoption berör etiskt svårhanterliga områden där det är viktigt att Sverige som nation sätter tydliga gränser för vad som är godtagbart ur svensk synvinkel. Myndighetens beslut i framför allt ärenden om auktorisation kan vara av känslig art och myndigheten arbetar inom ett komplicerat område och med många utländska kontakter. Detta skulle kunna motivera en stark medborgerlig insyn i verksamheten. Ledningsformen styrelse med begränsat ansvar skulle kunna vara tänkbar i detta sammanhang, men den är samtidigt kritiserad för sin otydlighet i ansvarsfrågan.

Myndighetsutövning bör präglas av ett klart och tydligt ledningsansvar. Gentemot de sammanslutningar och enskilda, till vilka myndighetens beslut kommer att riktas, är det viktigt att myndighetens ledningsansvar blir tydligt. Mot bakgrund härav anser vi att ledningsformen enrådighetsverk med insynsråd skulle kunna vara lämplig för myndigheten. Det skulle ge möjlighet till insyn i verksamheten samtidigt som ansvarsfrågan skulle bli mer tydlig än idag. Möjlighet till insyn kan vara av värde eftersom myndigheten har att hantera frågor som har att göra med internationellt samarbete och i vissa fall känsliga frågor där sammanslutningar och enskilda berörs. Det är nödvändigt med en tydlig lagstiftning och ett väl sammansatt insynsråd.

Forskningsresultat som utgångspunkt för våra förslag i kap. 8–12

Professor emeritus i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad har på vårt uppdrag gjort en sammanställning av

viktigare forskning på adoptionsområdet. Sammanställningen återfinns i del 2 av betänkandet.

Forskningen visar att den stora majoriteten av de adopterade inte får några större problem. Adopterade är dock 2–3 gånger överrepresenterade i kliniska material inom barn- och ungdomspsykiatri, psykiatri samt i social dygnsvård. Pojkarna uppvisar aggressivitet, trots, hyperaktivitet och asociala beteenden medan flickor har mer depressiva symtom, självmordstankar och självmordshandlingar. Intervjustudier ger inte lika entydiga resultat. Flera studier har visat att misshandel, undernäring, vanvård, känslomässig och intellektuell deprivation före adoptionen påverkar barnens anpassning fortfarande efter flera år i adoptivfamiljen. Det har visats att förekomsten av sådana negativa upplevelser snarare än ankomstaldern i sig har starkt samband med hur den adopterades liv utvecklas. Skolproblem bottnar ofta i språksvårigheter, men hyperaktivitet och koncentrationssvårigheter är också vanligare hos adopterade, vilket försvårar skolarbetet. Adopterade kan ha svårigheter att integrera sina föreställningar om den biologiska familjen och sina upplevelser av adoptivfamiljen under uppväxten. Det kan också vara svårt att identifiera sig med två ursprung och/eller två kulturer. Adoptivföräldrarna kan underlätta identifikationsprocessen genom att engagera sig i ursprungslandets kultur m.m.

Föräldrautbildning inför adoption (kap. 8)

Vi föreslår att det blir obligatoriskt för dem eller den som vill adoptera att ha deltagit i kommunal föräldrautbildning inför adoption för att medgivande skall kunna lämnas. Kommunerna skall vara skyldiga att tillhandahålla sådan utbildning.

Föräldrautbildning inför adoption ges idag huvudsakligen av de auktoriserade sammanslutningarna. I samband med kommunens utredning av dem eller den som vill adoptera, skall dock utredaren förvissa sig om att de eller den som utreds har tillräckliga kunskaper om barn och barns behov. Föräldrautbildningens kvalitet är beroende av den enskilda cirkelledaren och kan därför variera kraftigt. Möjligheten att delta i föräldrautbildning skiftar över landet, liksom innehållet i och kostnaden för utbildningen.

Vid en internationell adoption medverkar samhället till familjebildningen. Det är därför också rimligt att samhället kan ställa krav på de blivande adoptivföräldrarna i syfte att barnet skall få så goda livsvillkor som möjligt i sitt nya hem.

Alla adoptivbarn har rätt att komma till väl förberedda föräldrar, som gjorts medvetna om internationell adoption som fenomen och vilka etiska och personliga överväganden som bör göras före adoptionen. Det är angeläget att de som vill adoptera, utifrån de forskningsresultat som finns på området, uppmärksammas på adoptivbarns ökade risk för olika svårigheter, så att de får en beredskap att känna igen och hantera olika situationer och så att de kan söka hjälp i ett tidigt skede. Utifrån barnets bästa anser vi att deltagande i föräldrautbildning inför adoption skall vara en förutsättning för att de eller den som vill adoptera skall kunna ges medgivande.

Alla blivande adoptivföräldrar har rätt till en så bra föräldrautbildning att de efter utbildningen skall ha möjlighet att ta ställning till om adoption är rätt för just dem. Det är direkt olämpligt att samhället förlitar sig på att aktörer med egna intressen av adoptionsförmedling är de som tillhandahåller utbildning. Det måste säkerställas att alla blivande adoptivföräldrar får en utbildning som håller hög och över landet jämn kvalitet, och som har fokus på adoptivbarns särskilda behov. Vi kan därför inte komma till annan slutsats än att samhället måste tillhandahålla föräldrautbildning, för att garantera oberoende, objektivitet och professionalism i utbildningen. Enligt vår mening skall kommunerna tillhandahålla utbildning med utgångspunkt i ett centralt framtaget material. Kommunerna skall ha rätt att ta ut skäliga avgifter för deltagande i utbildningen. Samverkan mellan kommuner och kommunal samverkan med landstinget är önskvärd för att få viss storlek på verksamheten och för att ta tillvara barnhälsovårdens kunskap om t.ex. anknytning.

Utredning inför adoption och beslut om medgivande (kap. 9)

Vi föreslår att de eller den som vill adoptera skall ha deltagit i kommunal föräldrautbildning inför adoption, skall ha tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov, får vara högst 42 år vid ansökningstillfället samt utifrån
--

Samtliga omständigheter skall vara lämpade att adoptera, för att medgivande skall lämnas. Vi föreslår vidare att länsstyrelsen skall vara den som beslutar om medgivande.

Utredning av dem eller den som vill adoptera görs av kommunens socialtjänst och beslut om medgivande fattas av socialnämnden. Denna ärendetyp är sällan förekommande i de flesta kommuner. Även i de kommuner som har ett större antal adoptionsärenden är det ofta av organisatoriska skäl sällan förekommande ärenden för såväl utredare som beslutsfattare.

Vi framhåller att kommunerna har mycket att vinna på att samverka bl.a. när det gäller medgivandeutredningar. Vid samverkan kan färre utredare arbeta oftare med denna typ av utredningar. Det finns också större möjligheter att skraddarsy utbildning om adoption, nå ut till berörda grupper med sådan utbildning och också större möjligheter till erfarenhetsutbyte över landet. Ett färre antal utredare bör ge jämnare kvalitet på utredningarna och utredningsarbetet bör också kunna ske mer effektivt. Även länsstyrelsens tillsynsarbete underlättas.

Vi anser att en förutsättning för medgivande är att de eller den som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov. Som framgår av föregående avsnitt skall de eller den som vill adoptera också ha deltagit i kommunal föräldrautbildning om adoption. Vi anser vidare att, ur barnets perspektiv, hög ålder hos dem eller den som vill adoptera i sig kan vara tillräckligt för att ett medgivande inte skall lämnas. Mot bakgrund härav anser vi att de eller den som vill adoptera skall få vara högst 42 år vid ansökningstillfället för att medgivande skall kunna lämnas. Något högre ålder kan accepteras om det finns särskilda skäl. Slutligen anser vi att det av socialtjänstlagen (2001:453) skall framgå att de eller den som vill adoptera måste vara lämpade att adoptera. Lämplighetsbedömningen skall göras med beaktande av samtliga omständigheter.

Det är ingen rättighet för vuxna att få adoptera ett barn. Att bedöma om de eller den som vill adoptera är lämpade för uppgiften är svårt, och det är lätt att anta ett vuxenperspektiv, framför allt när det inte finns ett konkret barn att ta hänsyn till.

Mot bakgrund av svårigheten att bedöma om de eller den som vill adoptera är lämpade att adoptera, anser vi att det finns anledning att överväga vilken samhällelig aktör som är bäst skickad

att fatta beslut om medgivande och hur beslutsfattaren skall kunna tillföras mer kunskap om adoptivbarn och deras särskilda behov för att på ett tydligt sätt kunna utgå från barnets bästa. Vi redogör för olika tänkbara förslag på beslutsfattare. Beslutsfattare på lokal nivå kan vara socialnämnden, på regional nivå länsstyrelsen och på central nivå den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor.

För att kunna sätta barnets bästa främst är det vår uppfattning att den som fattar beslut om medgivande måste ha goda kunskaper om såväl barns behov i allmänhet som adopterades särskilda behov. Det är enligt vår mening inte realistiskt att kräva att socialnämnderna i alla Sveriges 290 kommuner skall ha de särskilda kunskaper om adopterade som vi anser krävs för att kunna fatta välgrundade beslut om medgivande, då det handlar om en liten ärendegrupp. Om besluten istället fattas regionalt är det vår uppfattning att en tillräckligt god kunskap om adoption och adoptivbarns behov kan byggas upp utan alltför resurskrävande insatser. Risken för stora variationer i fråga om ärendenas behandling minskar och en mer enhetlig praxis kan växa fram. Vi föreslår därför att länsstyrelsen skall fatta beslut om medgivande. För att tillgodose kravet på hög rättssäkerhet kan det vara lämpligt att vid länsstyrelserna tillskapa särskilda nämnder med uppgift att besluta om medgivande. En sådan nämnd kan vara sammansatt av olika experter på området och det kan också vara lämpligt att allmänintresset är representerat.

Stöd och hjälp efter en adoption (kap. 10)

Samhället accepterar och legitimerar internationella adoptioner. Det är angeläget att samhället möter adopterades och adoptivföräldrars behov i ett så tidigt skede som möjligt. Kommunernas socialnämnder har sedan år 1998 ett särskilt ansvar för adopterade barn och ungdomar. I socialnämndens stöd bör ingå att en socialsekreterare med goda kunskaper om adopterades och adoptivfamiljens särskilda förutsättningar kan vara en samtalspart och ge stöd t.ex. vid relationsproblem inom familjen, svårigheter i föräldrarollen och vid livskriser som har sin grund i adoptionen. Vi anser att alla som i sitt yrke möter adopterade och adoptivföräldrar bör ha allmän kunskap om

adopterade och att de som arbetar med stöd och behandling till adopterade och adoptivföräldrar måste ha särskild kunskap om adopterade. Det är angeläget att staten medverkar till en sådan kunskapsutveckling.

De allra flesta adopterade lever sina liv på samma sätt som de som vuxit upp i sin ursprungsfamilj. Alla adopterade måste dock förhålla sig till adoptionen och i olika skeden av livet kan det finnas behov av stöd från samhället för att kunna hantera svårigheter av skilda slag.

Kommunernas socialnämnder har sedan den 1 januari 1998 enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen ett uttalat ansvar för att tillgodose de hjälpbehov som kan finnas efter en adoption. Flera socialsekreterare uppger att det inte är klart vad som avses med stöd och hjälp. I de allra flesta kommuner finns inte någon strukturerad verksamhet för stöd och hjälp efter en adoption.

Avsikten med att ge stöd och hjälp är enligt vår mening att givaren bidrar till att mottagaren kan lösa ett problem eller hantera en situation på ett bättre sätt. I socialnämndens stöd och hjälp kan ligga att en socialsekreterare med goda kunskaper om adopterades och adoptivfamiljens särskilda förutsättningar kan ge tips om olika förhållningssätt och lämplig litteratur och socialsekreteraren skall också kunna vara en samtalspart. Exempel på situationer när stöd kan behövas är vid relationsproblem inom familjen, svårigheter i föräldrarollen och vid livskriser som har sin grund i adoptionen.

Socialnämndens ansvar enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen omfattar dock inte vuxna adopterade. Eftersom kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, är det dock lämpligt att ta tillvara den kommunala adoptionskunskap som skall finnas, även när det gäller vuxna adopterade.

Det är angeläget att alla som i sitt arbete möter adopterade har en allmän kunskap om adopterade och att alla som arbetar med t.ex. stöd eller behandling till adopterade också har särskild kunskap om adopterade, så att behov av stöd och behandling kan tillgodoses i tid och på ett bra sätt.

Även när det gäller stöd och hjälp vill vi framhålla att kommunerna har mycket att vinna på att samverka dels med varandra, dels med landstinget. Vid samverkan kan en regional

stöd- och hjälpverksamhet med särskilda kunskaper om adopterade byggas upp.

Organisation och genomförande i arbetet med adoptionsanknutna frågor (kap. 11)

Vi framhåller att de flesta av kommunerna har mycket att vinna på att samverka dels med varandra dels med landstinget i adoptionsanknutna frågor. Vi föreslår att kommuner och landsting som samverkar i dessa frågor skall kunna ansöka om och beviljas ett flerårigt statligt stimulansbidrag.

Som framgår av föregående avsnitt är adoptionsanknutna frågor för de flesta kommuner och för barnhälsovården sällan förekommande frågor. För att få viss storlek på kommunens arbete med adoptionsanknutna frågor har de allra flesta kommuner mycket att vinna på att samverka med varandra. Kommunal samverkan med landstinget i föräldrautbildning och stöd- och hjälpverksamhet kan ge vinster för båda parter. Vid regional samverkan i adoptionsanknutna frågor kan de som arbetar med dessa frågor få den särskilda kunskap om adoption som behövs för att tillgodose de adopterades och deras familjers behov.

Med uttrycket regional adoptionsrådgivning avser vi en regional verksamhet där kommuner i samverkan tillhandahåller föräldrautbildning inför adoption, utredning inför medgivandeprövning samt stöd och hjälp efter en adoption. Uttrycket är inte knutet till någon särskild form för samverkan. Ett län skulle kunna utgöra ett lämpligt geografiskt underlag för samverkan mellan i länet ingående kommuner och landstingets barnhälsovård i en regional adoptionsrådgivning. En mycket viktig uppgift för adoptionsrådgivningen är också att aktivt föra ut kunskap om adoption till olika professionella grupper som kommer i kontakt med adopterade och adoptivföräldrar.

För att uppmuntra att samverkan kommer till stånd föreslår vi att kommuner och landsting som samverkar med varandra i adoptionsanknutna frågor skall kunna ansöka om och beviljas ett statligt stimulansbidrag som bör utgå under flera år.

Forskning och kunskapsutveckling (kap. 12)

Vi föreslår att ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor inrättas. Ett sådant centrum kan med fördel knytas till en annan redan befintlig verksamhet.

Staten har hittills inte prioriterat forskning och kunskapsutveckling på adoptionsområdet. Detta är inte acceptabelt när det handlar om organiserad förflyttning av barn från ett land till ett annat. Om Sverige även i fortsättningen skall ha en internationell adoptionsverksamhet, är det nödvändigt att staten prioriterar dessa frågor.

Vi föreslår att ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för adoptionsfrågor inrättas. Det yttersta syftet med centrumet skall vara att de adopterade får så bra uppväxt- och livsvillkor som möjligt i sitt nya hemland genom bättre kunskapsunderlag. Några viktiga uppgifter för centrumet kan vara att hålla kontakt med adoptionsfältet för att fånga upp forskningsbehov, hålla sig à jour med internationell forskning, stimulera och koordinera forskning och besluta om och genomföra olika forskningsprojekt. Centrumet kan vidare ansvara för registrering och systematisering av forskningsresultat, ansvara för att nya resultat görs tillgängliga för adoptionsfältet och fungera som kunskapsbank för kommunernas adoptionsanknutna verksamhet. Centrumet bör, för att få dignitet och legitimitet, knytas till en vetenskaplig miljö där tvärvetenskaplig forskning och kunskapsutveckling kan ske och där en dialog med klinisk verksamhet möjliggörs. Det är viktigt att adopterade själva får komma till tals, dels vid prioritering av forskningsprojekt dels i forskningen, så att adopterades situation inte enbart beskrivs av adoptivföräldrar och professionella. Vi ger exempel på befintliga verksamheter som skulle kunna inrymma ett forsknings- och kunskapscentrum.

Adoptionskostnadsbidrag – åldersgräns m.m.(kap. 13)

Vi föreslår att åldersgränsen för adoptionskostnadsbidraget inte skall höjas. Vi föreslår att regeringen i annan ordning överväger om det alltså är motiverat att adoptionskostnadsbidrag utgår vid enskild adoption.

Sedan den 1 januari 1989 lämnas ett statligt bidrag vid adoption av utländska barn. Bidraget uppgår f.n. till 40 000 kr per adoptivbarn och betalas ut när adoptionen är genomförd. Bidrag lämnas endast för barn som inte fyllt tio år när adoptivföräldrarna fick det i sin vård. I vårt uppdrag ingår att pröva om åldersgränsen för bidraget skall höjas. De flesta adoptioner av barn äldre än nio år är enskilda adoptioner. Vid enskilda adoptioner är kostnadsbilden, mot bakgrund av de situationer som kan vara aktuella, rimligtvis en helt annan än vid adoption genom en auktoriserad sammanslutning. Med anledning härav bedömer vi att det inte finns anledning att höja åldersgränsen. De få adoptioner av barn äldre än nio år, som förmedlas genom auktoriserade sammanslutningar, motiverar inte ett annat ställningstagande.

Mot bakgrund av att enskilda adoptioner numera endast får ske om det finns särskilda skäl, är det rimligt att anta att kostnaderna för dessa adoptioner vanligtvis är lägre än vid adoption genom en auktoriserad sammanslutning. Vi föreslår att regeringen överväger om det alltjämt är motiverat att adoptionskostnadsbidrag utgår vid enskild adoption.

Övriga frågor (kap. 14)

De adopterades intresseorganisationer utgör ett viktigt komplement till den verksamhet som samhället ansvarar för. Organisationerna bedrivs huvudsakligen helt ideellt. Vi föreslår att dessa organisationer skall kunna beviljas statsbidrag för sin verksamhet.

En sammanslutning som förmedlat en adoption skall också, mot en skälig avgift, bistå den adopterade i samband med sökandet av sitt ursprung. Socialnämnden skall inom ramen för sin stöd- och hjälpverksamhet bistå med det stöd som behövs för att kunna hantera de känslor som kan väckas i samband med att en adopterad söker sitt ursprung.

Barnets rättigheter behöver stärkas vid de adoptioner som avser ett känt barn. Vi föreslår att regeringen ser över de brister som finns vid denna typ av adoption.

Olika åldersgränser i lagen (1962:381) om allmän försäkring och lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn m.m. innebär bl.a. att de eller den som adopterar ett äldre barn kan ha rätt till föräldrapenning men inte rätt till ledighet från arbetet. Vi föreslår

att regeringen ser över frågan om samordning mellan nämnda lagars åldersgränser skall göras fullt ut.

Konsekvenser (kap. 15)

Våra förslag kommer att kräva nya resurser. Vi beräknar att förslagen kommer att generera 15 miljoner kronor i nivåhöjningar och 22 miljoner kronor i engångsanslag. Vi lämnar förslag på tänkbar finansiering.

Summary

Introduction and description (Chapters 1–4)

In Chapter 2 we describe the work on intercountry adoption and the process in an adoption of this kind in Sweden. In Sweden there is a central authority, The National Board for Intercountry Adoptions (NIA), which *inter alia* has the task of authorising associations and exercising supervision over them. In Sweden at present there are six authorised associations. In relation to its population Sweden is a major receiving state, with approximately 1,000 intercountry adoptions per annum and with approximately 43,000 intercountry adoptees in total in the country.

In Chapter 3 we describe adoption work in the ten largest countries of origin with which Sweden has cooperation on adoption. In recent years these countries have mediated approximately 90% of the children who have come to Sweden through an authorised association. The countries depicted are Colombia, India, China, Poland, Russia, South Africa, South Korea, Thailand, Vietnam and Belarus.

Sweden has ratified both the UN Convention on the Rights of the Child and the 1993 Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption (The Hague Convention). The conventions are described briefly in Chapter 4, where the concept of the best interest of the child is also taken up. Our assessment is that it is important that both conventions are active instruments in Sweden's work on questions of intercountry adoption:

Costs and aid work in connection with intercountry adoption (Chap.5)

Sweden has to adopt a position vis à vis what it is ethically defensible for us to accept in terms of costs and aid work in connection with intercountry adoption.

We propose that the authorised associations should specify details of adoption costs in the foreign country, and that the adoption authority should conduct a feasibility assessment of these costs. The trend must be towards only actual costs connected with the adoption of a child forming the basis for the adoption fee. The associations' aid work must be clearly demarcated from their adoption work, and must not compromise the integrity of the adoption work.

The government proposes to

- take the initiative in expanding cooperation at government level between different receiving states in order to bring about a common ethical stance on costs and aid work in connection with intercountry adoption,
- in Swedish development cooperation prioritise the development of indigenous alternatives to orphanages, so that children initially may grow up in good conditions in a family in their country of origin, and
- study more closely the programme of the Permanent Bureau.

In order to reduce the risk of children becoming a commodity in the context of adoption, we propose more and clearer conditions of authorisation (see Chap.6).

The Hague Convention

Article 32 of The Hague Convention states:

1. No one shall derive improper financial or other gain from an activity related to an intercountry adoption.
2. Only costs and expenses, including reasonable professional fees of persons involved in the adoption, may be charged or paid.

3. The directors, administrators and employees of bodies involved in an adoption shall not receive remuneration which is unreasonably high in relation to services rendered.

There is a recommendation added to the regulation which implies briefly the following. Receiving states are encouraged to support efforts in countries of origin to improve national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment. However, this support should not be offered or sought in a manner which compromises the integrity of the intercountry adoption process, or creates a dependency on income deriving from intercountry adoption. In addition, decisions concerning the placement of children for intercountry adoption should not be influenced by levels of payment or contribution. These should have no bearing on the possibility of a child being made available, nor on the age, health or any characteristic of the child to be adopted.

Sweden's attitude to The Hague Convention

Since 1997 The Hague Convention has been incorporated into Swedish law. For us it is self evident that Sweden must follow the intentions of the convention even in relation to those countries that are not parties to the convention. This also applies to those recommendations adopted unanimously at the meeting of the Special Commission in 2000.

The text of the convention, with its associated recommendations, is not always clear, and allows room for interpretation, e.g. as regards costs and expenses. It is up to Sweden to adopt a position on how it considers the convention should be interpreted.

As regards adoption, it is first and foremost the best interests of the child that should be taken into consideration, which means that insofar as the child's best interests are compared with e.g. adults' longing for a child, then it must always be what is best for the child that is decisive. This "conflict" can arise at two different levels, on the one hand in an individual case, on the other at an overarching level. There are already regulations in law dealing with the individual case. At the more overarching level e.g. when it is a

matter of attitudes to financial matters in connection with inter-country adoption, no regulation exists in principle apart from The Hague Convention. Here it is a matter of Sweden having a position on intercountry adoption which really does place children's best interests foremost, and which agrees with Swedish values in general. It is important that the state take a clear responsibility and does not hand this over to authorised associations and prospective adopters, who have their own interests to look after. It is also important that Sweden tries to bring about cooperation with other receiving states in order to promote a sound development of intercountry adoption work.

Intercountry adoption – a help in the short term

For the individual child intercountry adoption can be the best solution. As a general solution of the difficult situation of vulnerable children, intercountry adoption is merely a short-term help, which does not solve the underlying global problems causing children to be abandoned.

In order to improve the conditions for vulnerable children in the long term, what is required above all are actions promoting a broad improvement in welfare in the countries of origin, and the receiving states should be contributing to a development of this kind through broad measures. The aim must be that children are able to grow up in their biological family or in another family in their country of origin.

As it is not realistic to believe that all children can have that opportunity, not even in the future, work on improving children's conditions must be pursued with both long term and short-term measures.

If a receiving state such as Sweden is to conduct intercountry adoption work and at the same time be credible in its measures for improving the conditions of vulnerable children, the centre of gravity of the aid measures for children must be help of the kind that in the long term improves social and economic conditions in the countries of origin. This can be considered as reducing the risks of children being abandoned.

Intercountry adoption – an ethical dilemma

There are many childless adults in the world who long for children. There are also many children in the world without families. Many adults want a small healthy child if possible. As there are more childless adults than small healthy children available for adoption, a situation of competition arises in which there is a risk that whoever pays most will get the – from an adult perspective – most “attractive” children, i.e. small healthy children.

Different countries have different cultures for contributing aid for different ends. Some countries have greater openness or tolerance towards paying large sums in order to be able to adopt children. These countries’ willingness to pay and ability to pay in practice creates the norm for the sums it is possible to demand in order for a child to be made available for adoption.

It is quite understandable that the countries of origin receive contributions towards their social work, and that they choose contacts for cooperation who are prepared to contribute large sums to them. It is also understandable that childless adults are prepared to make great financial sacrifices in order to acquire a longed-for child. As long as there are more adults who want to adopt than “suitable” children available for adoption, an adoption market will exist in which financial means have the greatest importance.

