



den 2 maj 2018

dnr 3.3.6:124/17
dnr 3.3.6:125/17
dnr 3.3.6:126/17

MFoF:s tillsynsrapport 2017

Organisationer som omfattas av tillsynen

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

Sammanfattning

Det har inte framkommit något som ger skäl att anta att organisationerna inte uppfyller förutsättningarna för auktorisation enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

Följande iakttagelser nämns särskilt i rapporten:

- Adoptionsorganisationerna bör i större utsträckning verka för att blivande adoptivföräldrar och barn får en inväpningsperiod och att barnet inte utsätts för fler separationer under adoptionsprocessen.
- Det är ojämn kvalitet på auktorisationsansökningarna inom adoptionsorganisationerna. Organisationerna behöver arbeta för att stärka den interna kvalitetskontrollen.
- Det finns ett behov att fortsatt arbeta mot ökad transparens och tydlighet i redovisningen av avgifter och kostnader i utlandet.

MFoF:s tillsynsarbete

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, MFoF, har enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA) tillsyn över adoptionsorganisationernas arbete med adoptionsförmedling. MFoF ska arbeta för att internationella adoptioner till Sverige sker på ett lagligt och etiskt sätt och enligt principen om barnets bästa. Organisationerna ska förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke.

I tillsynsrapporten redovisas iakttagelser som gjorts under året som gått, men också frågor som aktualiserats tidigare men som fortfarande är aktuella. Av tillsynsplanen framgår vad MFoF tittar särskilt på i tillsynen och vilka dokument som granskas närmare. Av planen framgår också vilka ursprungsländer som ägnats särskild uppmärksamhet från MFoF:s sida (jfr tillsynsplan dnr 1.1.3:189/17). MFoF genomför sin tillsyn bland annat i löpande kontakter med organisationerna, genom tillsynsbesök, samt vid möten och utbildningsdagar om specifika frågor. Myndigheten gör också tillsynsresor till utvalda ursprungsländer som organisationerna samarbetar med.

Bakgrund

De internationella adoptionerna minskar över hela världen samtidigt som de nationella adoptionerna i ursprungsländerna ökar. I Sverige har de internationella adoptionerna minskat med cirka 28 procent sedan år 2015, och med 74 procent under tioårsperioden 2005–2017. År 2017 förmedlades 240 adoptioner till Sverige via de svenska adoptionsorganisationerna, att jämföra med 259 adoptioner året innan.

Det är inte bara antalet adoptioner som minskar utan också antalet medlemsansökningar till adoptionsorganisationerna. Organisationernas samarbetskontakter har många barn som är aktuella för internationell adoption, men det är inte så många av de sökande som är beredda att adoptera dem. Barnen är äldre och har med få undantag sjukdomar, funktionsnedsättningar och svår social bakgrund. Det innebär att varje adoptionsförmedling tar mycket tid och kräver kvalificerade bedömningar, vilket ställer höga krav på adoptionsorganisationernas kompetens. Samtidigt minskar intäkterna i takt med att antalet förmedlade adoptioner sjunker. Sedan år 2014 har två adoptionsorganisationer avvecklat sin förmedlingsverksamhet.

MFoF har i flera sammanhang, bland annat i årsredovisningen 2015, framfört behovet av en översyn av adoptionsförmedlingsverksamheten. I budgetpropositionen för 2017 anförde regeringen att det finns behov av att anpassa dagens organisering av adoptionsförmedlingsverksamheten och det stöd som lämnas i samband med internationell adoption till nya förhållanden. Även barnrättsperspektivet behöver förstärkas i detta hänseende (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 9, s.164).

MFoF utfärdar villkor för auktoriserade adoptionsorganisationer enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Villkoren rör bland annat kompetens, information, dokumentation, adoptionsproceduren och redovisningar till MFoF. Under 2017 har MFoF slutfört arbetet med revideringen av MIA:s beslutade villkor från 29 maj 2015. De har förtydligats när det gäller vilken kompetens en auktoriserad adoptionsorganisation ska ha eller ha tillgång till. I de nya villkoren är det också tydligare att organisationernas matchningsförfarande (barn–familj) alltid ska utgå ifrån det individuella barnets bästa. I de fall utlandet söker en familj åt ett barn och organisationen har en familj att föreslå ska de omständigheter som varit avgörande och den analys som lett fram till beslutet beskrivas och dokumenteras. Villkoren gäller för nya auktorisationer som beviljats för 2018 och framåt.