The concept of trafficking in children means to most people that adults buy children in order to exploit them in some improper manner. Even if, in the adoption context, the intention is to provide a child with a family, there is an obvious risk that children become pawns in a financial game, driven by adults’ longing for children and difficult financial and social problems in the countries of origin. A financial game of this kind must be characterised as a kind of trafficking in children. The fact that, in certain circumstances, intercountry adoptions can be classified under the term trafficking in children is expressed in The Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocol on the Sale of Children, Child prostitution and Child pornography.

When prospective parents have to pay more for the adoption than what the actual costs amount to, the child tends to become a commodity. Even if what is paid over and above the actual costs is used in a good cause, a contribution of this kind must never be a condition for a child being available for adoption.

As fast as the costs of adoption are forced up in the competition between different receiving states, there is also a risk that in the children's countries of origin a dependency is created on the income deriving from intercountry adoption work. When it is a question of large sums being paid over and above compensation for the actual costs, it may be that it is financially more advantageous to mediate children for intercountry adoption than for national adoption or placement in foster homes. In such cases intercountry adoptions can prevent positive local development, which is unacceptable. There is also a risk that intercountry adoptions contribute to the retention of structures with an archaic view of women and a view of illegitimate children and children with handicaps which Sweden cannot accept. A development of this kind can under no circumstances be accepted.

It is of the greatest importance that anyone with any connection to intercountry adoptions strives for high ethical standards in adoption work. Intercountry adoption must be placed in a wider context than has been the case, where it has primarily been seen as an alternative way of forming a family. We consider it essential that Sweden adopts a position on which "rules of the game" we can accept, and on how Sweden may act in order to reduce the risks of trafficking in children in connection with intercountry adoption.

Legitimate foreign costs

Running orphanages from which adopted children come, and administration in connection with intercountry adoption implies, of course, considerable costs for the countries of origin. It is therefore only reasonable that the prospective adopters compensate the countries of origin for actual costs incurred in the adoption of the individual child, or an estimated average cost per child.

What must be questioned is whether the prospective adopters should be forced to pay for the general welfare development of the countries of origin. In our opinion it is unreasonable from the viewpoint of Swedish adopters that they out of their own pocket, have to finance a development of welfare in another country. In this way the children risk becoming commodities, and there is a risk that the countries of origin become dependent on incomes from intercountry adoption work, something that is unacceptable.

Aid work

Combining the ultimate goal of the associations' aid work – which should be that children should be cared for by their biological parents, extended family or in any case by a family in the same country – with the ultimate goal of adoption work – to mediate children for adoption in Sweden – in our view involves clear difficulties. A conflict of aims would always be present in the work.

Nor is it possible to ignore the fact that aid work is a condition for the associations to appear as attractive collaborative partners as regards adoption. The associations' impression is that associations/countries with a large-scale aid programme often receive considerably more children for adoption than those with a smaller scale operation.

This last fact ties in to what has been said earlier about costs and the trade in children, with the difference that here it is the associations and not the individual parents who through aid work are “paying” to make children available for adoption. In that a large proportion of the aid projects are financed with funds from SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency), the Swedish state also shares in “paying” so that adults in Sweden will have the opportunity of having a family.

In our opinion it is of the greatest importance that Sweden considers how we can contribute to improved living standards for vulnerable women and children without compromising the integrity of the adoption work.

Proposals of the inquiry on costs and aid work

A first step in order to get to grips with the problems described is for the adoption authority, in connection with decisions about authorisation for a particular country, to assess whether it is suitable for cooperation to be started or to continue e.g. as regards the cost picture. In order to be able to make an assessment of this kind, it is necessary for the Swedish association to present a detailed statement of accounts of all foreign costs. It is important that the costs are judged to be reasonable in relation to the cost levels in the country of origin. The trend should be towards a gradual reduction in that part of the cost relating to things other

than actual costs of the adoption (calculated as an average). If the association cannot provide sufficient relevant and detailed accounts, the authority should state how their accounting could be improved. If the association for various reasons cannot follow the authority's guidance, this may mean that the intermediation contacts in question will be regarded as unsuitable for cooperation.

In the recommendation to The Hague Convention it is stressed that aid to countries of origin must not compromise the integrity of the adoption work. Our understanding is that aid work carried on by authorized associations must be unconditional. If it really is to be regarded as unconditional, the work cannot be linked to a mediating contact. There must not be the least suspicion that Swedish aid is provided on the condition that children are being mediated for adoption in Sweden.

For work on intercountry adoptions to be kept as pure as possible, the associations cannot be allowed to carry on aid work for an organisation from which children are provided for adoption, or for a person helping the association in its adoption work. This should be evident from the conditions of authorisation in the law (1997:192) on intercountry adoption intermediation. Conducting aid work in a country from which the association mediates children for adoption should not be a problem, on condition that the aid work can be kept strictly separate from the adoption work both financially and personally. The association must not be allowed to have a representative (or contact person) in the foreign country who both helps prospective adopters and administers aid work, as this constitutes a great risk for confusing the association's completely separate operations of adoption intermediation and aid work.

As, in relation to its size, Sweden is a major receiving state, it will clearly contribute to the development of welfare in the countries of origin in order in this way to improve the conditions of vulnerable children and women. In our understanding it is important for aid activity to have long-term goals and to keep in mind the principle of subsidiarity. In our view it would be desirable if the Swedish government in its development cooperation were also to prioritise clearly that local alternatives replacing orphanages are developed, so that children are first provided with the opportunity of growing up in good circumstances in a family in their country of origin.

Receiving states can aid countries of origin via programme of the Permanent Bureau within The Hague Conference without risking compromising the integrity of adoption work. We consider that the government should look at this programme more closely.

Consequences

The consequence of demanding an open accounting procedure for costs, of not accepting on principle any other than actual costs within the framework of the adoption fee, and of striving for no direct link between adoption and aid work, may be that fewer foreign children will be available for adoption in Sweden than is presently the case. As a result of this, the work of the Swedish authorised associations may decline. Those children who would have been mediated for adoption in Sweden will instead be adopted by families in other countries when there is no shortage of prospective adopters.

Sweden should, in our opinion, lead the way as a nation in reducing the risks of trafficking in children in connection with intercountry adoption. If Sweden wishes to contribute to reducing the risks of a traffic in children in connection with intercountry adoption, the Swedish government and the adoption authority, as well as taking a position on what attitude Sweden itself should adopt on costs and aid work in connection with international adoption, should actively work in international circles to draw attention to these questions, and to encourage the major receiving states jointly to take up these questions with authorities and associations in the children's countries of origin.

It is our hope that a Swedish position on the matter may stimulate other receiving states to adopt positions as to what costs are ethically defensible in connection with intercountry adoption, and on how aid work can be pursued in a manner that does not compromise the integrity of the adoption work. It is important that Sweden shows clearly that the best interests of the children have priority in connection with intercountry adoption. One stage in this process is for receiving states to aid countries of origin unconditionally in their welfare development, so that the countries of origin to a greater extent have the opportunity of caring for their children within the country.

Authorisation and supervision (Chap.6)

We propose more and clearer conditions of authorisation, above all regarding circumstances in the foreign country. From the law on intercountry adoption intermediation it should also be evident that the association has an obligation to mediate for applicants who have consent, an obligation to provide information and documentation, and an obligation in each instance to be able to reimburse all sums paid and to possess the means to wind up the association. From the same law it must be clear that the adoption authority has the right to obtain information, right of access to the associations' offices and the right to demand redress. The authority should be given increased resources in order to exercise active supervision.

Authorisation should in our opinion be granted in two stages, in which the prerequisites for even acting as an intermediary of intercountry adoptions should be tested first. Thereafter one should test whether the conditions in each individual country are such that cooperation is judged to be suitable.

Authorisation for working with intercountry adoption intermediation in Sweden should only be granted to associations having as their primary aim mediating adoptions. If an association also carries on work other than intercountry adoption intermediation, the other work must not compromise the integrity of the adoption work. The risks of an association working with both adoption intermediation and aid work are discussed in the previous section. Authorisation may moreover only be granted if it is obvious that the association will mediate adoptions in a competent and discerning manner, without thought of gain, and with the best interests of the child as its primary goal. For authorisation it is, what is more, necessary that the association has a board, auditors and statutes implying that it is an open organisation. It is important that the association does not prevent any group of individuals from becoming members.

As regards circumstances in the foreign country there is today no regulation. We propose that a Swedish association be granted authorisation to work with intercountry adoption in another country on condition that the other country has adoption legislation or other reliable regulation based on the basic principles

of the best interests of the child as expressed in The Convention on the Rights of the Child and in The Hague Convention. The other country must also have a functioning administration for intercountry adoption work, and damaging competition for children must not arise, nor competition between Swedish associations operating in that country. The Swedish association must account for how its costs in the country are apportioned, and on the basis of the cost picture, and the balance between the Swedish associations and other general circumstances it should be judged suitable for the association to begin or continue adoption work with the other country. A condition for the Swedish associations to be able to render account for a sufficiently detailed cost picture is that the countries of origin are open and provide financial information to the association.

A Swedish association granted authorisation to work in intercountry adoption in another country will be allowed to work in that country only if the competent authority in the other country has given its consent to this.

We also propose that an authorised association should have an obligation to disclose information, an obligation to mediate, and an obligation to provide documentation. The association must moreover in each instance be able to reimburse all adoption fees paid and possess the financial means otherwise to wind up the association.

Clearer and more detailed conditions of authorisation increase the opportunities of the adoption authority to act. In order to be able to exercise active supervision the authority however needs more supervisory tools. We consider that the authority must be given the right to acquire information necessary for supervision, right of access to the associations' offices and the right to demand redress.

NIA's organisation (Chap. 7)

<p>We propose that NIA be wound up as a board with broad political and civic composition and that the government create a completely new authority with responsibility for intercountry adoption questions. The new authority should have the</p>

management structure of a single director agency with a supervisory board.

In the instructions for the new authority the task of facilitating adoption in Sweden of children from abroad should be changed to the task of supervising the Swedish authorised associations' work in intercountry adoption intermediation and ensuring it is carried on in accordance with the law and the principle of the child's best interest as this has been expressed in The Convention on the Rights of the Child and in The Hague Convention. The authority should moreover only disburse state grants to associations that actually mediate children.

Our brief includes a review of NIA's organisation. NIA is a board with broad political and civic composition run by a committee with eleven members nominated by the Swedish parliament. Six of the members are nominated by the parliamentary parties, of which one is chairman of the committee. NIA's secretariat has nine employees. The government has stated that the management form of a board with broad political and civic composition is appropriate for some activities but should be employed sparingly. Reappraisal of certain existing boards of this kind may be carried out on suitable occasions.

The authority that in future should be responsible for questions of intercountry adoption should in our opinion in principle have the same tasks as NIA today according to its instruction. On the basis of the tasks of the authority we judge however that, from a legal viewpoint, there is no longer any need for the authority to be organised as a board with broad political and civic composition. Nor are there other reasons for retaining its present management form.

Our opinion is that the question of intercountry adoption is best dealt with by its own authority, which has a clear task with responsibility for questions of intercountry adoption and work as a central authority according to The Hague Convention.

International adoption touches on ethically intractable areas, where it is important that Sweden as a nation indicates clear boundaries for what is acceptable from a Swedish perspective. The decisions of the authority in, above all, questions of authorisation could be of a sensitive nature, and the authority works within a complicated field and with many overseas contacts. This should

motivate powerful public control over its work. The management form of a board with limited liability would be possible in this context, but it has been criticised for its vagueness on the question of liability.

The exercise of authority should be characterised by clear managerial liability. In relation to the associations and private individuals to whom the authority's decisions will be directed, it is important that the managerial liability is unequivocal. Against this background we consider that the management form of a single director agency with supervisory board would be suitable for the authority. This would provide the possibility of supervision of the work. At the same time the question of liability would be clearer than at present. The opportunity for supervision can be valuable, as the authority has to deal with questions to do with international cooperation, and in certain cases sensitive questions in which associations and individuals are affected. It is necessary to have clear legislation and a well-balanced supervisory board.

Research results as a basis for our proposals in Chaps. 8–12

Marianne Cederblad, Professor Emeritus in child and youth psychiatry has been commissioned by us to make a compilation of important research in the field of adoption. The compilation is to be found in part 2 of this report.

The research shows that the great majority of adoptees do not have any major problems. Adoptees are however 2–3 times over represented in the clinical material in child and youth psychiatry and in social day care. The boys show aggression, defiance, hyperactivity and asocial behaviour, while the girls have more depressive symptoms, thoughts of suicide and attempted suicides. Interview studies do not provide such unambiguous results. Several studies have shown that abuse, malnutrition, neglect, emotional and intellectual deprivation before adoption affect the child's adjustment even after several years in the adoptive family. It has been shown that the occurrence of such negative experiences, rather than age on arrival in itself, has a strong link to how the adoptee's life will develop. School problems are often the result of language difficulties, but hyperactivity and attention deficit are also more common among adoptees, which makes schoolwork difficult.

Adoptees may have difficulties in integrating their ideas about their biological family and their experiences of their adoptive family during childhood. It may also be difficult for them for example to identify themselves with two origins and/or cultures. Adoptive parents can facilitate the identification process by involving themselves in the culture of the country of origin etc.

Parental training before adoption (Chap. 8)

We propose that it becomes obligatory for the person(s) wishing to adopt to take part in municipal parental training before adoption for consent to be granted. The municipalities should be responsible for providing this training.

Parental training before adoption is presently provided by the authorised associations. In connection with the municipality's home study into the person(s) wishing to adopt the investigating officer should assure himself that the person(s) investigated has/have sufficient knowledge of children and their needs. The quality of parental training is dependent on the individual circle-leader and can therefore vary considerably. The opportunity of participating in parental training varies countrywide, as does the content of the training and its cost.

In a case of intercountry adoption society is participating in the creation of a family. It is therefore also reasonable that society should make demands of the prospective adoptive parents with the aim that the child will have the best possible conditions in its new home.

All adoptees have the right to come to well prepared parents, who have been made aware of intercountry adoption as a phenomenon and what ethical and personal considerations should be taken into account before adoption. From the research findings in this field it appears important that the person(s) wishing to adopt are made aware of the increased risk of various problems in adoptees, so that they are prepared to recognise and cope with different situations, and so that they can seek help at an early stage. From the viewpoint of the best interests of the child we consider that participation in parental training before adoption should be a condition for consent being given.

All prospective adoptive parents have the right to parental training of such a quality that, after training, they will have the possibility of taking a decision on whether adoption is right in their case. It is totally unsuitable that society trusts that actors with their own interests in adoption intermediation are those associations providing the training. It must be ensured that all prospective adoptive parents receive training of a high standard, that this training is of a similar quality across the country, and that it focuses on the special requirements of adopted children. We cannot therefore arrive at any conclusion other than that society has to provide parental training in order to guarantee independence, objectivity and professionalism in the training. In our view the local municipalities should provide training based on materials produced centrally. The municipalities should have the right to make a reasonable charge for participation in the training. Cooperation between municipalities and municipal cooperation with the county council are desirable in order to achieve a certain scale for the work, and to make use of child health care's knowledge of e.g. attachment.

Home studies before adoption and decisions on consent (Chap.9)

<p>We propose that, in order for consent to be granted, the person(s) wishing to adopt should have participated in municipal parental training before adoption, should have satisfactory knowledge and insights into adoptees and their needs, be less than 42 years of age at the time of application, and on the basis of all circumstances should be suitable to adopt. We further propose that the county administrative board should be the body deciding on consent.</p>
--

The home study of the prospective adopter(s) is carried out by the municipal social services department, and decisions on consent are taken by the social welfare board. This type of matter is rare in most municipalities. Even in municipalities with a larger number of adoption cases, the cases for organisational reasons are often unusual for both investigating officers and decision-makers.

We consider that the municipalities have a great deal to gain by cooperating e.g. on home studies for consent to adopt. By cooperating, a smaller number of investigating officers can work more frequently on this type of investigation. There are also greater opportunities to tailor training on adoption-related matters, reach out to affected groups with this training, and also greater opportunities for an exchange of experiences across the country. A smaller number of investigating officers would provide a more even quality of investigation, and the work would also be carried out more efficiently. County administrative board supervision would also be facilitated.

We consider that a condition for consent being granted is that the person(s) wishing to adopt should possess satisfactory knowledge of and insights into adoptees and their needs. As can be seen in the previous section, the person(s) wishing to adopt should also have participated in municipal parental training on adoption. We consider moreover that, from the child's perspective, advanced age in the person(s) wishing to adopt can in itself be sufficient grounds for consent not being granted. Against this background we consider that the person wishing to adopt should be less than 42 years of age at the time of the application for consent to be granted. A somewhat higher age can be accepted in special circumstances. Finally we consider that in the law on social services (2001:453) it should be clear that the person(s) wishing to adopt must be suited to adopt. The assessment of suitability should be made taking all circumstances into account.

There is no automatic right for adults to be able to adopt a child. Assessing whether a person(s) wishing to adopt is/are suited to adopt is difficult, and it is easy to assume an adult perspective, especially when there is no particular child to take a view on.

Against the background of the difficulty of assessing whether a person(s) wishing to adopt is/are suited to adopt, we consider that there are reasons for considering which social actor is best suited to take decisions on consent, and how the decision-maker can be provided with the information on adoptees and their particular need in order to be able to take as their starting point the best interests of the child. We list different possible decision-makers. The decision-makers at local level could be the social welfare board, at a regional level the county administrative board and at central

level the authority responsible for questions of intercountry adoption.

In order to be able to give priority to the best interests of the child, it is our view that those taking the decision on consent must have a good knowledge of both children's needs in general and adoptees' particular needs. In our opinion it is not realistic to demand that the social welfare boards in all of Sweden's 290 municipalities should possess all the particular knowledge of adoptees that we consider is required in order to take well-founded decisions on consent, as this is a question of a small group of cases. If the decisions instead were to be taken regionally, it is our view that a sufficiently good knowledge base of adoption and adoptees' needs can be built up without actions requiring large amounts of resources. The risk is reduced of great variations as regards the processing of the cases, and a more unified practise can develop. We propose therefore that the county administrative board should take decisions on granting consent. In order to meet the high requirement of legality it may be suitable that the county administrative boards create special committees with the task of deciding on consent. Such a committee could be composed of various experts in the field, and it may also be suitable that the public interest is represented.

Support and help after an adoption – post-adoption service (Chap.10)

Society accepts and legitimises intercountry adoptions. It is important that society meets the needs of adoptees and adoptive parents at as early a stage as possible. Since 1998 the municipalities' social welfare boards have had special responsibility for adopted children and young people. The support from the welfare board should include a social worker with a good knowledge of the special circumstances of adoptees and of the adoptive family, who can act as a partner in a dialogue and providing support e.g. in relationship problems within the family, difficulties in the parental role and in life crises deriving from the adoption. We consider that everyone who in their profession meets adoptees and adoptive parents should have a general knowledge of adoptees and that those working with

support and treatment of adoptees and adoptive parents must have special knowledge of adoptees. It is important that the state participates in the development of this knowledge.

By far the greatest numbers of adoptees live their lives in the same way as those who have grown up in their original family. All adoptees have to come to terms with their adoption, however, and at different stages of their lives there may be a need for support from society in order for them to cope with difficulties of various kinds.

Since 1 January 1998 the municipalities' social welfare boards have, according to Chapter 5 paragraph 1 of the Law on Social Services, an explicit responsibility for providing help that may be needed after an adoption. Several social workers state that it is not clear what is meant by support and help. In most municipalities there is no structured activity for support and help after an adoption.

The aim of providing support and help is in our opinion that the donor contributes to the recipient's solution of a problem or to his coping with a situation in a better way. The social welfare board's support and help may include a social worker with a good knowledge of the special circumstances of adoptees and of the adoptive family, providing tips on different attitudes and suitable literature. The social worker can also be a partner in a dialogue. Examples of situations when support may be needed are in relationship problems within the family, difficulties in the parental role and in life crises deriving from the adoption.

The responsibility of the social welfare board according to Chapter 5, paragraph 1 of the Law on Social Services does not include adult adoptees. As the municipality has the ultimate responsibility for provision of support and help to those in need living within its area, it is suitable to make use of the existing knowledge of adoption within the municipality also as regards adult adoptees.

It is important that everyone who in their profession encounters adoptees should have a general knowledge of adoptees, and that everyone who works with e.g. support or treatment of adoptees also has specific knowledge of adoptees, so that the requirements for support and treatment can be met in time and in a good way.

Even as regards support and help we would wish to stress that municipalities have a great deal to gain by cooperating firstly with each other and secondly with the county council. Through this cooperation a regional support and help operation with specialist knowledge of adoptees can be built up.

Organisation and execution in the work on adoption-related questions. (Chap. 11)

We stress that most municipalities have a lot to gain from cooperating firstly with each other and secondly with the county council on adoption-related issues. We propose that municipalities and county councils cooperating on these matters should be able to apply for and be awarded a state incentive grant over several years.

As is evident from the previous section, adoption-related matters rarely arise for most municipalities and for child health care. In order to achieve a certain scale in the municipality's work on adoption-related questions, most municipalities have a lot to gain by cooperating with each other. Municipal cooperation with the county council in parental training and support and help operations can be profitable for both sides. In regional cooperation on adoption-related matters those people working with these questions can receive the specialist knowledge necessary to meet the needs of adoptees and their families.

By the expression "regional adoption counselling" we mean a regional operation in which municipalities in cooperation provide parental training before adoption, home study before approval, and support and help after an adoption. The expression is not tied to any special form of cooperation. The county might comprise a suitable geographical basis for cooperation on regional adoption counselling between the municipalities comprising the county and the county council child health care. A very important task for adoption counselling is also to actively disseminate knowledge about adoption to various professional groups who come into contact with adoptees and adoptive parents. In order to encourage the establishment of cooperation we propose that the municipalities and county councils cooperating with each other on

adoption matters should be able to apply for and be awarded a state incentive grant which should be paid over several years.

Research and development of knowledge (Chap. 12)

We propose that a national centre for research and knowledge on intercountry adoption be established. A centre of this kind may with advantage be linked to already existing operations.

Hitherto the state has not prioritised research and knowledge development in the area of adoption. This is unacceptable when this involves the organised movement of children from one country to another. If Sweden is to have intercountry adoption in the future it will be necessary for the state to prioritise these questions.

We propose the establishment of a national centre for research and knowledge on intercountry adoption. The ultimate goal of the centre would be that adoptees receive the best possible conditions during their childhood and youth in their new home country through a better knowledge base. Some important tasks for the centre may be to maintain contact with the field of adoption in order to understand the needs for research, keep up to date with international research, ensure that new findings are made available to those interested in the field of adoption, and to act as a bank of knowledge for the municipalities' adoption-related work. In order to acquire dignity and legitimacy the centre should be linked to a scientific environment where interdisciplinary research and knowledge development can be pursued, and where a dialogue becomes possible with clinical work. It is important that adoptees themselves can be heard, firstly in prioritising the research projects and secondly in the research itself, so that the situation of adoptees is not only described by adoptive parents and professionals. We provide examples of existing institutions which could house a research and knowledge centre.

Grants towards the costs of adoption – age limit etc. (Chap.13)

We propose that the age limit for the grant towards the costs of adoption should not be raised. We propose that in another regulation the government should consider whether it is still motivated that the grant towards the costs of adoption should be paid in private adoptions.

Since 1 January 1989 a state grant has been paid towards the adoption of children from abroad. The grant amounts at present to SEK 40,000 per adopted child, and is paid out when the adoption is complete. Grant is only paid for children not yet ten years of age when the adoptive parents receive the child into their care. Included in our brief is to examine whether the age limit for the grant should be raised. Most adoptions of children older than nine years are private adoptions. In private adoptions the cost picture, against the background of those situations that might arise, is in all likelihood completely different from an adoption through an authorised association. As a result of this we judge that there is no reason to raise the age limit. The few adoptions of children older than nine years of age mediated through authorised associations do not warrant adopting a different position.

Against the background that private adoptions may now only occur if there are special reasons, it is reasonable to assume that the costs of these adoptions are usually lower than for adoption through an authorised association. We propose that the government should consider whether it is still motivated for the grant towards adoption costs to be paid in cases of private adoption.

Other matters (Chap.14)

The adoptees' interest groups constitute an important complement to the work society is responsible for. The groups are mainly run entirely on a non-profit basis. We propose that these groups should be awarded a state grant for their work.

An association mediating an adoption should also, for a reasonable fee, be able to help an adoptee in seeking his origins. Within the framework of its support and help work, the social

welfare board should provide support as required for coping with those feelings aroused in connection with an adoptee seeking his origins.

The child's rights need to be reinforced in adoptions of a child who is known. We propose that the government reviews the deficiencies existing in this kind of adoption.

Different age limits in The law (1962:381) on national insurance and The law (1978:410) on right of parental leave for care of children, etc. imply e.g. that an individual(s) adopting an older child can have the right to child allowance but not to parental leave. We propose that the government reviews the question of whether there should be total conformity between the age limits.