Adoptionsorganisationernas ekonomi

Adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet finansieras främst av adoptionsavgifter men också av statsbidrag som fördelas av MFoF. Eftersom adoptionsverksamheten i huvudsak är avgiftsfinansierad innebär nedgången i antalet förmedlade adoptioner att intäkterna har minskat, samtidigt som kostnaderna inte har minskat i samma grad. Kostnaderna påverkas mindre av minskningen då adoptionsorganisationerna har fasta kostnader för verksamhetsdrift och för att upprätthålla samarbetet med sina adoptionskontakter i ursprungsländerna. När adoptionerna blir färre delas kostnaderna på färre adoptionssökande. Adoptionsorganisationerna har anpassat sig efter de ändrade förhållandena genom att effektivisera delar av sin verksamhet, bland annat genom nedskärningar och outsourcing av delar av verksamheten. Under 2017 har både Adoptionscentrum och BFA-A dragit ner på personal.

Enligt LIA får adoptionsorganisationerna inte vara vinstdrivande. Vidare gäller att annan verksamhet som adoptionsorganisationerna bedriver, exempelvis biståndsverksamhet, inte får äventyra förtroendet för adoptionsförmedlingsverksamheten. Det innebär att annan verksamhet måste hållas ekonomiskt skild från adoptionsverksamheten och redovisas separat.

Enligt LIA måste en adoptionsorganisation också ha ekonomiska medel för avveckling av sin verksamhet. För att kunna bedriva en förmedlingsverksamhet, där plötsliga förändringar i utlandet kan få stor påverkan på förmedlingsverksamheten, har adoptionsorganisationerna också fonder, bland annat för att täcka oförutsedda kostnader i utlandet och för att kunna göra utvecklingsåtgärder i nya samarbetsländer.

I samband med att organisationerna år 2017 ansökte om auktorisation för arbete med adoptionsförmedling i Sverige (Sverigeauktorisering) har MFoF granskat organisationernas årsredovisningar. MFoF har också granskat adoptionsorganisationernas ekonomiska rapporter för länderna i samband att organisationerna ansökte om auktorisation att få arbeta med adoptionsförmedling i respektive land (utlandsauktorisering).

Auktorisationsansökningar

MFoF har noterat att det finns en ojämnhet i kvalitén på auktorisationsansökningarna inom organisationerna. Den interna kontrollen behöver stärkas, främst hos Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt – Adoptioner, för att ansökningarna ska hålla en jämn och hög kvalitet och för att ansökningarna ska innehålla den information som framgår av MFoF:s anvisningar. Under auktorisationsomgången 2017 har MFoF behövt ställa många kompletterande frågor. Det gäller även kostnadsbilagan till auktorisationsansökningarna, som inte alltid specificeras enligt myndighetens anvisningar.

MFoF har särskilt noterat att samtliga organisationer skulle behöva utveckla sina riskbedömningar i ansökningarna. Det som främst saknas är en analys av riskerna med att arbeta med adoptionsförmedling i det land som ansökan gäller och vilka konsekvenserna kan bli, i första hand för barnen.

Redovisning av adoptionsavgifter

MFoF har under många år arbetat med att nå större enhetlighet i hur adoptionsorganisationerna redovisar kostnader för adoptioner på sina webbplatser för att lättare kunna jämföra kostnaderna mellan organisationer. MFoF strävar också efter ökad transparens när det gäller avgifter och kostnader i utlandet. Det ska tydligt framgå hur avgifterna används av den utländska adoptionskontakten för att MFoF ska kunna göra en bedömning av kostnaderna i landet.

Organisationerna behöver fortsatt bli bättre på att redovisa avgifter och kostnader i utlandet till MFoF, men också fortsättningsvis arbeta för att tydliggöra redovisningen av adoptionsavgifterna på sina webbplatser. MFoF kommer att fortsätta arbetet med ökad transparens och tydlighet i dialog med adoptionsorganisationerna.

Adoptionsorganisationerna föreslår familj

En grundläggande princip vid internationell adoption är att lämpliga föräldrar utses till ett visst barn som är i behov av en familj. När man i ursprungslandet ska utse adoptivföräldrar till ett barn

är det vanligt att det är en matchningskommitté, bestående av olika experter, som väljer familj åt det barn som är aktuellt för internationell adoption. (jfr. Guide to Good Practice no. 1 (7.2.5), 1993 års Haagkonvention).