Consequences (Chap.15)

Our proposals will require new resources. We estimate that the proposals will generate SEK 15 millions in raising standards and SEK 22 millions in one off subsidy. We submit proposals for possible financing.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen att 7 kap. 29 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

7 kap 29 §
Sekretess gäller hos *statens nämnd för internationella adoptionsfrågor* i ärende om sådana frågor för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Föreslagen lydelse

7 kap 29 §
Sekretess gäller hos *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA)* i ärende om sådana frågor för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. *Motsvarande sekretess gäller även för handlingar som överlämnats till MIA för förvaring enligt 8 b § tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner att 2–3 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) är centralmyndighet enligt konventionen och fullgör de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

NIA utfärdar intyg enligt artikel 23 i konventionen när adoptionen har ägt rum i Sverige eller när ett utländskt adoptionsbeslut har omvandlats här i landet enligt artikel 27 i konventionen och 5 § denna lag.

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) är centralmyndighet enligt konventionen och fullgör de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet, om inte något annat följer av lag eller annan författning.

MIA utfärdar intyg enligt artikel 23 i konventionen när adoptionen har ägt rum i Sverige eller när ett utländskt adoptionsbeslut har omvandlats här i landet enligt artikel 27 i konventionen och 5 § denna lag.

3 §

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen skall göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Socialnämnden skall
a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1. i konventionen,

b) pröva frågor om samtycke enligt artikel 17.c i konventionen,

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen skall göras hos länsstyrelsen i det län där sökanden eller sökandena har sitt hemvist.

Länsstyrelsen skall pröva frågor om samtycke enligt artikel 17.c i konventionen.

Socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun skall

c) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 6 kap 12–15 §§ socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om att *socialnämnden* prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist utomlands.

a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1. i konventionen, och

b) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 6 kap 12–15 §§ socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser om att *länsstyrelsen* prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist utomlands.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Övergångsbestämmelser

För ärenden där ansökan, som avses i artikel 14 i konventionen, kommit in till socialnämnden före den 1 januari 2005 gäller 3 § i dess äldre lydelse.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen om internationell adoptionsförmedling

dels att 4–6, 7, 9, 10 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas sju nya paragrafer, 6a, 8–8 d och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet skall anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. *Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA)* skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart.

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet skall anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. *Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA)* skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart.

5 §

NIA avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

MIA avgör frågor om auktorisation och har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

6 §

Auktorisation får endast ges åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla adoptioner. Auktorisation får ges endast om det står klart att

Auktorisation *att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige* får endast ges åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla adoptioner. *Om en samman-*

sammanslutningen kommer att förmedla sådana adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har *stadgar, styrelse och revisorer*.

slutning även bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte äventyra integriteten i adoptionsverksamheten. Auktorisation får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla sådana adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har *styrelse, revisorer och stadgar, som innebär att sammanslutningen är öppen.*

6 a §

En sammanslutning, som har auktorisation enligt 6 §, får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land under förutsättning att

1. det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som utgår från de grundläggande principer om barnets bästa som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,

3. det inte uppstår skadlig

konkurrens om barnen eller mellan svenska sammanslutningar i landet,

4. sammanslutningen redovisar hur kostnaderna i utlandet fördelar sig, och

5. det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet.

En sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land får verka i det landet endast om behörig myndighet i det andra landet har gett sitt tillstånd till det, eller har förklarat att den är beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet.

I ärenden om auktorisation skall MIA rådgöra med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet om det inte är uppenbart obehövt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i landet.

7 §

Auktorisationen skall vara tidsbegränsad. I beslutet om auktorisation skall det anges vilka länder som sammanslutningens verksamhet avser. Auktorisationen får även förenas med andra villkor, såsom vad som skall gälla om inbetalning av avgifter samt

skall gälla om inbetalning av redovisning.
avgifter samt redovisning.

För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad sammanslutning ta ut skäligen avgifter av dem som anlitar sammanslutningen för internationell adoptionsförmedling.

8 §

En auktoriserad sammanslutning är skyldig att tillhandahålla internationell adoptionsförmedling åt sökande som har medgivande att adoptera ett utländskt barn.

Skyldigheten gäller inte i det fall sammanslutningen inte har någon utländsk kontakt som kan förmedla barn till sökanden. Detsamma gäller om sökanden misskött sina ekonomiska eller andra avtalade förpliktelser gentemot sammanslutningen.

8 a §

Sammanslutningen skall skyndsamt meddela MIA sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten.

8 b §

En auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen skall utvisa faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Doku-

mentationen skall bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.

Kopia av handlingar som avser en viss adoption skall skickas till den socialnämnd som avses i 12 kap. 15 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453).

Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, skall dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till MIA för förvaring.

8 c §

Den som en sammanslutnings handlingar i förmedlingsverksamheten rör skall på begäran, så snart som möjligt, tillhandahållas efterfrågade handlingar för läsning eller avskrift på stället eller i avskrift eller kopia, om det inte kan antas att en annan enskild person lider men.

Frågor om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för handlingarna. Anser denne att någon handling eller en del av en handling inte bör lämnas ut skall han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till MIA för prövning.

8 d §

En auktoriserad sammanslutning skall vid varje tillfälle

kunna betala tillbaka alla inbetalda adoptionsavgifter samt ha ekonomiska medel för avveckling av sammanslutningen i övrigt.

9 §

De auktoriserade sammanslutningarna är skyldiga att på begäran tillhandahålla NIA de handlingar som rör verksamheten.

MIA har rätt att inspektera en auktoriserad sammanslutnings verksamhet och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Den vars verksamhet inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

Polismyndigheten skall på begäran lämna MIA det biträde som behövs i samband med inspektion.

9 a §

MIA får förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten.

10 §

Auktorisationen skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns. Detsamma gäller, om sammanslutningen inte uppfyller villkor som uppställts för auktorisationen eller inte rättar sig efter vad NIA begär med stöd av 9 §.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 § inte längre finns. Sådan auktorisation skall också återkallas om sammanslutningen inte tillhandahåller MIA begärda handlingar enligt 9 § eller följer myndighetens beslut enligt 9 a §. Detsamma gäller om samman-

slutningen inte förmedlat något barn under de senaste två åren, om det inte föreligger särskilda skäl.

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land skall återkallas, om de förutsättningar som anges i 6 eller 6 a §§ inte längre finns.

En auktorisation skall vidare återkallas, om sammanslutningen inte uppfyller villkor som uppställts för auktorisationen.

14 §

NIA:s beslut enligt 4 § tredje meningen, 6 §, 7 § första stycket, och 10 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

NIA:s beslut i övrigt får inte överklagas.

MIA:s beslut enligt 4 § tredje meningen, 6 §, 6 a § första stycket, 7 § första stycket, 9 a § och 10 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I fråga om överklagande av MIA:s beslut enligt 8 c § andra stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

MIA:s beslut i övrigt får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Övergångsbestämmelser

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för auktorisation som har beviljats före den 1 januari 2005, dock längst till och med den 31 december 2006.

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen att 6 kap. 12-15 §§, 10 kap. 4 § och 16 kap. 3-4 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. Vård i familjehem och i hem för vård och boende

Internationella adoptioner

12 §

Är det fråga om att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det, skall ett medgivande enligt 6 § inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist. Medgivande får lämnas endast om den eller de som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd. Medgivandet upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i hemmet inom två år från det medgivandet lämnades.

Ett barn med hemvist utomlands får inte utan länsstyrelsens medgivande tas emot för adoption i ett hem som inte tillhör någon av barnets biologiska föräldrar. Medgivande får inte lämnas utan att den eller de som ansöker om medgivande att få adoptera är utredda. Medgivande skall inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sitt hemvist.

Medgivande får lämnas endast om den eller de som vill adoptera

- 1. har deltagit i av socialnämnden tillhandahållen föräldrautbildning inför adoption,*

- 2. har tillfredsställande kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och har blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd,*

- 3. är högst 42 år vid ansökningstillfället, och*

- 4. med hänsyn till samtliga omständigheter är lämpade att adoptera.*

Sökande som har adopterat barn från utlandet tidigare får beviljas medgivande utan att sökanden deltagit i kommunal föräldrautbildning. Sökande som vid ansökningstillfället är äldre än 42 år får beviljas medgivande om det finns särskilda skäl.

Medgivandet upphör att gälla om inte barnet har tagits emot i hemmet inom två år från det medgivandet lämnades.

13 §

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att anmäla till *socialnämnden* om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Medgivandet skall återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller de som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att anmäla till *länsstyrelsen* om deras omständigheter ändras mer väsentligt under den tid medgivandet gäller. Medgivandet skall återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Medgivandet kan återkallas även när barnet har tagits emot av den eller de som vill adoptera, om en fortsatt vistelse hos dem inte vore förenlig med barnets bästa.

14 §

När ett visst barn har föreslagits för adoption, skall *socialnämnden* skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke skall ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om det är fråga om ett adoptionsförfarande som

När ett visst barn har föreslagits för adoption, skall *länsstyrelsen* skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke skall ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om det är fråga om ett adoptionsförfarande som

omfattas av lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, skall därvid 3 § i den lagen tillämpas. Den tid inom vilken prövning skall ske får förlängas om det finns synnerliga skäl.

omfattas av lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, skall därvid 3 § i den lagen tillämpas. Den tid inom vilken prövning skall ske får förlängas om det finns synnerliga skäl.

15 §

Ett medgivande enligt 12 § att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det och ett samtycke enligt 14 § till att adoptionsförfarandet får fortsätta meddelas av *socialnämnden i den eller de sökandes hemkommun.*

I de fall samtycke enligt 14 § lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 7 §.

Ett medgivande enligt 12 § att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det och ett samtycke enligt 14 § till att adoptionsförfarandet får fortsätta meddelas av *länsstyrelsen i det län där de eller den sökande har sitt hemvist. Om det inte är uppenbart obehövt skall socialnämnden i sökandes hemkommun utreda förutsättningarna för medgivande samt yttra sig innan länsstyrelsen beslutar om medgivande. Socialnämndens yttrande skall också inhämtas innan samtycke meddelas enligt 14 §.*

Till dess adoptionen är genomförd skall socialnämnden medverka till att barnet får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden samt lämna dem eller den som vårdar barnet råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Den socialnämnd som lämnat yttrande i fråga om samtycke enligt 14 § fullgör skyldigheterna enligt andra stycket.

10 kap. Nämndorganisation

4 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8, 12 och 13 §§ denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 6 kap. 14 § om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6 och 8 §§ denna lag, 4 och 6 §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

16 kap. Övriga bestämmelser

3 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap.

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap.

6 §,
 – återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
 – samtycke enligt 6 kap. 14 §,
 eller
 – avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4-9 §§.

6 §, eller
 – avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4-9 §§.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut skall verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

4 §

Länsstyrelsens beslut i ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 1 §, omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § eller föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Länsstyrelsens beslut i ärenden om *medgivande enligt 6 kap. 12 §, återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §, samtycke enligt 6 kap. 14 §, tillstånd enligt 7 kap. 1 §, omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § eller föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 §* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Länsstyrelsens beslut om omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § och om föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 § samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Länsstyrelsens beslut om *medgivande enligt 6 kap. 12 §, återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §, samtycke enligt 6 kap. 14 §, omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 § och om föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 6 §* samt domstols motsvarande beslut gäller omedelbart. Polismyndigheten skall lämna den hjälp som

behövs för att verkställa ett beslut om omhändertagande av personakt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Övergångsbestämmelser

Äldre föreskrifter skall gälla i ärenden där ansökan om medgivande har kommit in till socialnämnden före den 1 januari 2005.

1 Inledning

Utgångspunkt för utredningens arbete

Vi har fått regeringens uppdrag att undersöka en mängd frågor med anknytning till internationell adoption, med den övergripande målsättningen att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen, se vidare våra direktiv i bilaga 1. Vi har strävat efter att barnets bästa, i överensstämmelse med artikel 21 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), alltid skall sättas främst i samband med adoption.

Innebörden i begreppet barnets bästa kan variera utifrån t.ex. kulturmönster, värderingar, politik, sociala och ekonomiska förhållanden. Innebörden i begreppet stödjer sig också på den vetenskap och kunskap som råder i ett samhälle vid varje tidpunkt. Internationell adoption kan vara det bästa för ett visst barn vid ett visst tillfälle men behöver nödvändigtvis inte vara det bästa för ett annat barn vid ett annat tillfälle. Det behöver kanske inte vara det bästa alls för att goda levnadsvillkor skall utvecklas för det stora flertalet barn.

Vi redogör för situationen för de barn som kan komma att bli tillgängliga för internationell adoption och de barn och vuxna som redan har adopterats i Sverige från utlandet. Det blivande adoptivbarnet är oftast okänt för dem som fattar beslut om vem som skall bli barnets nya familj. Det blivande adoptivbarnets start i livet har oftast varit mer eller mindre svår med flera separationer, eftersom de flesta adoptivbarn först övergetts av sina biologiska föräldrar och därefter haft minst ytterligare en vårdare före adoptionen. Dessa förhållanden innebär att det krävs extra noggranna överväganden kring vad som är det blivande adoptivbarnets bästa och det krävs kunskap och mod för att kunna ha ett barnperspektiv framför ett vuxenperspektiv. För att barnperspektivet skall kunna stärkas kan det krävas att andra intressen ifrågasätts och i vissa fall begränsas. För att vi i Sverige skall kunna

ha ett tydligt barnperspektiv i samband med internationell adoption måste vi ställa oss frågan: vilket pris får en adoption egentligen ha? Vad får en adoption kosta i reda pengar, vilka etiska ställningstaganden behöver vi göra och vad är vi i Sverige beredda att betala, för att få en hög kvalitet i allt adoptionsanknutet arbete?

I 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, som ratificerades av Sverige år 1997, anges att det är bäst för ett barn att få växa upp i sin ursprungsfamilj. Är inte det möjligt skall barnet erbjudas en annan familj i hemlandet och först om inte heller det är möjligt skall barnet erbjudas en varaktig familj genom internationell adoption. Detta kallas för subsidiaritetsprincipen. I det fall barnet skall adopteras i utlandet skall det adopteras av en familj som är noggrant utredd och som bedömts vara lämpad att adoptera. Konventionen gäller enbart gentemot andra konventionsstater, men det rekommenderas att de grundläggande intentionerna i konventionen tillämpas även gentemot länder som inte är anslutna till konventionen. En liknande subsidiaritetsprincip finns också i barnkonventionen, som gäller i alla länder med vilka Sverige har internationellt adoptions-samarbete.

Vi utgår från antagandet att det inte är samma sak att bli adoptivfamilj som att bli biologisk familj. I antagandet ligger ingen värdering att det är bättre eller sämre att bli adoptivfamilj, utan endast att det är annorlunda. Att ta emot någon annans barn, där barnets bakgrund och tillvaro före adoptionen är mer eller mindre okänd, ställer delvis andra krav på föräldrarna än vad ett biologiskt föräldraskap gör.

Barn som adopteras i Sverige från utlandet har med sig en "ryggsäck" med olika innehåll. De allra flesta adopterade lever sina liv på samma sätt som de som vuxit upp i sin ursprungsfamilj. Den samlade forskningen visar dock att adopterade löper en ökad risk för att utveckla psykiska och sociala problem. Alla adopterade måste förhålla sig till adoptionen och i olika skeden av livet kan det finnas behov av stöd från samhället för att kunna hantera svårigheter av skilda slag.

Att få barn är för de flesta vuxna ett viktigt mål i livet. För dem som drabbas av barnlöshet är det ofta förenat med stor sorg och besvikelse. För många barnlösa kan det framstå som självklart att de är lämpliga som adoptivföräldrar utifrån sin blotta längtan efter ett barn. Med ett tydligt barnperspektiv måste det dock stå klart att

de vuxnas längtan efter barn sammanfaller med det som bedöms vara till ett okänt barns bästa, innan en adoption kan genomföras. Det är därför kvalificerade utredningar av blivande adoptivföräldrar måste göras, något som ställer stora krav på utredarens kompetens. Den som på grundval av utredningen beslutar om medgivande att få adoptera ett utländskt barn har ett stort ansvar för att sätta barnets bästa främst.

Eftersom samhället sanktionerar och legitimerar internationella adoptioner måste samhället ta ett tydligt ansvar för att ge adopterade och deras familjer stöd, hjälp och behandling för problem som är förknippade med adoptionen. Samhället kan inte förlita sig på att sådan hjälp ges av ideella krafter. Varje samhällsaktör måste begrunda och åtgärda vad det är som gör att adopterade och deras familjer kan känna sig missförstådda och felbedömda i kontakten med dem. En generell kunskapsutveckling är nödvändig och staten har ett ansvar för att denna kommer till stånd.

I vårt uppdrag ingår att pröva vad Sverige kan göra för att minska risken för barnhandel i samband med internationell adoption. Att tala om barnhandel i samband med adoption kan framstå som provocerande, och ingen vill väl tro att sådan faktiskt förekommer.

Så länge det finns fler vuxna som vill adoptera barn än det finns "attraktiva" barn tillgängliga för adoption och när dessa vuxna finns i olika länder med olika syn på vad som är etiskt försvarbart i samband med adoption, så kommer det att finnas en konkurrens om barnen. Detta kan leda till att de som är beredda att betala mest får flest och mest attraktiva barn. Detta faktum tillsammans med vetenskapen om att den del av världen, från vilken adoptivbarn kommer, har stora behov som till viss del kan tillgodoses genom de medel som härrör från internationell adoptionsverksamhet, gör att vi är farligt nära något som kan betraktas som barnhandel. Barn blir då den "handelsvara" som ger inkomster till ursprungslandet. Detta kan innebära att fler barn adopteras internationellt än vad som egentligen är nödvändigt.

Sverige måste som nation ta ställning till vad som kan accepteras i detta sammanhang. Avgörandet kan inte överlätas på de auktoriserade sammanslutningarna och det är inte heller rimligt att begära att varje barnlängtande vuxen skall förmå att ta ställning i frågan. Staten måste via den myndighet som ansvarar för internationella adoptionsfrågor ge tydliga anvisningar om vad som är

acceptabelt och vilka krav som skall ställas för att ett adoptions-samarbete skall bedömas vara lämpligt. Hur andra länder väljer att agera kan inte få vara avgörande för Sveriges ställningstagande.

Sverige måste fortlöpande granska internationell adoptions-verksamhet kritiskt för att vara trovärdigt i de internationella överenskommelser som ingåtts. Hjälpinsatser till barn i ursprungs-länderna bör i första hand vara sådan hjälp som på lång sikt för-bättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Sådan hjälp kan minska riskerna för att barn överges och att behovet av internationella adoptioner därmed också minskar.

Avgränsning av uppdraget

Vi fokuserar på de förvaltningsrättsliga inslagen i adoptions-processen och berör inte alls de civilrättsliga eller internationellt privaträttsliga aspekterna av adoption. I centrum för vårt betänkande står socialtjänstens insatser såväl före som efter en adoption, internationell adoptionsförmedling och den risk för handel med barn som finns i internationell adoptionsverksamhet. I vårt uppdrag har inte ingått att ifrågasätta det svenska systemet för internationell adoptionsförmedling, med auktoriserade samman-slutningar som har statens uppdrag att förmedla utländska barn för adoption i Sverige.

Utredningens arbetsätt

Vi har i vårt arbete inhämtat kunskaper och synpunkter från en mängd olika håll för att få ett bra underlag för våra förslag.

I oktober 2002 anordnade vi en forskningshearing för att ta del av viktig svensk forskning på området och för att med forsknings-resultaten som grund diskutera hur samhället skall kunna möta adopterades behov på bästa sätt. Vi har också gett professor emeritus i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad i uppdrag att sammanställa viktigare nationell och internationell forskning som rör internationell adoption.

Vi har arbetat med två olika referensgrupper som vi har träffat vid flera tillfällen. Den ena gruppen består av de auktoriserade

sammanslutningarna och den andra gruppen av representanter för adopterades och adoptivföräldrars intresseorganisationer.

Vi har därutöver haft ett stort antal möten med olika intressenter inom adoptionsområdet. Det är också ett stort antal enskilda personer som kontaktat oss på olika sätt.

I början av sommaren 2002 besökte den särskilda utredaren och sekretariatet Kina och Thailand. Kina är för närvarande det största ursprungslandet, med vilket Sverige har adoptionssamarbete. Resan genomfördes tillsammans med NIA och en representant för Socialdepartementet. Vi träffade ministerier, myndigheter, frivilligorganisationer, barnhem m.fl. och fick en god inblick i den internationella adoptionsverksamheten i respektive land. Sekretariatet var, tillsammans med NIA, under hösten 2002 på en liknande resa i Ukraina.

Utredaren och sekretariatet har vidare besökt Nederländerna för att studera Nederländernas internationella adoptionsverksamhet, obligatorisk föräldrautbildning i samhällets regi, utredning av blivande adoptivföräldrar, stöd och hjälp efter en adoption samt adoptionsforskning. Ett mycket angeläget möte under den resan var mötet med Permanenta byrån, som fungerar som sekretariat, vid Konferensen för internationell privaträtt i Haag.

Sekretariatet har också deltagit i en nordisk och en europeisk konferens på området.

Under våren 2002 skickade vi, med hjälp av Statistiska centralbyrån, en enkät till 289 kommuner med frågor om föräldrautbildning, hemutredning och stöd och hjälp efter en adoption. Det är 237 kommuner (82 %) som har besvarat enkäten. Kommunerna har delats in i tre grupper. De kommuner som har färre än 20 000 invånare utgör 55 % (130 kommuner), kommuner med 20 000–99 999 invånare utgör 41 % (98 kommuner) och kommuner med fler än 100 000 invånare utgör 4 % (9 kommuner).

Samtliga länsstyrelser har besvarat en enkät om tillsyn över socialtjänsten vad avser hemutredning och stöd och rådgivning.

De lärosäten som utbildar socionomer har fått besvara en enkät om i vilken mån frågor med anknytning till ämnet adoption tas upp under utbildningen, åtta av nio lärosäten har svarat.

Samtliga landsting har besvarat en enkät om bl.a. vilka verksamheter som finns för adopterade och deras familjer.

Slutligen har de nordiska länderna och Nederländerna besvarat en mängd frågor om föräldrautbildning, hemutredning, stöd och hjälp efter en adoption, kostnader för internationell adoption m.m.

2 Beskrivning av den internationella adoptionsverksamheten

2.1 Bakgrund

Adoptionsinstitutet har funnits i Sverige sedan 1917 års adoptionslag, som trädde i kraft den 1 januari 1918.

Adoption av utländska barn kom i gång i slutet av 1950-talet och verksamheten bedrevs från början av enskilda personer. Intresset ökade under 1960-talet, bl.a. beroende på att det blev allt färre svenska barn tillgängliga för adoption. Redan 1969 bildades två intresseföreningar, vilka gick samman 1972. Inte enbart barnlösa par var intresserade av att adoptera, utan många par som redan hade biologiska barn ville göra en insats för världens barn, vilket också speglade 1970-talets tidsanda. Kulmen nåddes 1977 då 1 864 barn adopterades från utlandet.

Verksamheten har efter hand blivit allt mer reglerad av samhället och det finns sedan 1979 särskilda bestämmelser om adoptionsförmedling. De allra flesta, ca 90 %, adopterar via en auktoriserad sammanslutning. Möjligheten att adoptera privat inskränktes kraftigt 1997, då det infördes krav på "särskilda skäl" för att få genomföra en s.k. enskild adoption. Exempel på särskilda skäl är att sökanden har bott eller arbetat i ursprungslandet, har sitt ursprung där eller att det är fråga om adoption av ett släktingbarn.

Idag finns ca 43 000 internationellt adopterade i Sverige. För närvarande adopteras ca 1 000 barn från utlandet i Sverige varje år. De största ursprungsländerna är Kina, Colombia och Sydkorea.

2.2 Lagreglering

En mängd olika lagar berör internationella adoptioner. De materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken, FB. I lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, IRA, tas frågor om behörig myndighet,

tillämplig lag och erkännande av utländska adoptionsbeslut upp. Till IRA hör förordningen (1976:834) om prövning av utländska beslut om adoption. År 1931 anslöt sig Sverige till en nordisk konvention, vilken blev gällande rätt i Sverige genom förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap.

Regler om godkännande av blivande adoptivföräldrar och om socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp efter en adoption återfinns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, LIA, innehåller bestämmelser om internationell adoptionsförmedling, vari bl.a. innefattas auktorisation av sammanslutningar samt regler om tillsyn över dessa. NIA:s uppgifter regleras i förordningen (1988:1128) med instruktion för Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor. Lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner innebär att konventionen gäller som lag i Sverige. Av lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn med tillhörande förordning (1988:1464) framgår att det under vissa förutsättningar utgår ett statligt bidrag då ett utländskt barn adopteras i Sverige. Utlänningslagen (1989:529) berör frågan om uppehållstillstånd och lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap innehåller bestämmelser om medborgarskap. Även i sekretesslagen (1980:100) finns särskilda bestämmelser vid adoption.

2.3 Internationellt samarbete

Sverige har anslutit sig till internationella konventioner som helt eller delvis berör adoption.

I Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som antogs den 20 november 1989 av FN:s generalförsamling och trädde i kraft gentemot Sverige den 2 september 1990, finns i framför allt artikel 21 särskilda bestämmelser om adoption.

1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (i fortsättningen kallad Haagkonventionen) är sedan den 1 juli 1997 inkorporerad i svensk lagstiftning genom lagen med anledning av Sveriges tillträde till

Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

2.4 Förutsättningar för adoption enligt föräldrabalken

I 4 kap. föräldrabalken finns bestämmelser om adoption av barn. Huvudregeln är att den som vill adoptera (adoptanten) skall ha fyllt 25 år. Såväl makar (samma regler gäller numera för registrerade partner) som en ensamstående person kan få tillstånd att adoptera. Makar skall vanligtvis adoptera gemensamt. Det finns dock möjlighet för en gift person att adoptera den andre makens barn om villkoren i övrigt är uppfyllda, s.k. styvbarnsadoption. Sambonde par får varken adoptera gemensamt eller styvbarnsadoptera den andres barn.

För att domstolen skall kunna bevilja adoption krävs att vissa villkor är uppfyllda. Om barnet är över tolv år fordras normalt samtycke från barnet. Även om samtycke inte krävs skall barnets åsikter beaktas om dess ålder och mognad motiverar det. Det åligger socialnämnden att – om det inte är olämpligt – söka klarlägga barnets inställning. Samtycke krävs också av den förälder som har vårdnaden om barnet. Den andre föräldern skall om möjligt höras om sin inställning till adoptionen. Moderns samtycke skall ha lämnats sedan hon återhämtat sig tillräckligt från nedkomsten.

Adoptionsbeslutet fattas av den allmänna domstol, tingsrätt, inom vars domsaga adoptanten har sitt hemvist. Domstolen skall pröva om villkoren för adoption är uppfyllda och om de sökande adoptanterna är behöriga. Domstolen skall också göra en lämplighetsprövning innan den beslutar om adoption. Adoptionen måste vara till fördel för barnet. Sökanden skall dessutom ha uppfostrat barnet eller skall vilja uppfostra det eller skall det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finnas särskild anledning till adoptionen. Innan domstolen beslutar om adoption skall den inhämta upplysningar om barnet och sökanden. Har barnet inte fyllt 18 år skall domstolen begära in yttrande från socialnämnden.

En adoption får inte ha karaktären av en affärssuppgörelse.

Adoptivbarnet är i rättsligt hänseende jämställt med biologiska barn till adoptivföräldrarna. Det finns efter adoptionen inte några rättsliga band till de biologiska föräldrarna. En giltig adoption kan

numera inte hävas. Verkan av en adoption upphör dock om adoptivbarnet adopteras av någon annan eller om adoptanten gifter sig med adoptivbarnet.

2.5 Förmedling av utländska barn för adoption

2.5.1 Gången i ett adoptionsärende

En mängd olika aktörer är inblandade i ett adoptionsärende. Nedan ges en förenklad bild av en adoption som förmedlas genom en auktoriserad sammanslutning.

Den som vill adoptera ett utländskt barn, ansöker hos socialnämnden i sin hemkommun om medgivande om att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det. Efter utredning av socialtjänsten bifaller socialnämnden ansökan om sökanden bedöms kunna ge ett adoptivbarn god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden samt har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov. I det fall ansökan inte bifalls kan socialnämndens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Socialstyrelsen och länsstyrelsen utövar tillsyn över socialtjänsten.

Om sökanden vill delta i föräldrautbildning inför adoption, finns sådan att tillgå främst i de auktoriserade sammanslutningarnas regi. Det finns inget formellt krav på att sökanden skall genomgå utbildning för att medgivande skall kunna lämnas. Enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen får medgivande dock lämnas endast om de eller den som vill adoptera har tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov, vilket socialnämnden har att pröva.

Sökanden skickar in utredning samt beslut om medgivande till en auktoriserad sammanslutning som beslutar om förmedling av barn för adoption. I det fall sammanslutningen vägrar att tillhandahålla adoptionsförmedling kan beslutet överklagas till NIA, som också utövar tillsyn över sammanslutningen. Sammanslutningen sköter kontakterna med utlandet och lämnar barnförslag till sökanden när den utländska kontakten valt ut ett barn för adoption. Sökanden skall då ta ställning till förslaget. Socialnämnden skall inom 14 dagar ta ställning till om det finns lagliga hinder för adoptionen. Sökanden avvaktar därefter resebesked. När detta kommit reser sökanden till barnets ursprungsland för att

hämta barnet och genomgår där vad som krävs enligt ursprungslandets lagstiftning. Barnet kan i vissa fall komma med eskort.

Barn som tas emot för adoption i Sverige från viseringspliktiga länder skall enligt huvudregeln ha sitt uppehållstillstånd klart före inresan till Sverige. Ansökan om uppehållstillstånd görs hos Migrationsverket, som beviljar uppehållstillstånd och sänder beslutet till den svenska ambassaden i barnets hemland och till de blivande adoptivföräldrarna. För barn som kommer från viseringsfria länder och som förmedlas genom svensk auktoriserad sammanslutning, kan undantag göras från huvudregeln att uppehållstillstånd skall vara klart före inresan till Sverige. Sammanslutningen utfärdar ett intyg som skall uppvisas vid inresan till Sverige.

Adoption som beslutats i ett land anslutet till Haagkonventionen gäller direkt i Sverige (t.ex. Colombia och Polen). Adoptionsbeslut fattat i ett land där adoption har samma rättsverkningar som i Sverige godkänns av NIA (gäller numera endast ett fåtal länder). I det fall ett utländskt adoptionsbeslut inte har samma rättsverkningar som i Sverige, adoptionen kan t.ex. hävas, rekommenderas att adoptanterna ansöker om adoption i tingsrätten (t.ex. Kina, Ryssland, Sydafrika, Thailand, Vietnam och Vitryssland). Detta är nödvändigt om det inte fattats något beslut om adoption i ursprungslandet (t.ex. Indien och Korea).

Ett barn som inte fyllt tolv år och som adopteras av svensk medborgare blir vid adoptionsbeslut i tingsrätt svensk medborgare. Likaså blir barnet svensk medborgare om det har fått ett utländskt adoptionsbeslut som har godkänts i Sverige av NIA eller om adoptionen har genomförts i enlighet med Haagkonventionen.

När adoptionen är genomförd kan föräldrarna ansöka om bidrag för kostnader vid adoption hos försäkringskassan. Bidraget uppgår f.n. till 40 000 kr.

2.5.2 NIA

Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) är en central förvaltningsmyndighet med ansvar för information, tillsyn och kontroll i frågor som rör internationella adoptioner. Nämnden består av elva ledamöter, som förordnas av regeringen. NIA:s kansli har f.n. nio anställda.

Enligt sin instruktion skall NIA bl.a. underlätta adoption i Sverige av utländska barn, fullgöra uppgifter som ankommer på centralmyndigheten enligt lagen med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen, fullgöra de uppgifter som anges i lagen om internationell adoptionsförmedling och pröva utländska beslut om adoption. NIA skall vidare följa den internationella utvecklingen på området och samla information samt följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn. Andra uppgifter för NIA är att bedriva informationsverksamhet samt lämna upplysningar och biträde åt myndigheter och organisationer och efter samråd med Socialstyrelsen utarbeta den särskilda information som behövs för bedömning av hems lämplighet att ta emot ett barn i syfte att adoptera det.

NIA:s instruktion, organisation och uppgifter beskrivs mer utförligt i kapitel 7.

2.5.3 Auktoriserade sammanslutningar

I Sverige finns f.n. sex auktoriserade sammanslutningar. Av dessa är fem ideella organisationer och en är en stiftelse. En av sammanslutningarna är mycket stor, en är medelstor, två är något mindre och två är små. Detta innebär att sammanslutningarna arbetar under mycket skiftande förhållanden. Förteckning över de länder med vilka de svenska sammanslutningarna har adoptionsamarbete finns i bilaga 3.

Nedan beskrivs i korthet de svenska auktoriserade sammanslutningarna. Siffror inom parentes avser år 2001.

Adoptionscentrum (AC)

År 1969 bildades föreningen Adoptionscentrum som 1972 slogs samman med Indisk-svenska föreningen. AC har haft auktorisation sedan 1980. Under 2002 förmedlades 696 barn (621).

Adoptionsföreningen La Casa (ALC)

ALC bildades 1992 och har haft auktorisation sedan 1998. Under 2002 förmedlades 10 barn (18).

Barnen Framför Allt – Adoptioner (BFA-A)

BFA-A bildades 1979 och har haft auktorisation sedan 1980. Under 2002 förmedlades 60 barn (70).

Barnens Vänner – Internationell adoptionsförmedling (BV)

BV bildades 1979 under namnet Sri Lanka Barns Vänner och har haft auktorisation sedan 1980. Under 2002 förmedlades 86 barn (48).

Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA)

FFIA har förmedlat barn sedan 1980 då föreningen också fick auktorisation. Under 2002 förmedlades 156 barn (158).

Stiftelsen Frösunda Solidaritet – Internationella Adoptioner

Stiftelsen startades 1998 och har haft auktorisation sedan 2001. Stiftelsen har under våren 2003 förmedlat sitt första barn.

2.5.4 Andra sammanslutningar på adoptionsområdet

En mängd olika intresseföreningar med anknytning till adoption har bildats, främst sammanslutningar av adopterade eller adoptivföräldrar. De föreningar som vänder sig till adopterade är ofta mycket aktiva i debatten kring olika frågor som berör adoption. I det följande ges exempel på olika föreningar.

Adopterade Etiopiers och Eritreaners Förening (AEEF) är en politiskt och religiöst obunden förening för vuxna adopterade från Etiopien och Eritrea. AEEF har ca 80 medlemmar.

Adopterade Koreaners Förening (AKF) bildades 1986 och började som en kamratförening för att numera utgöra en erfarenhetsbank, där medlemmar kan få råd och stöd och kan träffas för att utbyta åsikter. AKF har ca 150 medlemmar.

Adopterades Röst är ett nätverk som försvarar adopterades rättigheter och värnar om adopterades bästa i olika frågor. Nätverket har ca 80 medlemmar.

AFO Stockholm och AFO Malmö är föreningar för vuxna adopterade eller fosterbarn. Föreningarna arbetar med dagsaktuella frågor som rör adoptioner, samarbetar med liknande organisationer i andra länder och med myndigheter och organisationer.

Forum för adopterade, som är en lokalavdelning till AC, är en rikstäckande organisation för alla adopterade och har ca 250 medlemmar. Forum har en heltidsanställd och arbetar bl.a. med rotsökning och administrerar Adopterades Linje.

Föreningen för adopterade thailändare (F.F.A.T.) är en ny förening som drivs ideellt med inriktning på att främja och stärka banden mellan adopterade från Thailand. Föreningen arbetar bl.a. med diskussioner kring adopterades ursprung och det statliga stöd NIA fått från regeringen för att stödja personer som blev adopterade från Thailand under 1970-talet samt frågor om arbete och studier i Thailand.

Adoptivfamiljers Förening (AFF) är en ny förening som samlar alla adoptivfamiljer oavsett land och förmedlingsorganisation. AFF arbetar för att förbättra villkoren för adoptivfamiljer i Sverige och med att bygga nätverk.

Ensamstående Adoptivföräldrars Förening (EAF) är en förening för ensamstående adoptanter och har ca 150 medlemmar.

I *Koreanska Sällskapet i Sverige* är majoriteten av medlemmarna numera adoptivföräldrar med barn från Korea.

Sanuk är en ideell förening för adopterade från Thailand och deras familjer. Sanuk syftar till att främja kontakter till nytta och nöje mellan adopterade från Thailand, adoptivföräldrar och mellan de båda länderna Sverige och Thailand.

2.5.5 Internationellt samarbete

Samarbete mellan centralmyndigheter

De nordiska centralmyndigheterna träffas en gång per år för diskussion om internationell adoption och den utveckling som ständigt pågår.

NIA deltar också i ett informellt samarbete mellan i första hand europeiska mottagarländer. Vissa av länderna har tillträtt Haagkonventionen. Länderna träffas en gång per år.

Euradopt

Euradopt är en sammanslutning av adoptionsorganisationer (sammanslutningar) i 13 västeuropeiska länder. Euradopt har huvudsakligen till uppgift att förespråka internationell adoption som ett alternativ inom barnvårdsverksamhet, utfärda etiska regler för internationell adoption, verka för samarbete mellan statsmakter och auktoriserade sammanslutningar, dela med sig av kunskap om internationell adoption och närliggande frågor, arbeta för förbättrad lagstiftning samt arbeta för att alla länder som arbetar med internationell adoption ansluter sig till Haagkonventionen. Svenska medlemmar i Euradopt är AC, BFA-A, BV och FFIA.

2.6 Adoptionsverksamhet i andra mottagarländer

Danmark

I Danmark finns ca 16 000 utlandsadopterade. Under år 2001 förmedlades 631 barn för adoption till Danmark, varav de flesta från Kina, Indien, Colombia, Korea och Vietnam. Danmark tillträdde Haagkonventionen år 1997. Civilrettsdirektoratet, ett statligt verk under Justitieministeriet, är centralmyndighet enligt konventionen. Det finns två auktoriserade sammanslutningar i landet. Adoptionsnaevnet, som är tillsatt av justitieministern, har tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna.

Finland

I Finland finns ca 2 000 utlandsadopterade. Under år 2001 förmedlades 218 barn, varav de flesta från Kina, Ryssland, Colombia och Thailand. Finland tillträdde Haagkonventionen år 1997. Den allmänna planeringen, ledningen och övervakningen av den internationella adoptionstjänsten ankommer på Social- och hälsovårdsministeriet. Vid nämnda ministerium fungerar Nämnden

för internationella adoptionsärenden som sakkunnigmyndighet i fråga om internationella adoptioner och nämnden är också centralmyndighet enligt konventionen. Det finns tre auktoriserade sammanslutningar (adoptionstjänstorgan) i landet.

Island

I Island finns knappt 400 utlandsadopterade. Under år 2001 förmedlades 25 barn för adoption till Island från Indien (majoriteten), Rumänien och Thailand. Island tillträdde Haagkonventionen år 2000. Justitieministeriet handhar adoptionsfrågor och är centralmyndighet enligt konventionen. Det finns endast en auktoriserad sammanslutning i landet.

Norge

I Norge finns knappt 15 000 utlandsadopterade. Under år 2001 förmedlades 713 barn för adoption till Norge, de dominerande ursprungsländerna var Kina, Sydkorea, Colombia, Etiopien och Indien. Norge tillträdde Haagkonventionen år 1998. Barne-, ungdoms og familieforvaltningen (BUFA) är den myndighet under Barne- og familiedepartementet som handhar adoptionsfrågor och är också centralmyndighet enligt konventionen. Det finns tre auktoriserade sammanslutningar i landet.

Nederländerna

I Nederländerna finns knappt 30 000 utlandsadopterade. Under år 2001 förmedlades 1 122 barn för adoption till Nederländerna, de dominerande ursprungsländerna var Kina, Colombia, Haiti, Sydkorea, och Taiwan. Nederländerna tillträdde Haagkonventionen år 1998. Justitieministeriet är centralmyndighet enligt konventionen. Det finns sju auktoriserade sammanslutningar i landet.

3 Ursprungsländer

3.1 Inledning

Nedan angivna ursprungsländer (Colombia, Indien, Kina, Polen, Ryssland, Sydafrika, Sydkorea, Thailand, Vietnam och Vitryssland) förmedlade över 90 % av de barn som kom till Sverige genom en auktoriserad sammanslutning under 2002. Information om länderna har inhämtats från NIA, de auktoriserade sammanslutningarna och i samband med vår resa till Kina och Thailand. Beskrivningarna skall ses som exempel, eftersom det inom ett land kan finnas variationer på t.ex. procedur kring adoptionen och krav på de blivande adoptivföräldrarna.

Samtliga länder, med vilka Sverige har adoptionssamarbete, framgår av bilaga 3.

Siffror inom parentes avser antal barn som förmedlades genom en sammanslutning under åren 2001 och 2000. I den siffra som avser antal anlända barn ingår såväl barn som förmedlats genom en auktoriserad sammanslutning som barn som adopterats enskilt.

3.2 Colombia

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 121 (135, 108) barn från landet. Under perioden 1973–2002 anlände 4 962 barn från Colombia till Sverige. Antalet adoptioner från Colombia har minskat under 1990-talet. Enligt uppgift beror detta på att de colombianska adoptionsförmedlande instanserna numera föredrar att lämna barn till t.ex. spanska sökande, som i ökande grad under 1990-talet börjat adoptera från Latinamerika.

Colombia har under merparten av 1980-talet varit stabilt och välorganiserat på adoptionsområdet. Efter uppgifter i början av

1980-talet att flera barn hade kidnappats och lämnats för adoption till andra länder, även till Sverige, genomförde Colombia en reglering av adoptionerna. Colombia har en fungerande adoptionslag.

Den för adoptionsfrågorna ansvariga myndigheten under Hälsoministeriet är Instituto Colombiano Bienestar Familiar, ICBF. Adoption av colombianska barn till annat land får endast förmedlas av ICBF självt eller något av de åtta privata barnhem, som fått licens av ICBF att bedriva s.k. adoptionsprogram. ICBF samarbetar endast med sammanslutningar i annat land och enskilda adoptioner accepteras således inte.

Colombia ratificerade Haagkonventionen under 1998 och ICBF utnämndes till centralmyndighet i konventionens mening.

AC har adoptionskontakter i Colombia sedan mitten av 1970-talet (ICBF och privata barnhem) och FFIA fick auktorisation för Colombia (ICBF) under år 1999. Några adoptivföräldrar med barn från La Casa de la Madre y el Niño i Bogotá, bildade 1992 organisationen ALC i Sverige och fick auktorisation för Colombia 1998 för samarbete med barnhemmet.

Adoptionsförfarandet

De flesta små barn som blir tillgängliga för adoption, lämnas till ett barnhem direkt av sin moder. Modern har ofta varit inskriven i något av mödrahemmens program. Alla barnhem har mödrahem knutna till sig på något sätt. Andra barn kan ha övergetts på sjukhus eller hittats på andra ställen och omhändertagits av ICBF. En del barn lämnas av sina anhöriga eller grannar direkt till ICBF eller till något av de privata adoptionsbarnhemmen. Om barnet lämnats till ICBF kan myndigheten antingen handlägga adoptionen själv eller skriva in barnet på något av adoptionsbarnhemmen.

När modern väljer att lämna sitt barn för adoption skall hon vända sig till ICBF för information om adoptionsprocessen och vilka rättigheter hon har. När modern samtyckt till adoption har hon en månads betänketid. När betänketiden gått till ända är hennes beslut oåterkalleligt.

Om barnet är övergivet tilldelas barnet en "familjeförsvare", som gör en utredning för att klargöra att barnet verkligen är övergivet. Om så är fallet, utfärdas en övergivandeförklaring. Där-

efter sammanträder ICBF:s adoptionskommitté, som beslutar om vilket adoptionsprogram som skall ta hand om barnet.

När barnet är tillgängligt för adoption väljer barnhemmet föräldrar utifrån sammanslutningarnas presentation av familjerna. När familjen tackat ja till barnet skickas de fullständiga dokumenten.

När de blivande adoptivföräldrarna kommer till Colombia får de barnet i sin vård tämligen omgående. Efter några dagar skall familjen intervjuas hos ICBF, där handläggaren bedömer barnets och föräldrarnas anpassning till varandra. ICBF:s rapport utgör en inlägga till domstolen, som beslutar om adoption. När adoptionsbeslutet vunnit laga kraft skall barnets nya namn skrivas in i civilregistret och därefter kan barnets pass utfärdas.

Krav på adoptanten

Kraven på adoptivfamiljerna varierar mellan de privata och statliga barnhemmen. Gemensamt krav är två års äktenskap. Kortare äktenskap accepteras om makarna varit sammanboende en tid dessförinnan. Båda makarna måste resa till landet men en av dem kan resa hem efter 1–2 veckor. Vistelsetiden varierar mellan fyra till åtta veckor. Ensamstående kan ansöka om barn över 6–7 år. För de privata barnhemmen gäller att makar, som inte bör vara mer än 40 år äldre än barnet, får adoptera barn från landet. Olika detaljkrav finns på olika barnhem. ICBF kräver att makarna får vara högst 30 år för adoption av ett litet barn. Högre ålder accepteras vid adoption av ett andra barn och äldre makar får ansöka om äldre barn eller barn med handikapp.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från ett privat barnhem i Colombia 161 000 kr genom AC och 120 000 kr genom ALC. Adoption via ICBF kostade i genomsnitt 102 000 kr genom AC och 154 000 kr genom FFIA (endast ett barn förmedlades av FFIA 2001).

Vid adoption genom AC uppgår kostnaden för barnets vård och uppehälle till 59 385 kr för privata barnhem. Kostnaden ingår i

adoptionsavgiften som föräldrarna betalar. Beloppet, som barnhemmen benämner donation, avser barnets del av barnhemmets totala driftskostnad. I driftskostnaden ingår kostnader för mat och uppehälle men också kostnader för olika sociala program som mödravård, nationella adoptioner och vård av barn som tvångsomhändertagits av samhället.

ALC uppger en kostnad för barnets vård och uppehälle om 20 491 kr. Beloppet avser barnets del av den totala driften. När barnhemmet inte längre fick statsbidrag ansåg ALC att det var rimligt att föräldrarna via adoptionsavgiften bidrog till barnhemmets drift.

ICBF får inte ta ut någon avgift för barnens vård men de statliga barnhemmen tar gärna emot donationer i form av t.ex. mjölkpulver. Donationerna anges i AC:s redovisning som en kostnad för barnets vård och uppehälle och uppgår till 4 324 kr.

3.3 Indien

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 60 (72, 71) barn från landet. Under perioden 1969–2002 anlände 6 600 barn från Indien till Sverige.

Adoption av barn från Indien till Sverige påbörjades i början av 1960-talet och nådde sin största omfattning under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet. Antalet adoptioner var som högst år 1981 och uppgick då till 460 anlända barn.

En central myndighet i New Delhi, Central Adoption Resource Agency (CARA) handhar adoptionsfrågor. Efter ett domstolsutlåtande från Supreme Court i Indien 1984 finns detaljerade regler för hur internationella adoptioner skall handläggas. De indiska barnhem och organisationer, som önskar arbeta med adoptionsplaceringar av barn till andra länder, skall ha en särskild licens utfärdad av den indiska regeringen. De får endast samarbeta med sådana organisationer/byråer i andra länder, som har sitt lands tillstånd att arbeta med adoptionsförmedling och som anmälts till Indiens Socialministerium. Ett kvotssystem, som innebär att minst hälften av de barn som är tillgängliga för adoption skall adopteras nationellt, finns också. De indiska institutionerna/organisationerna

måste även ägna sig åt annan social verksamhet. Licenserna omprövas normalt efter två år.

Indien har undertecknat 1993 års Haagkonvention.

De tre svenska sammanslutningar som har auktorisation för Indien är AC, BFA-A och FFIA. De samarbetar alla med indiska licenserade institutioner/organisationer.

Adoptionsförfarandet

De flesta barn som är tillgängliga för adoption är hittebarn eller övergivna barn.

Hittebarn, som tas om hand av polisen, tas respektive rapporteras till den lokala ungdomsdomstolen där en utredning startar. Socialarbetare efterforskar anhöriga. När utredningen är avslutad och rimlig tid förflutit, kan barnet förklaras övergivet och fritt för adoption. Denna procedur följs också när ett barn överges av annan än biologisk förälder.

De övergivna barnen är i de flesta fall barn till ogifta kvinnor. Det är näst intill omöjligt för en ogift kvinna att själv ta hand om sitt barn. I vissa storstäder finns undsättningshem där den gravida kvinnan kan tillbringa den sista tiden av graviditeten för att dölja förhållandet för omgivningen. Modern får konsultation och blir informerad om effekterna av en adoption och de tillgängliga alternativen för barnet. Modern skriver en övergivandeförklaring där hon avsäger sig alla rättigheter till barnet till förmån för den indiska adoptionsorganisationen. Förklaringen skall lämnas frivilligt och utan villkor. Modern kan återkräva barnet inom 90 dagar. Organisationen tar därefter över ansvaret för barnet.

Efter 90 dagar skall organisationen inom 45 dagar försöka finna indiska föräldrar till barnet. Motsvarande period för hittebarn är sju veckor. Voluntary Coordinating Agency (VCA) skall informeras om barnet. VCA för register över barn och indiska sökande. Om VCA inte funnit en indisk familj inom två månader, förklaras barnet fritt för adoption. Handikappade och äldre barn är undantagna denna procedur.