Nu mera är det vanligt att adoptionsorganisationernas samarbetskontakter i utlandet ger de svenska adoptionsorganisationerna i uppdrag att föreslå föräldrar till barn som är aktuella för internationell adoption. Adoptionsorganisationerna försöker då hitta föräldrar genom att gå igenom de ansökningar de har utifrån de sökandes önskemål, turordning och giltiga medgivande. Det finns en uppenbar risk att det är de sökandes önskemål snarare än det enskilda barnets specifika behov som kommer att avgöra vilken förälder eller vilka föräldrar barnet får. MFoF har genom diskussioner och utbildning uppmärksammat organisationerna på detta. Frågan behandlas också i MFoF:s villkor för auktoriserade adoptionsorganisationer. Av villkoren framgår att i de fall det kommer en fråga från utlandet om att söka föräldrar till ett barn, ska organisationen utgå ifrån det enskilda barnets behov och ta ställning till om det finns lämpliga familjer bland deras sökande och i så fall välja den familj som bedöms vara mest lämpad för det aktuella barnet oavsett turordning. Barnets bästa ska vara avgörande för organisationens ställningstagande. Om organisationen har en lämplig familj att föreslå så ska valet av familj motiveras och dokumenteras i adoptionsakten. Av dokumentationen ska det framgå vilka omständigheter som har haft betydelse för bedömningen av barnets bästa. Den analys som ledde fram till bedömningen ska också beskrivas.

Generellt kan nämnas att organisationerna, i samband med att de söker föräldrar till barn på sina webbplatser, har förbättrat informationen för att skydda det enskilda barnets integritet.

Korruptionspolicy och riskbedömningar

Korruptionen är utbredd i många av de länder som adoptionsorganisationerna förmedlar adoptioner från (jfr Transparency International). Organisationerna behöver göra väl avvägda riskbedömningar innan de påbörjar ett adoptionssamarbete med ett land och kontinuerligt följa upp samarbetet med landet för att försäkra sig om att korruption inte förekommer i förmedlingsverksamheten. Det är också viktigt att organisationerna informerar blivande adoptivföräldrar om de risker som är kopplade till korruptionen i landet.

Vid tillsynsrapportens undertecknande har samtliga organisationer lämnat in en policy mot korruption. MFoF kommer även fortsättningsvis att ha en dialog med adoptionsorganisationerna om hur de gör för att försäkra sig om att korruption inte sker i samband med adoptionsförmedlingen.

Upprepade separationer

Adoptionsprocessen ser olika ut i de ursprungsländer som organisationerna arbetar i, och längden på vistelsen i landet för blivande adoptivföräldrar varierar. För barnets bästa anser MFoF att adoptionsorganisationerna, i större utsträckning än vad som gjorts tidigare, bör verka för att blivande adoptivföräldrar stannar kvar i landet under processens gång. Detta för att så långt som möjligt undvika att barnet utsätts för onödiga separationer. MFoF har i samband med tillsyns- och auktorisationsarbetet noterat att kunskapen om vikten av detta skiljer sig åt mellan och inom organisationerna.

Invänjning

Trots en allt större kunskap om barns behov är det inte ovanligt att barn får följa med sina nya föräldrar den allra första gången de möts i ursprungslandet. Adoptionsorganisationerna bör i sina kontakter med ursprungslandet verka för att barn och adoptivföräldrar får ha en invänjningsperiod i landet då de successivt får lära känna varandra innan barnet lämnar sina vårdare. Organisationerna kan göra detta genom att kommunicera med sina samarbetspartners i utlandet om vikten av invänjning i större utsträckning än vad som görs idag.

Tillsynsresor till ursprungsländer

MFoF har gjort två tillsynsresor under 2017: Makedonien och Estland. För varje tillsynsresa finns en skriftlig rapport.

Ett problem MFoF ser i Makedonien är att det finns ett förbud för myndigheter att lämna ut information om de biologiska föräldrarna. Anledningen till förbudet är att skydda de biologiska föräldrarnas integritet. Makedoniens centralmyndighet för internationella adoptionsfrågor, Ministry of Labour and Social Policy, uppgav under besöket att de hoppas på en lagändring.

Estland förmedlar endast adoptioner till Sverige och Adoptionscentrum är deras enda internationella samarbetsorganisation. Ett nytt barnskyddssystem infördes 1 januari 2016. Nu genomförs politiska reformer i landet som bland annat syftar till att föräldrar ska kunna behålla sina barn, samtidigt som det finns ett stort intresse för nationell adoption. Under vår tillsynsresa framkom att estniska myndigheter ser framför sig att landet kommer att bli ett mottagarland och inte ett ursprungsland vad gäller internationella adoptioner. Man menar dock att man för behöver lösa situationen för den begränsade grupp barn som idag är aktuell för internationell adoption.

Slutsats

Det har inte framkommit något som ger skäl att anta att organisationerna inte uppfyller förutsättningarna för auktorisation enligt lagen (1997:92) om internationell adoptionsförmedling.

Kristina Svartz
Generaldirektör

Åsa Hjertström
Socionom

Elin Torebring
Jurist