Vid internationell adoption ansöker den indiska organisationen om ett "no objection certificate" hos CARA. Därefter kan en adoptivfamilj utses och barnförslag lämnas. Den utländska sammanslutningen får en social och en medicinsk rapport samt

foto på barnet. Efter att samtycke inhämtats lämnas samtliga handlingar in till domstol av en advokat, som har fullmakt från de blivande adoptivföräldrarna. Domstolen remitterar ansökan till ett granskningsorgan som efter genomgång av handlingarna lämnar ett utlåtande till domstolen. Domstolens beslut innebär att den blivande adoptanten utses till vårdnadshavare och förmyndare för barnet samt att barnet får föras till mottagarlandet för att där adopteras. Beslutet förutsätter att adoption sker i mottagarlandet inom två år från det indiska vårdnadsbeslutet.

Krav på adoptanten

Makar, som inte bör vara mer än 40 år äldre än barnet, får adoptera ett barn från Indien. Intyg om svårigheter att få biologiska barn skall skickas med. Det accepteras att makarna har ett barn sedan tidigare. En eller båda makarna bör resa till landet och stanna i 1–2 veckor. Barnet kan också komma med eskort. Ensamstående eller flerbarnsfamiljer kan ansöka om barn över fyra år eller barn med handikapp.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Indien 95 000 kr genom AC, 116 000 kr genom BFA–A och 95 000 kr genom FFIA.

I AC:s adoptionsavgift ingår 23 802 kr för vård och uppehälle, vilket avser barnets kostnad av den totala driften av barnhemmet, inklusive stöd till sociala program. I BFA–A:s avgift ingår 30 800 kr för vård och uppehälle. Beloppet avser direkta vårdkostnader för det enskilda barnet, men också kostnader för barn som utsetts till BFA–A, men där någon adoption av olika skäl inte kommit till stånd. Bidrag till sociala projekt ges som bistånd och betalas inte genom BFA–A:s adoptionsavgift. I FFIA:s avgift ingår 22 600 kr för vård och uppehälle. Beloppet avser även bidrag till annan verksamhet.

Enligt indiska regler är biståndskrav direkt kopplade till adoption inte tillåtet. Den indiska organisationen får endast debitera administrativa och juridiska kostnader om 10 000 INR (ca

2 000 SEK), vårdkostnader för barnet om 100 INR (ca 20 SEK) per dag efter det att barnet utsetts och i förekommande fall specialist- och sjukhusvård.

De indiska organisationerna har dock möjlighet att välja utländsk samarbetspartner och det ligger i sakens natur att en sådan väljs med omsorg. Den utländska sammanslutningen måste arbeta professionellt och det är också viktigt att sammanslutningen stöder den indiska organisationen i olika sociala projekt och i arbetet med nationella adoptioner. Det är ofta kutym med donationer och bistånd kopplat till samarbetet. Utan sådant stöd uppges det vara omöjligt att få till stånd ett varaktigt samarbete med en indisk organisation.

3.4 Kina

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 330 (211, 166) barn från landet. Under perioden 1987–2002 anlände 1 299 barn från Kina till Sverige, de flesta från år 1993 och framåt. Under 2001 adopterades 8 000 barn från Kina till utlandet, en minskning är dock att vänta då färre barn överges.

Sedan 1996 finns en särskild adoptionsmyndighet i Beijing, Chinese Centre for Adoption Affairs (CCAA) under Civilministeriet. Myndigheten bildades provisorisk redan 1994, men hörde då till Justitieministeriet. Adoptionerna från Kina handhas centralt av CCAA.

Kina har undertecknat 1993 års Haagkonvention. Arbeta med ratifikation av konventionen pågår.

FFIA har auktorisation för Kina sedan 1991, BV sedan 1994 och AC sedan 1998. CCAA har ansett att det inte finns utrymme för fler svenska sammanslutningar i Kina.

Adoptionsförfarandet

I Kina är det i princip endast hittebarn som förmedlas för adoption. Anledningen till att barn överges är t.ex. att barnet är sjukt eller funktionshindrat eller att det är fött av en ogift kvinna. Polis, barnhem och Civilministeriet gör efterforskningar, bl.a. genom

annonser i tidningar, för att finna barnets föräldrar eller släktingar. Efter det att barnet bedömts vara övergivet skickas handlingar om barnet till CCAA, som söker utländska föräldrar till barnet. CCAA förfogar över ca 200 barnhem i de östra och södra provinserna i Kina. Från barnhemmen förmedlas barn till CCAA, som sedan matchar barnen mot de sökande som finns i registren. Då processen i Kina tar tid är barnen minst sju månader när barnförslag lämnas. Efter barnförslag tar det ca två månader tills föräldrarna kan hämta barnet. I samband härmed krävs en vistelse i Kina om ca tolv dagar. Överlämnandet av barnet sker oftast på ett hotell i provinsen. Föräldrarna besöker i allmänhet inte barnhemmet, men det är inte uteslutet.

Krav på adoptanten

Makar eller ensamstående, som skall ha fyllt 30 år, får adoptera ett barn från Kina. Det accepteras att makarna har barn sedan tidigare. Makar mellan 30–45 år anses särskilt lämpade, de mellan 46–55 kan få adoptera äldre barn och en person över 55 år kommer i princip inte i fråga som adoptivförälder.

Det var fram till 2002 möjligt för ensamstående att på samma villkor som makar adoptera barn från Kina. Under 2002 införde Kina en kvot innebärande att endast 5 % av adoptionerna fick göras av ensamstående. Kvoten för ensamstående är sedan den 1 december 2002 8 %. Ensamstående skall intyga att de inte lever i en homosexuell relation (ett krav från CCAA sedan sommaren 1998). Sedan slutet av år 2000 skall detta även kunna styrkas av utredaren i sökandens hemutredning.

CCAA har i början av år 2003 gett ut mer preciserade regler som gäller sökande av adoptivbarn från Kina. Där ställs t.ex. specifika krav på vilka utredningar som skall ha utförts, intyg om utredarens kompetens, intyg om särskild referensperson som är beredd att ta hand om barnet om en ensamstående adoptivförälder skulle avlida. Dessa regler tillgodoses i huvudsak genom den svenska lagstiftningen och regler för samhällets ansvar i samband med internationella adoptioner.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Kina 116 000 kr genom AC, 112 000 kr genom BV och 119 000 kr genom FFIA.

I adoptionsavgiften för Kina ingår en avgift om 3 050 USD till barnhemmet och den används till vård av kvarvarande barn. Denna avgift ses av CCAA som en donation, men den är i princip en förutsättning för adoptionen. AC och FFIA redovisar "donationen" som en kostnad för barnets vård och uppehälle. CCAA uppger att donationen är frivillig och att beloppet kan vara lägre om barnet har ett funktionshinder, medan de svenska sammanslutningarna uppger att donationen uppfattas som ett krav för att barn skall kunna förmedlas för adoption. Donationen ingår i adoptionsavgiften.

3.5 Polen

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 29 (31, 31) barn från landet. Under perioden 1969–2002 anlände 1 412 barn från Polen till Sverige.

Statliga Adoptionsmyndigheten i Warszawa, Barnens Vänner (TDP) och Katolska Adoptionsorganisationen är de enda instanser i Polen som tillåts arbeta med adoptionsförmedling av barn till annat land. Enligt ett direktiv från Utbildningsministeriet skall alla ansökningar förmedlas av auktoriserade sammanslutningar i mottagarländerna.

Polen har numera inte så många barn att lämna för adoption. De barn som finns tillgängliga för internationell adoption i Polen är därför de något äldre barnen och barn med någon sjukdom eller funktionshinder.

Polen ratificerade Haagkonventionen under 1995 och Utbildningsministeriet utnämndes till centralmyndighet i konventionens mening.

BFA-A har auktorisation för Polen sedan 1992. Frösunda Solidaritet – Internationella adoptioner fick auktorisation år 2002.

Adoptionsförfarandet

Ett barn som är övergivet omhändertas av sociala myndigheter som finns i varje kommun. I de allra flesta fall placeras barnet i en typ av jourfosterhem, där det vistas tills domstol beslutar om vad som skall ske. Barnet får vanligtvis en plats på ett barnhem. På barnhemmet utreds möjligheten om barnet kan återvända till sina föräldrar eller placeras hos släktingar. Om detta inte lyckas, lämnar socialarbetaren eller annan behörig person in en ansökan till den lokala domstolen om att ta upp vårdnadsfrågan och göra barnet klart för adoption. Om domstolen beslutar att ta ifrån föräldrarna vårdnaden blir barnet adoptionsklart.

När vårdnadsfrågan är löst måste en laga förmyndare utses. Först då får och måste sökas efter blivande adoptivfamilj inom landet. Den lokala adoptionsmyndigheten har en månad på sig att söka en familj lokalt. Om myndigheten inte lyckas, skickas barnets uppgifter till det centrala registret hos Statliga Adoptionsmyndigheten i Warszawa, där det går att söka efter blivande polska adoptivfamiljer över hela landet. Inhemsk adoptioner går alltid före utländska. När det inte lyckas med inhemsk adoption, beslutar myndigheten att barnet får adopteras utomlands.

Barnförslag lämnas till den utländska sammanslutning som bedöms ha störst möjlighet att föreslå en lämplig familj för barnet. Den utländska sammanslutningen lämnar besked, när en blivande familj från sammanslutningens väntelista preliminärt har accepterat barnet, och vill komma till Polen för att träffa barnet. Familjens handlingar lämnas till den institution som lämnat barnförslaget. Ett förmedlingsutskott för utländska adoptioner fattar beslut om att familjen preliminärt kan godkännas som adoptivfamilj.

Om familjen godkänns, reser makarna till Polen för att träffa barnet. Under första resan besöker makarna den lokala adoptionsmyndigheten och intervjuas. Tillsammans med en representant för myndigheten besöker makarna barnhemmet och träffar barnet. På barnhemmet får makarna en noggrann beskrivning av barnet och dess bakgrund. Om familjen vill adoptera barnet skrivs en ansökan om adoption. Makarna reser hem och begär socialnämndens samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Makarnas akt lämnas tillsammans med ansökan om adoption till domstol. Makarna åläggs en viss tid tillsammans med barnet innan ärendet tas upp på nytt och dom om adoption meddelas. Under

vistelseskyldigheten bevakas ärendet av den lokala adoptionsmyndigheten och familjen och barnet utreds av sakkunniga psykologer, som skall bedöma band mellan makarna och barnet. Utlåtanden lämnas till domstolen som meddelar dom vid en andra domstolsförhandling.

När domen vunnit laga kraft får föräldrarna ett intyg och Civilståndsbyrån skriver ut barnets nya födelseattest där adoptivföräldrarnas namn står istället för de biologiska föräldrarnas namn.

Krav på adoptanten

Makar, som är minst 18 år, får adoptera barn från Polen. Aktuellt utdrag ur belastningsregistret samt intyg om genomgången föräldrautbildning krävs. Föräldrar upp till 40 år kan utses till barn från ett år och uppåt, föräldrar i 40-årsåldern kan utses till barn 2–4 år eller äldre och föräldrar i 45-årsåldern kan utses till barn i skolåldern.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Polen 70 000 kr. I beloppet ingår en del av den faktiska kostnaden för barnets vård och uppehälle med 2 900 kr.

Polen ställer inte krav på bistånd och donationer i samband med adoptionen. BFA–A har biståndsprojekt i Polen i form av fadderbarnsverksamhet och sommarläger.

3.6 Ryssland

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 78 (53, 72) barn från landet. Under perioden 1992–2002 anlände 635 barn från Ryssland till Sverige.

Det federala Utbildningsministeriet handhar alla frågor som rör adoption. Ministeriet kontrollerar bl.a. den statliga databanken för föräldralösa barn och ackrediterar utländska sammanslutningar. Adoptionsbeslutet fattas av allmän domstol av andra instansen.

Det finns i varje federation en regional utbildningsmyndighet som lyder direkt under ministeriet. De utländska sammanslutningarna samarbetar främst med dessa myndigheter, dock oftast genom en kontaktperson. Den regionala myndigheten har en egen databank med utländska familjer som vill adoptera. Myndigheten godkänner familjen i den första granskningen och skriver ett utlåtande om familjens lämplighet till den domstol som skall besluta om adoption.

Alla internationella adoptioner skall handläggas genom auktoriserade sammanslutningar, dvs. enskilda adoptioner är inte tillåtna.

Ryssland har undertecknat 1993 års Haagkonvention.

AC har auktorisation för Ryssland. Frösunda Solidaritet – Internationella adoptioner har auktorisation för Ryssland sedan år 2001, men har inte kunnat förmedla några ansökningshandlingar dit, eftersom stiftelsen inte uppfyller de ryska kraven för ackreditering i Ryssland.

Adoptionsförfarandet

Om barnet har okända föräldrar inleds en övergivandeprocess. Man försöker spåra barnets föräldrar genom myndigheter, folkbokförings- och polisregister. Om ingen ansvarig person hörs av inom en viss tid blir barnet förklarat övergivet och beslut tas om att barnet skall lämnas för adoption.

Om barnet har kända föräldrar skriver föräldrarna under en avsägandeförklaring och ett samtycke till adoption. Om barnet har varit utsatt för uppenbar vanvård kan beslut fattas om att ta ifrån föräldrarna föräldrarätten. Barnet kan därefter bli tillgängligt för adoption.

Barnet skall vara förklarat fritt för adoption innan det får föras in i det regionala adoptionsregistret. Det skall vara tillgängligt för lokal adoptionsplacering under en period om tre månader. Har det inte fått adoptivfamilj under denna period, sänds uppgifterna till det centrala adoptionsregistret i Moskva, varifrån ryska familjer från hela landet kan söka adoptivbarn. Har barnet inte fått någon rysk adoptivfamilj med sina uppgifter i dataregistret i Moskva under en tremånadersperiod, återgår uppgifterna om barnet till det

regionala adoptionsregistret och först då är barnet tillgängligt för internationell adoption.

Den regionala myndigheten föreslår en familj beroende på kötid och medgivandeålder för barnet och familjen får en inbjudan att resa för att bekanta sig med ett barn. Familjen får före avresan ingen information om barnet, förutom att barnets ålder passar medgivandet. Under resan besöker familjen myndigheter, barnhem och domstol. Familjen reser därefter hem och blir efter några månader kallad till domstolsförhandling i Ryssland. Adoptionen fullföljs i svensk tingsrätt.

Krav på adoptanten

Makar, som inte bör vara mer än 40 år äldre än barnet, får adoptera barn från Ryssland. Ensamstående får ansöka om barn, det lägsta medgivandet bör dock vara att barnet inte fyllt fyra år.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Ryssland 112 000 kr.

Av beloppet avser 14 531 kr barnets vård och uppehälle. I detta ingår ett vårdbidrag till barnhemmet. Bidraget kan sättas in på bankkonto eller användas till olika inköp till barnhemmet. Det finns inget direkt krav på att lämna ett bidrag, men ett bidrag bedöms som ett villkor för att Sverige skall vara attraktivt som mottagarland. Andra länder bidrar med långt större belopp och fler barn förmedlas också till dessa länder.

3.7 Sydafrika

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 44 (48, 6) barn från landet. Under perioden 1982–2002 anlände 103 barn från Sydafrika till Sverige. AC började förmedla sydafrikanska barn för adoption till Sverige under år 2000.

Den svenska sammanslutningen samarbetar med Abba Adoptions, vars huvudman är kyrkosamfundet Apostolic Faith Mission (AFM). AFM sorterar under en välfärdsorganisation för barn, SA Cares for Life. Detta är en ideell organisation som började sin verksamhet med rådgivningsmottagningar för kvinnor och par som stod inför en önskad graviditet. Numera finns ett tiotal mottagningar i Sydafrika. Efter att behovet av ett eget barnhem blivit alltmer påtagligt öppnades barnhemmet Abba House.

Abba Adoptions består av en grupp erfarna socialarbetare som arbetar med blivande mödrar, deras barn samt med alla förberedelser inför adoptionen. För att få förmedla barn för adoption måste förmedlaren vara ackrediterad socialarbetare och för att få förmedla barn till utlandet måste förmedlaren ha en grupp med minst tre ackrediterade socialarbetare. Abba Adoptions uppfyller kraven och är just nu de enda som i organiserad form förmedlar barn till utlandet.

Barnavårdsdomstolen utfärdar ett dokument ("order of adoption") som ger de blivande adoptanterna vårdnaden om barnet. Dokumentet registreras av Registrar of Adoption (inom Socialdepartementet).

Sydafrika har inte tillträtt 1993 års Haagkonvention.

AC har auktorisation för Sydafrika.

Adoptionsförfarandet

De flesta barn som lämnas för adoption har föräldrar med ursprung i olika folkgrupper. Eftersom inte någon sida i slakten kan acceptera barnet, lämnas det för adoption.

Socialarbetarna inom Abba ansvarar för socialutredning av modern om hon vill lämna barnet för adoption och skriver även barnets utredning. Modern kan ångra sig inom 60 dagar.

Om ett barn hittas övergivet, kontaktas normalt först polisen. Polisen tar i sin tur kontakt med barnavårdsdomstolen, som kan besluta att placera barnet på Abba House. Socialarbetarna sätter genast igång en utredning genom att kontakta polis, sjukhus och/eller den person som först hittade barnet. Det skall ha gått 60 dagar från den dag då barnet hittades till dess att domstolen beslutar att barnet får placeras för adoption.

Socialarbetaren ställer samman sökandenas ansökningsdokument i en levnadsbeskrivning ("profile"). Denna beskrivning ligger till grund för hela adoptionen. För varje barn tar socialarbetarna fram 2–3 beskrivningar av familjer som de tycker är lämpliga för barnet. Om modern är känd, är det modern som slutligen avgör vilken familj som skall få adoptera hennes barn. Om det är ett övergivet barn är det domstolen som beslutar vilken familj som skall få adoptera barnet.

Sökandena får ta emot barnet direkt efter ankomsten till Sydafrika. Efter några dagar får de träffa barnets förmyndare vid barnavårdsdomstolen för intervju om sökandenas och barnets anpassning till varandra. Domstolen beslutar därefter att ge sökandena vårdnaden om barnet. Vid Registrar of Adoption registreras detta och barnet skrivs in i civilregistret med sitt nya efternamn. Adoptionen fullföljs i svensk tingsrätt.

Krav på adoptanten

Endast makar, som inte bör vara mer än 40 år äldre än barnet, får adoptera ett barn från Sydafrika. Äktenskapet (inkl. sammanboende) skall ha varat i minst fem år och makarna skall leva efter kristna värderingar. Båda makarna skall resa till landet och stanna i två veckor.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Sydafrika 113 000 kr.

I adoptionsavgiften ingår 55 584 kr avseende vård och uppehälle, vilket betalas till Abba Adoptions. Detta är en obligatorisk vårdavgift och täcker bl.a. rådgivning för biologiska föräldrar eller utredning i det fall barnet är övergivet, medicinska och praktiska kostnader för modern under graviditet och i samband med förlossning, rådgivning, individuell terapi och eftervård samt medicinska kostnader för barnet. Vidare ingår kostnader för vård och placering av barnet under 60-dagarsperioden och tills barnet lämnas till adoptivföräldrarna. Denna period kan ta upp till fem

månader. Slutligen ingår kostnader för administration. Det finns inte några andra krav på bistånd och donationer.

3.8 Sydkorea

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 106 (115, 118) barn från landet. Under perioden 1969–2002 anlände 8 157 barn från Sydkorea till Sverige. Sedan 1954 har ca 150 000 sydkoreaner adopterats bort till ett 15-tal västländer. Numera adopteras ca 1 700 sydkoreanska barn till utlandet varje år.

Social Welfare Society Inc., SWS, är en av de av Hälso- och socialministeriet fyra auktoriserade organisationer i Sydkorea, som får förmedla barn för internationell adoption. SWS har samarbetat med Sverige sedan 1960-talet. Regelverket kring internationella adoptioner är mycket strikt.

Åtteresor för adopterade sydkoreaner har förekommit i ca 25 år och fungerar väl. Under 1989 började organiserade återresor för adoptivkoreaner att arrangeras av organisationer, universitet och myndigheter i Sydkorea. 1997 bildades Overseas Korean Foundation, en statlig myndighet som arrangerar organiserade återresor. 1999 öppnade Hälso- och socialministeriet i Seoul och de fyra sydkoreanska adoptionsorganisationerna Adoptionscentret i centrala Seoul. Centret utgör en bas för adoptivkoreaner som besöker landet.

Sydkorea har inte tillträtt 1993 års Haagkonvention.

AC har auktorisation för Sydkorea sedan 1979, då NIA upphörde med förmedlingsarbete.

Adoptionsförfarandet

När ett barn hittas övergivet eller när modern vill lämna sitt barn för adoption ger ett distriktskontor ("wardoffice") den sydkoreanska organisationen tillåtelse att placera barnet i ett mottagnings- eller fosterhem. Organisationens verkställande direktör utses av distriktskontoret till barnets förmyndare. Distriktskontoret ombesörjer också registrering av barnet. Organisationens socialarbetare gör en psykosocial och medicinsk

undersökning av barnet och sammanställer en rapport om resultaten. Seoul City Childrens Guidance Clinic är den myndighet som ger tillstånd till att barnet kan adopteras. Hälso- och socialministeriet är nästa instans och kräver barnets familjeregistrering, kopia av moderns familjeregistrering, uttalande från modern att hon lämnar barnet till adoption och skriftlig försäkran om försörjning från den blivande adoptivfamiljen. Den psykosociala och medicinska undersökningen skickas till den utländska sammanslutningen som lämnar barnförslag till familjen. När familjen bestämt sig för barnet ansöker den sydkoreanska organisationen om tillstånd för barnet att emigrera. Organisationen skriver en försäkran om att barnet är övergivet och förmyndaren samtycker till att barnet adopteras. Intyg om förmynderskap och ett utdrag ur familjeregistreringen utfärdas av distriktskontoret. Pass ställs ut av Utrikesministeriet och barnet kan därefter resa. Ansökan om adoption görs vid svensk tingsrätt.

Krav på adoptanten

Endast makar, som inte fyllt 44 år, får adoptera ett barn från Sydkorea. Äktenskapet skall ha varat i minst tre år och båda makarna skall ha lägst 11-årig skolutbildning. En eller båda makarna skall resa till landet och stanna i en vecka. Barnet kan också komma med eskort.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Sydkorea 147 000 kr.

I beloppet ingår 92 604 kr för barnets vård och uppehälle. Summan är bestämd av SWS och är inte förhandlingsbar. Den avser barnets del av hela SWS:s program med mödravård, lön till fostermödrar, socialutredningar m.m. Sammanslutningar från andra länder donerar dessutom pengar till SWS.

3.9 Thailand

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 22 (26, 20) barn från landet. Under perioden 1969–2002 anlände 1 680 barn från Thailand till Sverige.

Adoption av thailändska barn får endast förmedlas genom Department of Social Development and Welfare (DSDW). Inom DSDW finns en adoptionsavdelning, Adoption Centre, som kan ge tillstånd till privata organisationer att arbeta med adoptionsförmedling. Det finns f.n. fyra sådana privata organisationer. Dessa organisationer utreder barnet och matchar det mot en familj. Handlingarna överlämnas därefter till Adoption Centre som kontrollerar att barnet är tillgängligt för adoption och fattar beslut om att barnet kan adopteras av den utsedda familjen. Vid adoption från DSDW:s barnhem sköter Adoption Centre hela processen. Enskilda adoptioner accepteras inte i Thailand.

Thailand har inte tillträtt 1993 års Haagkonvention.

AC har sedan 1980 auktorisation för Thailand och samarbetar med DSDW:s barnhem. FFIA har sedan 1985 samarbete med Thai Red Cross. Under år 1999 inledde FFIA även ett adoptions-samarbete med DSDW. Även BFA-A har auktorisation för Thailand.

Adoptionsförfarandet

Barn som saknar föräldrar eller legal förmyndare eller barn som har övergetts och som är i DSDW:s vård kan adopteras. Thailand försöker så långt det är möjligt att stödja modern att ta hand om sitt barn. Om barnet är övergivet görs stora ansträngningar för att finna modern och motivera henne att ta hand om barnet. Om modern återfinns, men inte vill eller kan ta hand om sitt barn, får hon skriva på en handling där hon fränsäger sig barnet.

Adoptionsansökningar bedöms av Adoption Centre som också sköter matchningen. Vid ansökan hos en licensierad organisation ombesörjs detta av organisationen. Barnförslag lämnas och de blivande föräldrarna får resa till Thailand för intervju hos Adoption Centre. Föräldrarna förordnas som förmyndare under en försöksperiod och får resa hem med barnet. Flera uppföljningsrapporter skrivs under perioden. Efter försöksperioden rekommenderar

DSDW Adoption Centre att adoptionen skall genomföras. Adoptionen fullföljs i svensk tingsrätt.

Krav på adoptanten

Makar, som inte får vara mer än 35 år för barn under ett år och högst 42 år för barn upp till tre år, får adoptera barn från Thailand. Intyg om svårigheter att få biologiska barn måste lämnas. Äldre makar och ensamstående får ansöka om äldre barn. Generösare regler finns vid ansökan om syskon.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Thailand 73 000 kr genom AC och 81 000 kr genom FFIA. BFA-A har nyligen börjat förmedla barn från landet.

DSDW har inte rätt att ta ut avgifter för barnets vård och såväl DSDW som barnhemmen är underbemannade. I AC:s adoptionsavgift utgör 7 379 kr kostnad för barnets vård och uppehälle. I beloppet ingår ett belopp som används till lön för en socialarbetare på DSDW och till övertidsersättning för ett skrivbiträde på DSDW. Vidare ingår lön till sköterskor på barnhemmen. Syftet med donationen är att barnen skall få en bättre vård och att handläggningen av adoptioner skall gå snabbare. I FFIA:s adoptionsavgift utgör 10 260 kr vård och uppehälle. Beloppet avser en donation. Såväl Röda Korset som DSDW får en donation. FFIA har bl.a. inhandlat en dator till myndigheten.

3.10 Vietnam

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 80 (75, 127) barn från landet. Under perioden 1982–2002 anlände 1 464 barn från Vietnam till Sverige.

En ny vietnamesisk förordning trädde ikraft den 1 juli 2002. Förordningen innebär bl.a. att sedan den 1 januari 2003 kräver Vietnam att de länder som vill ha adoptionsarbete med Vietnam, tecknar bilaterala adoptionsavtal med Vietnam. Sverige

har ännu inte tecknat ett sådant avtal, men förhandlingar pågår (april 2003).

Vietnam har inte tillträtt 1993 års Haagkonvention.

AC har auktorisation för Vietnam sedan 1990 och BFA-A sedan 1992. Även FFIA har auktorisation för Vietnam, men har ännu inte förmedlat något barn från landet.

Adoptionsförfarandet

Det är oklart hur förfarandet kommer att se ut.

Krav på adoptanten

Det är oklart vilka krav som kommer att ställas på adoptanterna.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Vietnam 128 000 kr genom AC och 102 000 kr genom BFA-A.

I AC:s adoptionsavgift ingår 31 700 kr för vård och uppehälle och i BFA-A:s avgift 20 500 kr. Vid adoption från ett barnhem betalas en avgift som avser barnets del av den totala driften. Därutöver förekommer "donationer".

Såväl AC, BFA-A som FFIA har biståndsprojekt i Vietnam.

3.11 Vitryssland

Bakgrund

Under 2002 förmedlades 49 (52, 23) barn från landet. Under perioden 1992–2002 anlände 160 barn från Vitryssland till Sverige.

I Minsk finns ett statligt adoptionscenter som övervakar barnets juridiska status och att allt gått rätt till. Centret granskar också sökandens ansökan och handlingar om barnet som sökanden blivit tillfrågad om. Utbildningsdepartementet gör en sista kontroll innan dokumenten vidarebefordras till domstol.

Vitryssland har undertecknat 1993 års Haagkonvention.
AC har auktorisation för Vitryssland sedan 1994

Adoptionsförfarandet

Om barnet har okända föräldrar inleds en övergivandeprocess. Barnets föräldrar försöker man spåra genom myndigheter, folkbokförings- och polisregister. Om ingen ansvarig person hörs av inom en viss tid blir barnet förklarat övergivet och beslut tas om att barnet skall lämnas för adoption.

Om barnet har kända föräldrar skriver föräldrarna under en övergivandeförklaring och ett samtycke till adoption. Om barnet har varit utsatt för uppenbar vanvård kan beslut fattas om att ta ifrån föräldrarna föräldrarätten. Barnet kan därefter bli tillgängligt för adoption.

Barnet registreras därefter i en databank. Databanken är ett register där alla barn som är juridiskt fria är registrerade. Banken är till för att ge möjlighet för att i första hand släktingar och i andra hand vitryska familjer skall kunna adoptera. Barnet skall finnas i registret i sex månader och minst tre familjer skall tacka nej till barnet för att det skall kunna adopteras i utlandet

Det finns inspektörer som är knutna till varje barnhem. Inspektörerna bevakar databankstiderna och vet vilka barn som kan adopteras internationellt. När den utländska sammanslutningens utlandssekreterare är i landet får hon besked om vilka barn hon får fotografera och leta familj till. Sammanslutningens kansli tillfrågar en familj och föreslår denna för adoptionscentret. Det statliga adoptionscentret övervakar barnens juridiska status och att allt går rätt till. Centret granskar ansökningar och handlingar om barnet. När allting stämmer ges ett godkännande och handlingarna överlämnas till Utbildningsdepartementet för en sista kontroll innan handlingarna överlämnas till domstol. Familjen kan därefter åka till landet för att genomföra adoptionen. Adoptionen fullföljs därefter i svensk tingsrätt.

Krav på adoptanten

Makar, som inte bör vara mer än 40 år äldre än barnet, får adoptera barn från Vitryssland. Ensamstående får ansöka om barn, det lägsta medgivandet bör dock vara att barnet inte fyllt fyra år.

Kostnader m.m.

Under år 2001 var familjens totala genomsnittskostnad för en adoption från Vitryssland 76 000 kr.

I adoptionsavgiften ingår 11 597 kr för barnets vård och uppehälle, vilket avser ett bidrag till barnhemmet. Det finns inga officiellt uttalade krav på donationer. Alla länder som adopterar från landet ger emellertid ett bidrag på 1 000–3 000 USD per adoption. AC ger bidrag om 1 000 USD per adoption. Pengarna används till inköp av mat, kläder, utrustning, hygienartiklar samt reparationer av barnhem.

3.12 Sverige som mottagarland

Vi har frågat NIA och de auktoriserade sammanslutningarna hur Sverige uppfattas som mottagarland.

Enligt NIA har Sverige ett gott anseende i ursprungsländerna.

Sammanslutningarna uppger att Sverige i grunden uppfattas som ett bra mottagarland. Nedan framgår några synpunkter som har lämnats till sammanslutningarna om Sverige. Det som uppfattas som positivt med Sverige är t.ex. att

- familjerna är väl förberedda,
- ansökningshandlingarna är korrekta,
- det inte förekommer mutor,
- adoptivbarnen har ett bra rättsskydd,
- immigrationsreglerna är bra,
- sjukvården är fri och av god kvalitet,
- utbildningssystemet är bra,
- rasism inte är särskilt utbrett.

Exempel på vad som uppfattas som negativt med Sverige är att

- det förekommer samboförhållanden,
- föräldrarna är spädbarnsfixerade,

- familjerna har sämre ekonomi än familjer från t.ex. USA,
- mödrarna yrkesarbetar,
- skilsmässor är vanligt förekommande
- självmordsstatistiken är hög,
- åldringsvården inte är bra.

Enligt sammanslutningarna efterfrågar många av ursprungsländerna forskningsresultat om adoption på andra språk. Även lagstiftningen bör finnas översatt till många språk. Sammanslutningarna anser att det är viktigt att Sverige tar emot besök från ursprungsländerna för att på så sätt informera om landet. En mer "lättsmält" information om barns rätt i Sverige, familjepolitik, föräldrapenning, barnomsorg, skola, sjukvård borde utarbetas.

Synen på Sverige är inte längre onyanserat positiv. USA har tagit över rollen som ideal, i synnerhet ekonomiskt. Det är idag dock inte ett problem att presentera familjer med arbetaryrken. Det är också ovanligt med rädsla för att barnen skall missbrukas som arbetskraft eller få det dåligt på andra sätt. En sammanslutning påtalar den oro som finns för ursprungsländernas reaktion på möjligheten för registrerade partner att få adoptera barn från utlandet. En annan sammanslutning uppger att nämnda lagstiftning förvånar och förskräcker i ursprungsländerna, men att det främst är de mest insatta som känner till den.

I samband med vår resa till Kina och Thailand uppgav kinesiska och thailändska myndigheter att de ser positivt på Sverige som mottagarland. Representanter för den thailändska adoptionsmyndigheten uppgav dock att det vore önskvärt om de tre svenska sammanslutningarna, som har auktorisation för Thailand, kunde samarbeta mer med varandra.

4 Internationella konventioner och barnets bästa

Utredningens bedömning: Vi anser att det är viktigt att Sverige fortsätter att aktivt arbeta med såväl barnkonventionen som 1993 års Haagkonvention.

4.1 Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter

4.1.1 Allmänt

Den 20 november 1989 antogs Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) av FN:s generalförsamling. I slutet av 1990-talet hade i princip samtliga världens regeringar ratificerat konventionen. Det är endast Somalia, utan fungerande regering, Östtimor och USA som alltjämt står utanför konventionen. I Sverige gäller barnkonventionen sedan den 2 september 1990.

Barnkonventionens inledning (preamble) speglar de principer om mänskliga rättigheter som har formulerats i FN:s konventioner och deklARATIONER om mänskliga rättigheter. I inledningen erinras om att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Det betonas också att familjen, såsom den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmars och särskilt för barnens utveckling och välfärd, bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta på sig sitt ansvar i samhället. Vidare betonas vikten av respekt för de kulturella värden som finns i barnets miljö och vikten av internationellt samarbete för att säkra barnets rättigheter. Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet är också en röd tråd i barnkonventionen.

Konventionen sätter barnets behov i centrum. Staterna skall säkerställa att ett barn inte, mot dess vilja, skiljs från sina föräldrar,

om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Ett beslut om att skilja ett barn och dess föräldrar kan emellertid vara nödvändigt t.ex. ”vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort”.

Barnkonventionen innehåller olika slag av rättigheter; dels de rättigheter som traditionellt kan hänföras till kategorin medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa rättigheter är desamma som kommer till uttryck inom andra konventioner inom området för mänskliga rättigheter, men med ett särskilt barnperspektiv. Därutöver tar konventionen särskild hänsyn till barnets utsatthet och sårbarhet, vilket kommer till uttryck i de rättigheter som syftar till att ge barnet ett skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Barnkonventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet, och de materiella artiklarna handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda.

Barnkonventionen slår i artikel 1 fast att med barn avses varje människa under 18 år om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer som skall vara styrande för tolkningen av övriga artiklar, men som också har en egen självständig betydelse. Dessa principer är:

- förbud mot diskriminering (artikel 2)
- barnets bästa (artikel 3)
- rätten till liv och utveckling (artikel 6)
- rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12)

4.1.2 Adoption

I artikel 21, som reglerar adoption, anges att konventionsstater som erkänner och/eller tillåter adoption skall säkerställa att barnets bästa främst beaktas och skall,

a) säkerställa att adoption av ett barn godkänns endast av behöriga myndigheter, som i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden och på grundval av all relevant och tillförlitlig information beslutar att adoptionen kan tillåtas med hänsyn till barnets ställning i förhållande till föräldrar, släktingar

och vårdnadshavare och att, om så krävs, de personer som berörs har givit sitt fulla samtycke till adoptionen på grund av sådan rådgivning som kan behövas;

b) erkänna att internationell adoption kan övervägas som en alternativ form av omvårdnad om barnet, om barnet inte kan placeras i en fosterfamilj eller adoptivfamilj eller inte kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland;

c) säkerställa att det barn som berörs av internationell adoption åtnjuter garantier och normer som motsvarar dem som gäller vid nationell adoption;

d) vidta alla lämpliga åtgärder för att vid internationell adoption säkerställa att placeringen inte leder till otillbörlig ekonomisk vinst för de personer som medverkar i denna;

e) främja, där så är lämpligt, målen i denna artikel genom att ingå bilaterala eller multilaterala arrangemang eller överenskommelser och inom denna ram sträva efter att säkerställa att placeringen av barnet i ett annat land sker genom behöriga myndigheter eller organ.

När det gäller adoption får således inga andra intressen sättas före eller anses lika viktiga som hänsynen till barnets bästa. Barnets bästa har absolut prioritet.

4.1.3 Implementering av barnkonventionen i Sverige

Barnkommittén, som tillsattes av regeringen den 1 februari 1996, hade till uppgift att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis. I betänkandet *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) konstaterade kommittén att svensk lagstiftning i huvudsak överensstämmer med åtagandena i barnkonventionen. Vad som är angeläget är att bestämmelserna verkligen tillämpas och att konventionen verkligen genomförs på alla nivåer i samhället.

Regeringen presenterade i prop. 1997/98:182 en strategi för det fortsatta arbetet med att förverkliga och genomföra barnkonventionen i Sverige. I propositionen (s. 1 f.) beskrivs denna strategi.

I denna strategi ingår bl.a. att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt statligt beslutsfattande som berör barn. Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som berör barn.

Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv. Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn skall för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen erbjudas utbildning och fortbildning. Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall ses över i syfte att stärka dess roll i genomförandet av barnkonventionen. Barnstatistiken skall utvecklas. I samhälls- och trafikplaneringen skall barns och ungdomars inflytande och delaktighet utvecklas. Målsättningen är att konventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Kommuner och landsting bör därför erbjuda sin personal fortbildning om barnkonventionen och även inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligas i det kommunala arbetet.

En enhällig riksdag godkände i mars 1999 den av regeringen föreslagna strategin (bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171).

Området barnpolitik har tillkommit och utvecklats som en följd av strategin, som regeringen alltsedan den framlades för riksdagen 1998 arbetar efter. Internationella adoptionsfrågor ingår i barnpolitiken.

Som ett led i genomförandet av strategin finns nu också i Regeringskansliet en samordningsfunktion med egen huvudman för frågor som rör barnets rättigheter med utgångspunkt i barnkonventionen. Samordningsfunktionen är placerad i Socialdepartementet. Samordningsfunktionens närmare uppgifter beskrivs i bl.a. Skr. 2001/02:166 s. 8.

Samordningsfunktionens uppgift är att utveckla arbetet med barnkonventionen genom att vara såväl pådrivande som stödjande. En viktig uppgift för samordningsfunktion är att delta i den gemensamma beredningen och att granska regeringens beslut ur ett barnkonventionsperspektiv. Det gäller propositioner, direktiv, uppdrag och andra dokument som lämnar Regeringskansliet. En annan viktig uppgift är att uppmärksamma, samordna och ta initiativ i frågor som rör barn och unga och som rör fler departement eller där inte något departement har ett tydligt ansvar. I uppgiften ingår också att på den internationella arenan representera Sverige i de övergripande frågor som rör barn. Samordningen ansvarar bl.a. för den periodiska rapporteringen till FN:s barnrättskommitté och för att med jämna mellanrum till riksdagen redogöra för den samlade barnpolitiken. Barnombudsmannen hör till samordningsfunktionens ansvarsområde.

4.1.4 Barnets bästa

Barnombudsmannen skriver i *Barnets bästa – från vision till verklighet* s. 64 ff. bl.a. följande om barns behov och barnets bästa.

Barns behov är kopplat till synen på barn, familj, samhälle, till värderingar, ställningstaganden och välfärdsambitioner, vilket innebär att det finns olika uppfattningar om hur barns behov bäst ska tillgodoses. Det betyder olika saker för olika människor, beroende på hur man uppfattar barns behov. – – –

Precis som när det gäller innebörden i uttrycket barnperspektiv och barnets behov är innebörden i begreppet barnets bästa mångtydigt. Synsätt varierar från ett samhälle till ett annat beroende på kulturmönster, politik, värderingar, sociala och ekonomiska strukturer. – – –

Barnkonventionen ger inte några direkta definitioner av barnets bästa men den ger en generell vägledning om vad som är barns behov och intressen genom preamblen, de grundläggande principerna om rätten att inte diskrimineras, rätten till liv och utveckling samt respekten för barnets egna åsikter (artiklarna 2, 6 och 12) och genom de olika sakartiklarna. Ytterligare vägledning om hur begreppet barnets bästa skall tolkas kan hämtas i lagstiftning, forskning, kartläggningar och studier kring barns behov och intressen i olika frågor eller samhällsområden, barnets eget nätverk samt inte minst barnets egna frågor. Sammanfattningsvis ges vägledning kring hur begreppet barnets bästa kan tolkas genom:

- Barnkonventionens definition genom bl.a. preamblen, grundprinciperna och sakartiklarna.
- Samhällets definition genom lagar, mål, policydokument och riktlinjer.
- Forskningens definition genom experter, studier och kartläggningar.
- Barnets egen definition genom barnets åsikter och synpunkter.
- Nätverkets definition genom t.ex. familj, pedagoger och vänner.
- Beslutsfattarens definition genom egna kunskaper och erfarenheter.

4.2 1993 års Haagkonvention

4.2.1 Allmänt

Vid konferensen för internationell privaträtt i Haag antogs i maj 1993 konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen). Konventionen utgår ifrån barnkonventionen och principen om barnets bästa. Sverige ratificerade konventionen den 28 maj 1997. Generalsekreteraren för Haagkonferensen för internationell privaträtt skall

med jämna mellanrum sammankalla en specialkommission för att granska den praktiska tillämpningen av 1993 års Haagkonvention. Ett sådant möte med Specialkommissionen har hittills hållits en gång, i november 2000. Vid mötet diskuterades olika frågor i anslutning till konventionen och tillämpningen av konventionen. Från mötet finns en särskilt rapport/protokoll som upprättas av Permanenta byrån vid Haagkonferensen. Avsikten är att det skall hållas ett nytt möte inom sex år.

Permanent byrån vid Haagkonferensen fungerar som sekretariat och kontrollerar hur konventionen fungerar i praktiken. Permanent byrån samlar in information om adoption från myndigheter i olika länder och säkrar vidare att det är bra kommunikation mellan de olika centralmyndigheterna. Byrån har inga polisiära uppgifter utan arbetar med stöd, råd och uppmuntran. Byrån kan erbjuda råd i samband med implementering av konventionen och viss hjälp med lagstiftning.

Av bilaga 2 framgår vilka länder som hittills anslutit sig till konventionen.

4.2.2 Konventionens innehåll

I Adoptionslagstiftningsutredningens betänkande *Internationella adoptionsfrågor – 1993 års Haagkonvention m.m.* (SOU 1994:137) beskrivs Haagkonventionen i sin helhet. Vi väljer att beskriva huvuddragen i konventionen nedan. De kapitel som berör enskilda artiklar i konventionen, beskriver artiklarna mer ingående.

I inledningen (preamblen), som skall ligga till grund för tolkningen av konventionen, anges bl.a. följande.

De stater som har undertecknat konventionen

- erkänner att barn för att kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet bör växa upp i en familjemiljö, i en omgivning av lycka, kärlek och förståelse,
- erinrar om att varje stat som ett prioriterat mål bör vidta lämpliga åtgärder för att göra det möjligt för barn att stanna kvar i sin ursprungsfamiljs vård,
- erkänner att ett barn som inte kan erhålla en lämplig familj i sin ursprungsstat, kan erbjudas fördelen av en varaktig familj genom internationell adoption,

- är övertygade om nödvändigheten av att vidta åtgärder för att säkerställa att internationella adoptioner genomförs med beaktande av barnets bästa och med hänsyn till dess grundläggande rättigheter och för att förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn,
- önskar utarbeta gemensamma bestämmelser i detta syfte, med beaktande av de principer som finns upptagna i internationella instrument, i synnerhet FN:s barnkonvention och FN:s förklaring om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn.

Ansvar för adoptioner mellan länder skall delas mellan ursprungs- och mottagarland. Ursprungslandet har skyldighet att försäkra sig om att förutsättningarna för adoption är uppfyllda när det gäller barnet. Ursprungslandet har vidare ansvaret för att erforderliga samtycken ges av berörda personer och myndigheter. Mottagarlandet ansvarar för att de presumtiva adoptivföräldrarna är lämpliga och att de fått rådgivning. Mottagarlandet svarar också för att barnet tillåts komma in i och stanna permanent i landet.

Ansvar för adoptioner skall i varje land ligga på en centralmyndighet. Vissa uppgifter, som enligt huvudregeln skall utföras av centralmyndigheten, får dock i stället delegeras bl.a. till andra myndigheter eller organisationer.

Tanken är att ett system med samarbete kring internationella adoptioner skall införas mellan de stater som ansluter sig till konventionen. Detta skall förhindra handel med barn. Konventionen skall också garantera att de adoptioner som genomförs enligt konventionens bestämmelser också erkänns i alla konventionsländer.

4.2.3 Konventionens tillämpningsområde

Konventionen är, som framgår av artikel 2, endast tillämplig när ett barn med hemvist i en fördragsslutande stat (ursprungsstaten) har överflyttats, överflyttas eller kommer att överflyttas till en annan fördragsslutande stat (den mottagande staten), antingen efter adoption i ursprungsstaten av makar eller av en person med hemvist i den mottagande staten, eller för en sådan adoption i den mottagande staten eller i ursprungsstaten. Konventionen omfattar

vidare endast adoptioner som skapar ett varaktigt föräldrabarnförhållande.

En medlemsstat är endast formellt skyldig att tillämpa konventionens bestämmelser gentemot andra medlemsstater. I november 2000 antog Specialkommissionen emellertid en rekommendation som innebär att medlemsstaterna så långt det är praktiskt möjligt skall tillämpa de normer och garantier som finns i konventionen i samband med adoption från stater som inte är medlemmar i konventionen.

4.2.4 Subsidiaritetsprincipen

Möjligheterna att omhänderta barnet inom ursprungslandet skall enligt Haagkonventionen alltid prövas före alternativet internationell adoption. Att barnet får växa upp i sin biologiska familj är den lösning som skall väljas i första hand. Därefter följer alternativen växa upp hos anhöriga, växa upp i en familj i ursprungslandet (foster- eller adoptivfamilj) och slutligen att växa upp i en familj i annat land. Detta kallas i detta sammanhang för subsidiaritetsprincipen.

När det gäller subsidiaritetsprincipen finns i barnkonventionen också "tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland" som ett alternativ, som skall prövas före internationell adoption.

Avsikten med skrivningen i Haagkonventionen är enligt *Explanatory report of convention #33* s. 8 f. inte att förneka eller ignorera andra alternativ för barnets vård, utan att understryka vikten av permanent familjevård som alternativ till vård i den biologiska familjen. Tanken är att placeringen av ett barn i en familj, inklusive internationell adoption, är den bästa lösningen framför alla andra vårdformer och det är särskilt att föredra framför vård på institution. Skrivningen fastställer den fundamentala principen att barn inte är isolerade individer utan föds in i och tillhör en viss omgivning. Endast om denna omgivning av olika anledningar inte kan tillgodose ett minimum av omsorg och utbildning skall adoption övervägas. Möjligheten att få en materiellt bättre framtid är i sig inte tillräckligt för att tillgripa adoption.

I artikel 4 b) läggs ansvaret för att barnets situation är utredd och att det är till barnets bästa att adopteras utomlands på

ursprungsstaten. Orsaken till detta är att ursprungsstaten har bäst möjlighet att avgöra att det inte finns någon inhemsk möjlighet för barnet. Den mottagande staten har emellertid möjlighet att kontrollera detta, eftersom denna stat skall samtycka till att adoptionsförfarandet får fortskrida. I praktiken har dock den mottagande staten svårt att i ett enskilt fall kontrollera om tillräckliga ansträngningar har gjorts för att ge barnet en familj i ursprungslandet.

4.3 Utredningens bedömning

Haagkonventionen skall vara ett aktivt instrument när det gäller internationella adoptionsfrågor i Sverige. Sverige bör verka för att fler länder ansluter sig till Haagkonventionen.

Det är ett bekymmer att de flesta stora ursprungsländerna inte anslutit sig till konventionen, eftersom en medlemsstat endast är formellt skyldig att tillämpa konventionens bestämmelser gentemot andra medlemsstater. Vi anser att det är viktigt att Sverige, så långt det är praktiskt möjligt, följer rekommendationen att tillämpa de intentioner som finns i konventionen i samband med adoption från stater som inte är medlemmar i konventionen.

Sverige skall arbeta utifrån barnets bästa även efter det att barnet kommit till Sverige. Barnets bästa skall genomsyra alla insatser som görs för adopterade barn och ungdomar.

5 Kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption

Utredningens bedömning: Sverige måste ta ställning till vad som är etiskt försvarbart att vi accepterar när det gäller kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption.

Utredningens förslag: De auktoriserade sammanslutningarna skall specificera uppgifter om adoptionskostnaderna i utlandet och adoptionsmyndigheten skall göra en rimlighetsbedömning av dessa. Utvecklingen skall gå mot att endast faktiska kostnader förenade med adoptionen av ett barn skall utgöra underlag för adoptionsavgiften. Sammanslutningarnas biståndsverksamhet skall vara tydligt avskild från adoptionsverksamheten och får inte äventyra integriteten i adoptionsverksamheten.

Regeringen föreslås att

- ta initiativ till ett utökat samarbete på regeringsnivå mellan olika mottagarländer för att få till stånd ett gemensamt etiskt förhållningssätt till kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption,
- i det svenska utvecklingsarbetet prioritera att inhemska alternativ till barnhem byggs ut, så att barn i första hand får växa upp under goda livsvillkor i en familj i sitt ursprungsland, och
- närmare undersöka Permanenta byråns program.

För att minska risken för att barn blir en handelsvara i adoptionsammanhang, föreslår vi fler och tydligare villkor för auktorisation, se kap. 6.

5.1 Direktiv

I vissa länder ställs krav på ersättningar i form av donationer och bistånd för att adoptionsorganisationerna skall få verka. Utredningen skall pröva hur detta stämmer med Haagkonventionen och vad Sverige kan göra i olika sammanhang för att minska riskerna för barnhandel. –

– –
Utredningen skall överväga om det finns andra vägar än de nuvarande att stödja organisationerna och de enskilda familjerna.

Alternativen skall rymmas inom nuvarande kostnadsramar.

Utredningen skall i övrigt undersöka om det finns andra sätt att begränsa kostnaderna för de internationella adoptionerna.

5.2 Lagstiftning m.m.

5.2.1 Lagen om internationell adoptionsförmedling

Av 7 § andra stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, LIA, framgår att för att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad sammanslutning ta ut skäliga avgifter av dem som anlitar sammanslutningen för internationell adoptionsförmedling.

5.2.2 1993 års Haagkonvention

I artikel 32 i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner anges följande.

1. Ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet.
2. Endast kostnader och utgifter, inbegripet rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas.
3. Ledning, administration och anställda i de sammanslutningar som medverkar vid en adoption får inte ta emot ersättning som är orimligt hög i förhållande till utförda tjänster.

I artikel 8 i konventionen anges att centralmyndigheterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.

Rekommendationer till konventionen

Artikel 32 i konventionen anger att endast kostnader och utgifter, inbegripet rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas. Det är oklart vad som egentligen innefattas i begreppen. I samband med Specialkommissionen år 2000 antogs dock enhälligt en rekommendation som innebär att donationer från blivande adoptivföräldrar till sammanslutningar involverade i adoptionsprocessen inte får efterfrågas, erbjudas eller lämnas. Här avses situationen att föräldrarna i princip "står på trappan till barnhemmet" och någonting hakar upp sig. Det får då inte efterfrågas, erbjudas eller lämnas över några pengar för att föräldrarna skall kunna få sitt barn.

Vidare rekommenderas att mottagarländer skall uppmuntras att stödja ansträngningar i ursprungsländer att förbättra nationella skyddsåtgärder för barn, inklusive program för att förhindra övergivande. Stödet får emellertid inte erbjudas eller efterfrågas på ett sätt som äventyrar integriteten i den internationella adoptionsprocessen, eller skapar ett beroende av inkomster som härrör från internationell adoption. Därtill får placeringsbeslut inte påverkas av nivån på betalning eller bistånd. Beloppen får inte påverka möjligheten att ett barn blir tillgängligt för adoption, inte heller ålder, hälsotillstånd eller några andra egenskaper hos det blivande adoptivbarnet.

Den sistnämnda rekommendationen var svår att enas om, då det finns två läger inom Specialkommissionen. Det finns de som anser att krav på bistånd, som inte är direkt relaterat till den enskilda adoptionen, strider mot artikel 32 och att det inte på något sätt går att ha överseende med detta. Andra anser att en avgift som innehåller bistånd kan ses som ett legitimt element i adoptionskostnaden, för att ursprungsländerna skall ha en adoptionservice, och att det är viktigt att Specialkommissionen gör ett klart ställningstagande rörande olika förutsättningar för sådant bistånd.

Rekommendationerna har inte inneburit att det har blivit tydligare var gränsen går när det gäller vad som kan anses acceptabelt i fråga om krav från utlandet på donationer och biståndsverksamhet i samband med adoption.

Arbetsgrupp

Efter Specialkommissionen år 2000 påbörjade en arbetsgrupp en kartläggning av adoptionskostnader i världen. I gruppen ingår International Social Service (ISS), Permanenta Byrån, Euradopt och representanter från Belgien och Holland. Även FN har involverats. Arbetsgruppens förhoppning är att kunna redovisa arbetet vid nästa möte med Specialkommissionen.

5.3 Kostnader

5.3.1 Redovisning av intäkter och kostnader

NIA skall enligt sin instruktion särskilt följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn. Efter förslag av Adoptionslagstiftningsutredningen fick NIA ett särskilt uppdrag att utarbeta gemensamma redovisningsprinciper för de auktoriserade sammanslutningarna, så att de sökande skulle kunna jämföra kostnaderna mellan olika sammanslutningar. NIA har utifrån detta uppdrag utarbetat en modell för redovisning av kostnader och avgifter (prop. 1996/97:91 s. 54 f. och 1996/97: SoU15 s. 14 f.). Varje år skall de auktoriserade sammanslutningarna redovisa sina intäkter och kostnader för förmedlingsverksamheten till NIA enligt principer och modell som NIA utarbetat. Uppgifter om avgifter som inte har direkt samband med adoptionsförmedlingen skall också redovisas. Uppgifterna skall utgå från sammanslutningarnas årsredovisning. Sammanslutningarna skall vidare lämna uppgifter om kostnaderna för adoption från olika länder, samt uppgifter om vilka avgifter sammanslutningen tagit ut av adoptivföräldrarna. Dessutom skall sammanslutningen göra en uppskattning av de kostnader som adoptivföräldrarna själva betalar för översättnings- och legaliseringskostnader, kostnader för resa, uppehälle och hotell samt uppgift om den vistelsetid som landet i fråga kräver. Om sammanslutningen även bedriver annan verksamhet än adoptionsförmedling skall denna verksamhet redovisas separat.

Sammanslutningarna har successivt anpassat sin redovisning efter den modell som NIA utarbetat och redovisningen har förbättrats. Det förekommer emellertid fortfarande att sammanslutningarna redovisar likartade kostnader på olika sätt.

5.3.2 Kostnadsutvecklingen

Genomsnittskostnaden för en utländsk adoption har ökat från ca 50 000 kr år 1988/89 till ca 117 000 kr år 2001. Siffrorna grundar sig på NIA:s beräkningar för samtliga adoptioner under ett år, och innefattar alla familjens kostnader.

Ökade krav från ursprungsländerna är en förklaring till höjningarna, höjd dollarkurs en annan. Genomsnittskursen för 1 USD var i januari 1989 ca 6,26 kr, i januari 2001 ca 9,47 kr och i januari 2003 ca 8,64 kr. Det är vidare rimligt att anta att t.ex. löneutvecklingen i Sverige påverkat kostnadsbilden.

Adoptionslagstiftningsutredningen jämförde bl.a. kostnaderna för internationell adoption i Sverige, med kostnaderna i de nordiska länderna och i Nederländerna och konstaterade år 1994 att kostnaderna i Sverige låg något högt, men att skillnaderna inte var anmärkningsvärda (SOU 1994:137 s. 96).

De belopp vi redogör för nedan utgår från NIA:s beräkning av de totala kostnaderna för samtliga internationella adoptioner i Sverige, som förmedlats av en auktoriserad sammanslutning.

Av bilaga 4 framgår hur stor familjens adoptionsavgift för kostnader i Sverige och i utlandet var under år 2000. I kap. 3 framgår familjens totala genomsnittskostnad för adoptionen i de tio största ursprungsländerna för år 2001.

5.3.3 Kostnader i Sverige

Faktorer som påverkar en sammanslutnings kostnader för förmedlingsverksamheten i Sverige, är i huvudsak personalkostnader, lokalkostnader och övriga kostnader. I övriga kostnader kan ligga kostnader för styrelse och utveckling av nya kontakter.

För år 2000 uppgick sammanslutningarnas kostnader (statsbidraget avräknat) för förmedlingsverksamheten i Sverige till i genomsnitt 22 700 kr per adoption, med en lägsta kostnad om 2 400 kr och en högsta kostnad om 33 500 kr.

Under år 2001 uppgick motsvarande kostnader till i genomsnitt 23 500 kr, med en lägsta kostnad om 700 kr och en högsta kostnad om 32 700 kr.

Familjen erlägger en adoptionsavgift till sammanslutningen. Avgiften avser att täcka sammanslutningens kostnader för adoptionsverksamheten i Sverige och i utlandet.

Utöver adoptionsavgiften har familjen kostnader för registreringsavgift 0–1 500 kr och medlemsavgift 0–315 kr. Kostnader för översättning och bestyrkande av handlingar uppgick till 1 500–11 000 kr för såväl år 2000 som år 2001. Ett adoptionskostnadsbidrag om 40 000 kr kan beviljas när adoptionen är genomförd, se vidare kap. 13.

5.3.4 Kostnader i utlandet

Totala kostnader i utlandet

Faktorer som påverkar kostnaderna för förmedlingsverksamheten i utlandet är i huvudsak kostnader för barnets vård och uppehälle, advokat, domstol, pass, översättning och legalisering, avgifter till myndigheter och organisationer, lön till medarbetare eller kontaktpersoner, lokaler, tolkar, telefon och kontakttuppehållande verksamhet (sammanslutningens resor).

För år 2000 uppgick sammanslutningarnas kostnader i utlandet till i genomsnitt 47 500 kr per adoption. För de tio största ursprungsländerna var den lägsta kostnaden 10 900 kr (BFA-A, Polen) och den högsta kostnaden 81 000 kr (AC, Korea).

Under år 2001 uppgick motsvarande kostnader till i genomsnitt 51 900 kr. För de tio största ursprungsländerna var den lägsta kostnaden 9 900 kr (AC, Thailand) och den högsta kostnaden 95 800 kr (AC, Korea).

Utöver adoptionsavgiften har familjen kostnader för resa och uppehälle för egen del, vilket kan uppgå till stora belopp.

Kostnader för barnets vård och uppehälle

I en sammanslutnings totala kostnader i utlandet finns posten "barnets vård och uppehälle".

Sammanslutningens kostnad för posten barnets vård och uppehälle kan utgöra en stor del av den totala utlandskostnaden. Posten kan innehålla diverse olika kostnader som faktisk kostnad för barnets vård och uppehälle, ekonomiskt bidrag till barn-

hemmets verksamhet i stort eller bidrag till annan social verksamhet, bidrag till barnhemmet i form av t.ex. tvättmaskin, skor eller mjölkpulver. I sammanslutningens redovisning till NIA är posten inte uppdelad i faktiska kostnader för barnet och andra kostnader, varför det är omöjligt att se hur stora de faktiska kostnaderna för barnets vård och uppehälle är. Sammanslutningen får inte heller alltid denna information från den ansvariga myndigheten, organisationen eller barnhemmet i utlandet, inte ens när den efterfrågas.

För år 2000 uppgick sammanslutningarnas kostnader för barnets vård och uppehälle till i genomsnitt 30 700 kr per adoption. För de tio största ursprungsländerna var den lägsta kostnaden 2 600 kr (BFA-A, Polen) och den högsta kostnaden 76 600 kr (AC, Korea).

Under år 2001 uppgick motsvarande kostnader till i genomsnitt 35 000 kr. För de tio största ursprungsländerna var den lägsta kostnaden 2 900 kr (BFA-A, Polen) och den högsta kostnaden 92 600 kr (AC, Korea).

Övrigt om utlandskostnader

Posten "barnets vård och uppehälle" innehåller, som framgår ovan, vanligen både faktiska kostnader och andra kostnader.

De svenska sammanslutningarna redovisar sistnämnda kostnader på olika sätt i sina ekonomiska beräkningar. I redovisningen till NIA läggs ofta kostnaden under rubriken "barnets vård och uppehälle". I sin information om kostnader benämner vissa sammanslutningar kostnaden som en "donation" medan andra benämner kostnaden som "vård och uppehälle". Det är inte heller alltid som de svenska sammanslutningarna får reda på hur stor andel av avgiften till förmedlingskontakten som avser faktiska kostnader för adoptionen. Det är vanligt att ett totalbelopp förhandlas fram utifrån ett rimlighetsresonemang eller att förmedlingskontakten anger ett belopp som den svenska sammanslutningen får acceptera om den vill samarbeta med just den kontakten.

Hos de tio största ursprungsländernas förmedlingskontakter ingår andra kostnader än faktiska kostnader för adoptionen i varierande omfattning i adoptionsavgiften för alla länder utom Polen, se kap. 3. Förmedlingskontakterna kan indelas i några huvudgrupper.

- Det finns kontakter hos vilka kostnader utöver de faktiska ingår i den avgift som den svenska sammanslutningen betalar. Avgiften utgörs av ett fast belopp som ofta ensidigt bestäms av förmedlingskontakten och som avser barnets andel av kontaktens totala verksamhet, vilken kan inkludera annan verksamhet än drift av barnhem. Det framgår ofta inte hur stor del av avgiften som avser faktiska kostnader för adoptionen. Exempel på länder som tillämpar denna princip är Colombia (privata barnhem), Kina, Sydkorea och Sydafrika. I t.ex. Kina har barnhemmen ingen rätt att begära ersättning för barnets vård och uppehälle, men adoptivföräldrarna måste via adoptionsavgiften lämna en större "donation" till barnhemmet för att få adoptera ett barn. Den kinesiska adoptionsmyndigheten ser helst att denna s.k. donation överlämnas kontant av föräldrarna direkt till barnhemsföreståndaren. De svenska sammanslutningarna svarar dock för överföring av "donationen" till barnhemmet.
- För en annan grupp av kontakter finns det inte något officiellt krav på att betala mer än vad de faktiska kostnaderna uppgår till. Den svenska sammanslutningen vet dock att den aldrig skulle vara aktuell för adoptionssamarbete om den inte erbjöd barnhemmet ett bidrag utöver de faktiska kostnaderna. Bidragets storlek förhandlas fram med förmedlingskontakten. Exempel på länder är Indien, Ryssland, Vietnam och Vitryssland.
- Det finns också kontakter som inte kräver ersättning för annat än faktiska kostnader. Den svenska sammanslutningen ger emellertid ett bidrag av "anständighetsskäl" och för att stödja utlandskontaktens verksamhet. Exempel på länder är Thailand och Colombia (ICBF=statliga barnhem), vilka dock inte har rätt att begära ersättning för barnets vård och uppehälle.

5.3.5 Kostnader för internationell adoption i andra mottagarländer

Finland

I Finland finns tre auktoriserade sammanslutningar. Adoptionskostnaderna varierar för varje land som sammanslutningarna arbetar

med. Nedanstående kostnadsuppgifter avser kostnaderna inklusive resa och uppehälle och vi redovisar endast sammanslutningarnas "billigaste" respektive "dyraste" land/förmedlingskontakt.

Kostnaderna för adoption genom Rädda Barnen RF var under 2001 ca 57 000 SEK för Thailand och ca 111 000 SEK för Kina. Kostnaderna för adoption genom Interpedia var under 2002 ca 49 000 SEK för Thailand och ca 151 000 SEK för Colombia (privat barnhem). Kostnaderna för adoption genom Helsingfors Stad var under 2002 ca 22 000 SEK för Estland och ca 135 000 SEK för Colombia (privat barnhem).

Centralmyndigheten för en diskussion om höga adoptionskostnader, men myndigheten har hittills inte behövt ingripa.

Adoptanten kan beviljas adoptionskostnadsbidrag om motsvarande ca 17 500 SEK för Estland, ca 41 500 SEK för Kina och Colombia och ca 27 500 SEK för övriga länder.

Island

Island har endast en auktoriserad sammanslutning, vilken har samarbete med två länder. Familjens kostnader för en adoption från Kina uppgick år 2002 till ca 107 000 SEK inklusive resa och uppehälle och ca 55 000 SEK exklusive resa och uppehälle. Familjens kostnader för en adoption från Indien uppgick till ca 86 000 SEK inklusive resa och uppehälle och ca 49 000 SEK exklusive resa och uppehälle.

I samband med auktorisation tar centralmyndigheten hänsyn till om adoptionskostnaden bedöms vara högre än vad som är rimligt.

Island har inget adoptionskostnadsbidrag

Norge

I Norge finns tre auktoriserade sammanslutningar. De två största sammanslutningarna tillämpar en solidarisk betalningsprincip, som innebär att en adoption skall kosta lika mycket oavsett vilket land barnet adopteras från. Under de senaste åren har en adoption genom de två största sammanslutningarna kostat ca 91 000 SEK, exklusive resa och uppehälle. Den mindre sammanslutningen ligger

på ungefär samma nivå, med undantag för ett land som ligger något lägre.

Centralmyndigheten gör grundliga värderingar av om de avgifter som ursprungsländerna begär framstår som legitima.

Adoptanten kan beviljas adoptionskostnadsbidrag motsvarande ca 28 000 SEK.

5.4 Biståndsverksamhet

5.4.1 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete – Sida – är Sveriges myndighet för bilateralt internationellt utvecklingssamarbete, samt merparten av samarbetet med Central- och Östeuropa. Riksdag och regering beslutar om de ekonomiska ramarna, vilka länder Sida skall bedriva utvecklingssamarbete med och vilken inriktning samarbetet skall ha.

Sida stödjer insatser i nära 120 länder, inbegripet samarbetet med Central- och Östeuropa. Sidas insatser bygger på de förändringar som samarbetsländerna själva vill genomföra och är beredda att avsätta resurser till. Sidas uppgift är att noga tänka igenom vilka insatser som kan ge resultat och att därefter förmedla kunskap och kapital. Varje insats granskas och utvärderas noga. Sidas finansiering av projekt upphör så snart verksamheten kan stå på egna ben.

Sida verkar genom ca 1 500 samarbetspartners, de flesta svenska. Det är företag, folkrörelser, organisationer, högskolor och myndigheter som har kunskaper för att göra det svenska utvecklingssamarbetet framgångsrikt. På sikt skall det svenska utvecklingssamarbetet leda till ett bredare ekonomiskt och socialt samarbete till ömsesidig nytta. (Ovanstående uppgifter framgår av foldern *Sveriges utvecklingssamarbete 2002*.)

5.4.2 Barnrättsperspektivet i internationellt utvecklingssamarbete

I regeringens skrivelse 2001/02:186 *Ett barnrättsperspektiv i internationellt utvecklingssamarbete* presenteras ett tiopunktsprogram som skall ses som riktlinjer för en fortsatt integrering av

barnrättsperspektivet i utvecklingssamarbetet. Skrivelsen lyfter fram fyra strategiska områden för att främja respekten för barnets rättigheter: socialt reformarbete, hälso- och sjukvård, en skola för alla samt insatser för särskilt utsatta barn.

Inom området *socialt reformarbete* prioriterar regeringen bl.a. att relevanta svenska erfarenheter av socialt arbete skall tas tillvara i det internationella utvecklingssamarbetet och insatser för utbildning och kunskapsöverföring.

I området *hälso- och sjukvård* ingår bl.a. stöd till mödra- och förlossningsvård, ökat fokus på ungdomars, speciellt tonårsflickor, tillgång till information och sexualrådgivning och främjande av vård och rehabilitering för barn med funktionshinder.

Inom området *utbildning* prioriteras bl.a. insatser som gör det möjligt för fler flickor att gå i skolan och ökat stöd för utsatta barn, t.ex. barn med funktionshinder eller i riskzonen för att rekryteras som soldater, till prostitution eller skadligt arbete.

Inom området *särskilt utsatta barn* prioriterar regeringen stöd att utveckla ett socialt och utbildningsmässigt reformarbete som riktas till alla barn och ungdomar samt stöd till folkbokföring och registrering vid födseln. För gruppen barn med funktionshinder prioriterar regeringen bl.a. insatser för att hos föräldrar, politiker och beslutsfattare öka kunskapen om funktionshinder. När det gäller gruppen *barn på institution* prioriterar regeringen stöd till en aktiv familjepolitik med bas i jämställdhet för att familjerna själva skall kunna försörja sina barn, stöd till unga, ensamstående mödrar, stöd till familjer med funktionshindrade barn, insatser för att mobilisera barnets nätverk, stöd för framtagandet av nationella planer för avveckling av barninstitutioner, insatser för att stärka nära och regelbunden kontakt mellan barnet på institution och dess föräldrar och övriga nätverk, samverkan mellan institutionen och samhällets service såsom skola, hälso- och sjukvård samt stöd för att återanpassa barnet till familjelivet.

5.4.3 Enskilda organisationer – Forum Syd

Årligen får nära 300 svenska enskilda organisationer statligt stöd till utvecklingsprojekt, enligt 80/20-principen: om organisationerna svarar för 20 procent av finansieringen kan Sida skjuta till resterande 80 procent.

Under 2001 förmedlade Sida ca 1,7 miljarder kronor via enskilda organisationer. Genom stödet vill Sida främja utvecklingen av ett livskraftigt civilt samhälle i samarbetsländerna och stärka de lokala organisationerna. Verksamheten inriktas på partnerskap, där kapacitetsuppbyggnad och långsiktig samverkan med organisationerna är viktiga ingredienser. Det är 14 organisationer som har ramavtal om långsiktigt samarbete med Sida varav medlemsorganisationen Forum Syd är en. (Ovanstående uppgifter framgår av foldern *Sveriges utvecklingssamarbete 2002*.)

Enligt Forum Syds policy (maj 2001) är en av Forum Syds roller att vara en av Sida utsedd ramorganisation för delfinansiering av program- och projektverksamhet för en bred grupp organisationer i Sverige. Med uppdraget följer att vissa av Sida fastlagda kriterier för verksamheten måste följas. Inom ramen för Sidans anvisningar följer Forum Syd egna kriterier. Dessa används som stöd för bedömningar och prioriteringar av projektansökningar och är fokuserade på: att en mångfald av olika insatser främjas, att långsiktiga utvecklingseffekter av insatsen är tydliga och att i detta ingår komponenter för strukturförändringar på olika nivåer, att insatsen innehåller ett aktivt lokalt deltagande – ett lokalt "ägandeskap" samt att det bakom insatsen finns en rättighetsbaserad grundsyn som omfattar alla fyra grundelementen i Forum Syds utvecklingsyn. Grundelementen är: Fattigdomsbekämpning för en rättvisare värld, Mänskliga rättigheter/Demokrati, Jämställdhet – kvinnors och mäns lika värde och Miljö/hållbar utveckling.

Organisationerna ansöker om medel för sina projekt hos Forum Syd, som bereder ansökan. Forum Syds förtroenderåd avger en rekommendation och ansökan skickas därefter till Sida för beslut. Sida fattar beslut om projektmedel en gång per år. Vid bedömning av en ansökan tar Forum Syd enbart hänsyn till organisationens biståndsverksamhet och om organisationen har kapacitet att genomföra projektet.

5.4.4 De auktoriserade sammanslutningarnas biståndsverksamhet

BV har ingen biståndsverksamhet. Biståndsforeningen Barnens Vänner i Sri Lanka är helt skild från BV, men drivs dock av föräldrar som adopterat genom BV. ALC samlar in pengar en gång

om året för vidarebefordran till barnhemmet La Casa de la Madre y el Niño. Frösunda Solidaritet bedriver bistånds- och rehabiliteringsverksamhet, men har inte undersökts av oss då sammanslutningen är ny som auktoriserad sammanslutning och inte förmedlat några barn under 2001 och 2002. AC, FFIA och BFA-A bedriver alla biståndsverksamhet vid sidan av adoptionsverksamheten. Framför allt AC har en omfattande biståndsverksamhet, vilken omsätter ca 5 miljoner kronor per år. Sammanslutningarna bedriver, med något undantag, biståndsverksamhet enbart i de länder där de har adoptionsverksamhet. Sammanslutningarna menar att detta är av praktiska skäl, då de har kontaktnät i de länder de adopterar från.

Flera av sammanslutningarna får projektmedel genom Forum Syd (se ovan). Övrig finansiering kan ske genom t.ex. insamlingar.

Exempel på biståndsprojekt är kvinnohus, utbildning av socialarbetare och barnhemspersonal, gratis skollunch till utsatta barn, daghem, fosterföräldrar till funktionshindrade barn, sommarläger, brunnsgörning, fadderbarn, sexualupplysning och stöd till unga kvinnor, studiecirkel för blivande adoptivföräldrar i ursprungslandet, yrkesutbildning för kvinnor och barn och förbättrad institutionsvård.

Sammanslutningarna anser att biståndsverksamheten är viktig för att i alla lägen förbättra barns levnadsvillkor. Verksamheten bedöms vidare av sammanslutningarna vara en förutsättning för att de skall få barn för adoption, eftersom den utländska förmedlingskontakten förväntar sig att sammanslutningarna skall stödja social verksamhet i landet.

Som exempel kan nämnas Vietnam. Fram till nu har endast biståndsorganisationer tillåtits att arbeta med adoptionsförmedling. I den nyligen antagna lagen, som bl.a. reglerar internationella adoptioner, uppställs ett antal krav för att en adoptionsorganisation skall få tillstånd att verka i landet. Organisationen skall bl.a. "ha program, planer eller projekt för humanitära eller välgörenhetsaktiviteter för att understödja adoptioner av vietnamesiska barn". Vad detta innebär är i skrivande stund oklart, då förhandlingarna med Vietnam och den svenska staten ännu inte är slutförda.

Ett annat exempel är Indien där barnhemmen själva väljer vilka sammanslutningar de vill samarbeta med och de väljer då, enligt uppgift, en sammanslutning som arbetar professionellt och som är beredd att stödja deras totala verksamhet.

5.4.5 Permanenta byråns program

Permanent byrån vid Haagkonferensen har tagit fram ett program som skall tillhandahålla information, råd och utbildning för att stödja en effektiv implementering av Haagkonventionen.

Programmet är tänkt att stödja centralmyndigheter i såväl ursprungs- som mottagarländer och både i medlemsländer och i länder som överväger att ansluta sig till konventionen. Programmet riktar sig också till auktoriserade sammanslutningar, till vilka många uppgifter kan vara delegerade. Programmet ger stöd till regeringar, som överväger en anslutning till konventionen, i form av råd och vägledning i frågor (inkl. legala och strukturella frågor) som är relaterade till implementering, särskilt när det gäller auktorisationsvillkor och procedur för auktorisation samt tillsyn över auktoriserade sammanslutningar.

Även om programmet riktar sig till såväl mottagar- som ursprungsländer behövs stödet främst i ursprungsländerna. Programmet är utformat för att tillhandahålla stöd på ett sätt, som är anpassat till omständigheterna, och som tar hänsyn till kulturen i det berörda landet.

Programmet utgår från ett integrerat synsätt, som ser utvecklingen av adoption, inklusive internationell adoptionsservice, som en del av och som ett alternativ i en integrerad barnavårdsverksamhet. Programmet skall bidra till den mer generella utvecklingen av alternativ barnavård, inklusive framför allt inhemsk adoption, i ursprungsländerna.

Avsikten med programmet är att tillhandahålla information, råd och utbildning för att försäkra att

- de nödvändiga praktiska stegen för att implementera konventionen effektivt iakttas och genomförs;
- målen och principerna i konventionen till fullo förstås och respekteras;
- de etiska krav som uppställs i konventionen uppmärksammas; och
- kraven för framgångsrikt internationellt samarbete uppfylls.

Programmet kommer att finnas på två nivåer. Ett "snabbprogram" kommer att tas fram för stater som är i ett tidigt skede för anslutning till konventionen. Ett fördjupat program kommer

att tas fram för utformning och utbildning för att stödja en utveckling på lång sikt.

Programmet kommer att innehålla sådant som legala frågor, strukturella och organisatoriska frågor, procedurer för internationella adoptioner, integrering med annan barnskyddsverksamhet, auktorisation, rekrytering av personal och utbildning, utredning och förberedelse av adoptivföräldrar, rapport om barnet, barn med särskilda behov, matchningsprocessen, kostnader och avgifter, otillbörlig ekonomisk vinst, rådgivning efter en adoption, uppföljningsrapporter etc.

För att programmet skall kunna genomföras krävs att framför allt mottagarländerna bidrar med ekonomiska medel till den fond som skapats för ändamålet.

De länder som är intresserade att få ta del av programmet kan ansöka om detta hos Permanenta byrån. Permanenta byrån har möjlighet att med kort varsel se till att nödvändigt arbete kommer igång.

5.5 Överväganden och förslag – kostnader

5.5.1 Nationella frågor

Under en tioårsperiod har kostnaderna för internationell adoption ökat kraftigt. Staten har i någon mån kompenserat adoptivföräldrarna genom att höja adoptionskostnadsbidraget, som nu uppgår till 40 000 kr per adoption. Det går dock inte att komma ifrån att de höga kostnaderna innebär att internationell adoption oftast är en fråga för de ekonomiskt starka. Enligt vår mening är detta inte tillfredsställande, eftersom ett gott föräldraskap rimligtvis beror på helt andra faktorer än god ekonomi.

Adoptionskostnadsbidraget avser att minska föräldrarnas kostnader i samband med adoptionen. Därutöver lämnar staten visst bidrag till de auktoriserade sammanslutningarna. Enligt vår uppfattning löses problemet med de stigande kostnaderna inte genom kontinuerliga höjningar av de statliga bidragen, då höjningar kan befaras vara kostnadsdrivande i sig. Vi anser att det istället bör eftersträvas att kostnaderna hålls nere.

Adoptionslagstiftningsutredningen framhöll i sitt betänkande (SOU 1994:137 s. 96) bl.a. följande.

Liksom på andra områden torde emellertid ett sätt att hålla kostnaderna nere vara att möjliggöra för flera aktörer, i dessa fall organisationer, att konkurrera om medlemmarna på området i fråga. För en sådan konkurrens krävs att adoptivföräldrarna i så stor utsträckning som möjligt kan jämföra de erbjudna tjänsterna och kostnaderna för dessa och att antalet adoptionsorganisationer, som erbjuder adoptionshjälp, inte är alltför begränsat. Mot denna bakgrund föreslår utredningen bl.a. en ökad enhetlighet när det gäller fastställande av adoptionsorganisationernas avgifter, redovisning av kostnaderna i verksamheten och inbetalningen av föräldraförskotten.

Vi kan konstatera att konkurrensen hittills inte förmått hålla kostnaderna nere, vilket förmodligen beror på att de stora kostnadsökningarna ligger i utlandet. Dessa kostnader är för de svenska sammanslutningarna svåra att påverka.

För att de blivande föräldrarna verkligen skall kunna jämföra de olika sammanslutningarnas tjänster och kostnader måste sammanslutningarnas kostnadsredovisning bli än mer enhetlig och specificerad. Redan idag har adoptionsmyndigheten möjlighet att i samband med beslut om auktorisation ställa villkor om redovisning. Det ankommer på adoptionsmyndigheten att fortsätta arbetet mot en mer enhetlig redovisning. Enligt vår uppfattning är det dock inte tillräckligt att redovisningen blir enhetlig utan det måste också stå klart vilka kostnader som adoptionsavgiften grundar sig på, särskilt i utlandet. Detta innebär att sammanslutningarna för att kunna få auktorisation måste kunna redovisa hur kostnaderna fördelar sig i Sverige och utlandet, se vidare under avsnitt 6.3.4. Det är vidare angeläget att adoptionsmyndigheten noggrant följer hur sammanslutningarna informerar sökandena om adoptionsavgiftens storlek, såväl de preliminära uppgifterna som de slutligen fastställda avgifterna.

5.5.2 Internationella frågor

Sveriges förhållningssätt till Haagkonventionen

Sverige ratificerade Haagkonventionen år 1997. Konventionen är sedan dess inkorporerad i svensk rätt. För oss är det en självklarhet att Sverige skall följa intentionerna i konventionen, även i förhållande till de länder som inte är anslutna till konventionen.

Detta gäller även de rekommendationer, som antogs vid Specialkommissionens möte år 2000.

Konventionstexten är inte alltid helt klar och ger utrymme för tolkningar, bl.a. när det gäller kostnader och utgifter. Rekommendationer kan här ge närmare ledning, men olika tolkningar av vilka kostnader och utgifter som kan accepteras är trots rekommendationerna inte uteslutna. Det gäller för Sverige att ta ställning till hur Sverige anser att konventionen skall tolkas.

När det gäller adoption skall barnets bästa främst beaktas, vilket innebär att i den mån barnets bästa ställs mot t.ex. vuxnas längtan efter barn, så skall alltid vad som är bäst för barnet väga över. Denna "konflikt" kan uppstå på två olika nivåer, dels i ett enskilt fall dels på ett övergripande plan. För det enskilda fallet finns redan reglerat t.ex. vad som gäller vid medgivandeprövning (socialtjänstlagen) och att adoptionen skall vara till fördel för barnet (föräldrabalken). På det mer övergripande planet, t.ex. när det gäller förhållningssätt till ekonomiska frågor i samband med internationell adoption, finns i princip ingen reglering utöver Haagkonventionen. Det gäller här att Sverige har ett förhållningssätt till internationell adoption som verkligen sätter barns intressen främst och som stämmer överens med svenska värderingar i övrigt. Det är viktigt att staten tar ett tydligt ansvar och inte lägger över detta på de auktoriserade sammanslutningarna och blivande adoptanter, som har sina intressen att bevaka. Hur andra medlemsstater förhåller sig till konventionen eller hur andra stater än konventionsstater agerar, kan inte få vara avgörande för Sveriges ställningstagande. Det är däremot angeläget att Sverige försöker få till stånd ett samarbete med andra mottagarländer, för att främja en sund utveckling av den internationella adoptionsverksamheten.

Internationell adoption – en hjälp på kort sikt

Internationell adoption kan för ett enskilt barn vara den bästa lösningen. Internationell adoption som generell lösning på utsatta barns svåra situation är endast en kortsiktig hjälpinsats, som inte löser de globala grundläggande problem som är orsak till att barn överges. I många länder är synen på ogifta kvinnor som föder barn sådan att det är helt omöjligt för en kvinna att behålla sitt barn. Barnet dödas eller överges. Svår fattigdom kan vara ett annat skäl

till att barn överges liksom att synen på barn och barns värde är en annan än vad vi är vana vid i Sverige.

För att förbättra utsatta barns livsvillkor på lång sikt krävs framför allt insatser som gynnar en bred välfärdsutveckling i ursprungsländerna, och mottagarländerna bör bidra till en sådan utveckling genom generella insatser. Målsättningen måste vara att barn får växa upp i sin biologiska familj eller i en annan familj i sitt ursprungsland.

Eftersom det inte är realistiskt att tro att alla barn kan få den möjligheten, inte ens i framtiden, måste arbetet med att förbättra barns villkor ske med såväl långsiktiga som kortsiktiga insatser.

Om ett mottagarland som Sverige skall ha en internationell adoptionsverksamhet, och samtidigt vara trovärdigt i sina insatser att förbättra utsatta barns villkor, måste tyngdpunkten på hjälpsatser för barn vara sådan hjälp som på lång sikt förbättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Detta kan tänkas minska riskerna för barn att överges.

Internationell adoption – ett etiskt dilemma

I världen finns många barnlösa vuxna som längtar efter barn. I världen finns också många barn som saknar familj. Många vuxna vill ha ett så litet och friskt barn som möjligt. Eftersom de barnlösa vuxna är fler än de små, friska barn som är tillgängliga för adoption, uppstår en konkurrenssituation, där det finns risk för att den som betalar mest också får flest barn och också de ur ett vuxenperspektiv mest "attraktiva" barnen, dvs. de små och friska barnen.

Olika länder har olika kulturer för att bidra med stöd till olika ändamål. I länder där individen själv betalar för mödravård och förlossning kan tänkas finnas en större öppenhet eller tolerans för att betala stora belopp för att få adoptera ett barn. Sådana länders betalningsvilja och betalningsförmåga blir i praktiken normgivande för hur stora belopp som går att begära för att barn skall bli tillgängliga för adoption.

Det är fullt förståeligt att ursprungsländerna tar emot bidrag till sin sociala verksamhet och att de väljer samarbetskontakter som är beredda att bistå dem med stora belopp. Det är vidare förståeligt att barnlösa vuxna är beredda att göra stora ekonomiska uppoffringar för att få ett efterlängtat barn. Så länge det finns fler vuxna som vill

adoptera än "lämpliga" barn tillgängliga för adoption, kommer det att finnas en marknad för adoption, där ekonomiska medel har stor betydelse.

Begreppet barnhandel innebär för de flesta att vuxna köper barn för att utnyttja dem sexuellt, som arbetskraft eller på något annat otillbörligt sätt. Även om syftet i adoptionssammanhang inte är fråga om utnyttjande av barn – utan tvärtom en önskan att ge ett barn en familj – så finns det en uppenbar risk för att barnen blir brickor i ett ekonomiskt spel, som drivs av vuxnas barnlängtan och svåra ekonomiska och sociala problem i ursprungsländerna. Ett sådant ekonomiskt spel måste kunna betecknas som en form av barnhandel. Att internationella adoptioner under vissa förhållanden kan sorteras in under begreppet barnhandel kommer bl.a. till uttryck i barnkonventionens fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Där definieras som straffbar handling "att som mellanhand otillbörligt framkalla samtycke till adoption av ett barn i strid med tillämpliga internationella rättsliga instrument om adoption". Vidare finns i preamblen till protokollet en hänvisning till bl.a. 1993 års Haagkonvention.

När blivande föräldrar måste betala mer för adoptionen än vad de faktiska kostnaderna uppgår till, tenderar barn att bli en handelsvara. Även om det som betalas utöver de faktiska kostnaderna används till ett gott ändamål, får ett sådant bidrag aldrig bli ett villkor för att ett barn skall bli tillgängligt för adoption.

I takt med att kostnaderna för adoption trissas upp i konkurrensen mellan olika mottagarländer, finns också en risk för att det i barnens ursprungsländer skapas ett beroende av inkomster som härrör från den internationella adoptionsverksamheten. När det är fråga om stora belopp som lämnas, utöver ersättningar för de faktiska kostnaderna, kan det tänkas att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att förmedla barn för nationell adoption eller att placera barn i fosterhem. Internationella adoptioner kan i sådant fall hindra en positiv inhemsk utveckling. En sådan utveckling kan inte under några förhållanden accepteras. Det finns också en risk för att internationella adoptioner bidrar till att bevara strukturer med en föräldrad kvinnoyn och en syn på utomäktenskapliga och funktionshindrade barn, som Sverige inte kan godta.

Det är av största vikt att alla, som på något sätt har anknytning till internationella adoptioner, eftersträvar en hög etik i adoptionsverksamheten. Internationell adoption måste sättas in i ett större sammanhang än vad som ofta görs idag, där internationell adoption främst ses som en alternativ familjebildning. Vi anser det vara helt nödvändigt att Sverige tar ställning till vilka "spelregler" vi kan acceptera och hur Sverige kan agera för att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption.

Skäliga utlandskostnader

Drift av barnhem, från vilka adoptivbarnen kommer, och administration i samband med internationell adoption innebär självfallet stora kostnader för ursprungsländerna. Det är inte annat än rimligt att de blivande adoptanterna ersätter ursprungsländerna för de faktiska kostnader som belöper på det enskilda barnets adoption, eller en beräknad genomsnittskostnad per barn.

Hur ursprungsländerna beräknar faktiska kostnader varierar emellertid och i vissa fall ingår även en genomsnittligt beräknad kostnad för att förbättra det barnhem barnet vistas på eller andra åtgärder för de barn som blir kvar på barnhemmet och inte blir adopterade. I vissa fall inräknas även vård och stöd för de mödrar som lämnat barn för adoption. Det kan därmed vara svårt att bedöma vad som kan anses utgöra faktiska kostnader.

Att de blivande adoptanterna även skall vara tvingade att bekosta ursprungsländernas välfärdsutveckling i övrigt, kan ifrågasättas. Enligt vår mening är det ur de svenska adoptanternas synvinkel inte rimligt att de ur egen ficka finansierar en utbyggnad av välfärden i ett annat land. Därigenom riskerar barnen att bli en handelsvara och det finns också risk för att ursprungsländerna blir beroende av inkomster från internationell adoptionsverksamhet, något som inte kan accepteras.

5.5.3 Utredningens förslag

Ett första steg för att komma till rätta med ovan redovisade problem är att adoptionsmyndigheten i samband med beslut om auktorisation för ett visst land, skall bedöma om det är lämpligt att

ett adoptionssamarbete inleds eller fortsätter, bl.a. med hänsyn till kostnadsbilden. För att kunna göra en sådan bedömning krävs att den svenska sammanslutningen presenterar en specificerad redovisning av samtliga utlandskostnader. Det är angeläget att kostnaderna bedöms rimliga i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet. Utvecklingen bör gå mot att den del av kostnaden som avser annat än faktiska kostnader för adoptionen (genomsnittligt beräknade) successivt minskar. Om sammanslutningen inte kan lämna en tillräckligt relevant och utförlig redovisning får myndigheten ange hur redovisningen skall förbättras. Om sammanslutningen av olika skäl inte kan följa myndighetens anvisningar, kan detta innebära att ifrågavarande förmedlingskontakt kommer att anses som olämplig att samarbeta med.

Vid bedömning av om kostnaderna är rimliga i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet, skall adoptionsmyndigheten ha kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det aktuella landet, om det inte är uppenbart obehövt, se vidare avsnitt 6.3.4.

Vad som skall ingå i faktiska kostnader kräver noggranna överväganden. Självklara faktiska kostnader är mat och uppehälle, hälso- och sjukvård och administration föranledd av adoptionen. Även andra kostnader kan vara aktuella, men det får helt klart inte vara fråga om att bekosta driften av ett barnhem eller annan verksamhet. Adoptionsmyndigheten bör tillsammans med de auktoriserade sammanslutningarna utarbeta en manual för vad som kan ingå i de faktiska kostnaderna för en adoption. Vid beräkning av dessa kostnader kan det vara nödvändigt att acceptera viss schablonisering, i vart fall när det gäller barnets vård och uppehälle, som också bedöms vara den svåraste posten att beräkna. Vår uppfattning är att utgångspunkten för när sammanslutningen i förhållande till barnhemmet skall börja betala för barnets vård och uppehälle bör vara tidpunkten för barnförslaget.

5.6 Överväganden och förslag – biståndsverksamhet

5.6.1 Biståndsverksamhet och internationell adoptionsförmedling – en vanskelig kombination

Det finns ingen anledning att ifrågasätta att de auktoriserade sammanslutningarna med sin biståndsverksamhet visar en uppriktig vilja att förbättra utsatta barns och kvinnors levnadsvillkor.

Att förena det yttersta målet för sammanslutningarnas biståndsverksamhet – som bör vara att barn skall tas om hand av biologiska föräldrar, släkt eller i vart fall av en familj inom landet – med det yttersta målet för adoptionsverksamheten – att förmedla barn för adoption i Sverige – innebär enligt vår uppfattning uppenbara svårigheter. En målkonflikt torde ständigt vara närvarande i verksamheten.

Det går inte heller att bortse ifrån att biståndsverksamheten är en förutsättning för sammanslutningarna att framstå som attraktiva samarbetspartner när det gäller adoption. I de flesta länder finns inte något officiellt krav på biståndsverksamhet, men sammanslutningen vet att om den inte har någon sådan verksamhet, så kommer den inte att vara intressant som samarbetspartner vid adoption. Sammanslutningarnas intryck är att sammanslutningar/länder som har en omfattande bistånds ofta får betydligt fler barn för adoption än de sammanslutningar/länder som har en mindre omfattning på sin verksamhet.

Det sistnämnda knyter an till vad som ovan sagts om kostnader och barnhandel, med den skillnaden att här är det de auktoriserade sammanslutningarna och inte de enskilda föräldrarna, som genom biståndsverksamheten "betalar" för att få barn tillgängliga för adoption. Genom att en stor del av biståndsprojekten finansieras med medel från Sida, är också svenska staten med och "betalar" för att vuxna i Sverige skall få möjlighet att bilda familj.

Det är enligt vår mening av största vikt att Sverige överväger hur vi kan bidra till bättre levnadsvillkor för utsatta kvinnor och barn utan att integriteten i adoptionsprocessen äventyras.

5.6.2 Utredningens förslag

De auktoriserade sammanslutningarnas biståndsverksamhet

I rekommendationen till Haagkonventionen framhålls att stödet till ursprungsländerna inte får äventyra integriteten i adoptionsprocessen. Vår uppfattning är att biståndsverksamhet som bedrivs av de auktoriserade sammanslutningarna måste vara villkorlös. Om den verkligen skall uppfattas som villkorlös kan verksamheten inte vara kopplad till en verksamhet från vilken barn förmedlas för adoption eller till en person som bistår sammanslutningen i adoptionsverksamheten. Det får inte ens finnas misstankar om att det svenska biståndet ges under förutsättning att det förmedlas barn för adoption i Sverige. Det finns ett etiskt dilemma i att den biståndsverksamhet som i ursprungsländernas ögon stärker trovärdigheten hos de svenska sammanslutningarna snarare minskar trovärdigheten för den som eftersträvar renhet i adoptionsverksamheten.

För att verksamheten med internationella adoptioner skall hållas så ren som möjligt kan sammanslutningarna, enligt vår mening, inte tillåtas bedriva biståndsverksamhet gentemot en verksamhet från vilken barn förmedlas för adoption eller gentemot en person som bistår sammanslutningen i adoptionsverksamheten. Detta skall framgå av auktorisationsvillkoren i lagen om internationell adoptionsförmedling. Att ha biståndsverksamhet i ett land från vilket sammanslutningen förmedlar barn för adoption, bör dock inte vara något hinder, under förutsättning att biståndsverksamheten hålls helt skild från adoptionsverksamheten såväl ekonomiskt som personellt. Sammanslutningen kan inte tillåtas att ha en representant (eller kontaktperson) i utlandet, som både bistår blivande adoptanter och administrerar biståndsverksamhet, eftersom detta utgör en stor risk för sammanblandning av sammanslutningens helt skilda verksamheter med adoptionsförmedling och biståndsverksamhet. Det ankommer på adoptionsmyndigheten att följa sammanslutningarnas förmedlingsarbete och relationerna till de utländska adoptionskontakterna i strävan att hålla adoptionsverksamheten åtskild från annan verksamhet.

Svenskt utvecklingssamarbete

Sverige skall som ett, med hänsyn till sin folkmängd, stort mottagarland självklart bidra till att ursprungsländerna ges möjlighet att bygga upp en bred välfärdsverksamhet för att på så sätt förbättra utsatta barns och kvinnors livsvillkor. Detta mottagarländernas ansvar framhålls i rekommendationen till Haagkonventionen och bör, enligt en annan rekommendation till konventionen, gälla gentemot alla länder. Det är enligt vår uppfattning angeläget att biståndsverksamheten arbetar långsiktigt och med subsidiaritetsprincipen för ögonen.

Som framgår av avsnitt 5.4.2 är regeringen beredd att göra stora insatser för att integrera barnrättsperspektivet i svenskt utvecklingssamarbete. Såväl barnkonventionen som Haagkonventionen lyfter fram subsidiaritetsprincipen. Enligt vår mening vore det önskvärt att regeringen i det svenska utvecklingssamarbetet också tydligt prioriterar att inhemska alternativ som ersätter barnhem byggs ut, så att barn i första hand ges möjlighet att växa upp under goda livsvillkor i en familj i sitt ursprungsland. Enligt båda konventionerna bedöms detta som ett för barn generellt bättre alternativ än internationell adoption.

Permanent byråns program

Permanent byråns ovan beskrivna program är enligt vår mening ett lovvärt initiativ. Mottagarländerna kan genom programmet bistå ursprungsländerna utan att integriteten i adoptionsverksamheten äventyras. Ursprungsländerna, som inte behöver känna krav på sig att lämna barn för adoption för att få stöd, ges möjlighet att bygga upp sociala infrastrukturer m.m. med sikte på en anslutning till Haagkonventionen. Vi anser att regeringen bör undersöka programmet närmare. Om programmet håller tillräckligt hög kvalitet kan det finnas anledning för Sverige att bidra med ekonomiska medel.

5.7 Konsekvenser

Konsekvensen av att kräva en öppen redovisning av kostnader, att i princip inte acceptera annat än faktiska kostnader inom ramen för

adoptionsavgiften och att sträva efter att det inte skall finnas någon direkt koppling mellan adoption och biståndsverksamhet, kan bli att färre utländska barn kommer att bli tillgängliga för adoption i Sverige än vad som är fallet idag. Det kan t.ex. bli svårt att få fram specificerade och renodlade kostnadsuppgifter och dessutom endast ersätta "faktiska kostnader" för barn från Kina, Colombia och Korea, dvs. de största ursprungsländerna. Till följd härav kan de svenska auktoriserade sammanslutningarnas verksamhet minska. De barn som skulle ha kunnat förmedlas för adoption i Sverige, kommer istället att adopteras av familjer i andra länder, då det inte råder någon brist på blivande adoptanter.

Sverige bör, enligt vår mening, vara ett föregångsland när det gäller att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption. Om Sverige vill bidra till att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption, bör den svenska regeringen och adoptionsmyndigheten, utöver att ta ställning till hur Sverige självt skall förhålla sig till kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption, aktivt verka i internationella sammanhang för att dessa frågor uppmärksammas och för att de stora mottagarländerna tillsammans tar upp dessa frågor med myndigheter och sammanslutningar i barnens ursprungsländer.

Det är vår förhoppning att ett svenskt ställningstagande i frågan kan stimulera andra mottagarländer att ta ställning till vilka kostnader som är etiskt försvarbara i samband med internationell adoption samt hur biståndsverksamhet kan bedrivas på ett sätt, som inte äventyrar integriteten i adoptionsverksamheten. Det är angeläget att Sverige tydligt visar att barns bästa alltid har företräde i samband med internationell adoption. Ett led i detta är att mottagarländerna villkorlöst kan bistå ursprungsländerna i deras välfärdsutveckling, så att ursprungsländerna i högre utsträckning skall ha möjlighet att ta hand om sina barn inom landet.

Under förutsättning att även andra mottagarländer agerar på liknade sätt i frågan kommer blivande adoptanter i Sverige inte att "drabbas" hårdare än adoptanterna i något annat mottagarland. En konsekvens torde också kunna vara att utlandskostnaderna kan begränsas eller hållas oförändrade.