



Åsa Hjertström
asa.hjertstrom@mfof.se

Regeringskansliet
Socialdepartementet

Kerstin Sahlgren
kerstin.sahlgren@mfof.se

2018-03-29

Redovisning av regeringsuppdrag Barnrätt i praktiken (BIP)

(S 2016/07779/RS, delvis)

Uppdraget

I regleringsbrevet för 2017 har MFoF fått i uppdrag att analysera om det finns behov av att utveckla den praktiska tillämpningen av barnkonventionen på myndighetens verksamhetsområden. MFoF ska redovisa utvecklingsområden och hur de kan tas till vara i verksamheten senast den 30 mars 2018.

Koppling till myndighetens instruktion

MFoF:s uppdrag är att bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete samt ansvara för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden. Myndigheten ska också bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling av förebyggande insatser inom områdena samarbetsamtal som inte sker på uppdrag av domstol, familjerådgivning och stöd till föräldrar i föräldraskapet för att främja barnets utveckling och hälsa (föräldraskapsstöd).

När det gäller internationella adoptioner ska MFoF särskilt övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt. MFoF:s auktoriserar och utövar tillsyn över adoptionsorganisationerna och är centralmyndighet enligt Haagkonventionen. Utöver det ska MFoF följa den internationella utvecklingen och samla information i frågor som rör adoption av utländska barn samt att följa utvecklingen av kostnaderna för adoption. MFoF betalar också ut statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade.

I all sin verksamhet ska MFoF främja barnets rättigheter med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Myndigheten ska även främja jämställdhet och ett jämställt föräldraskap. Myndigheten ska samråda med andra myndigheter och organisationer inom sitt område.

Arbetet med uppdraget

MFoF ska, i enlighet med sin myndighetsinstruktion, beakta FN:s konvention om barnets rättigheter i all sin verksamhet. MFoF:s styrka i arbetet med uppdraget Barnrätt i praktiken är att

2018-03-29

myndigheten är väl insatt i Barnkonventionen. Ytterligare en styrka i arbetet är att MFoF är en liten myndighet, vilket har gjort det enkelt att involvera hela verksamheten. Samtidigt kan vi konstatera att beslutet att omlokalisera verksamheten till Skellefteå har påverkat arbetet med uppdraget. Myndigheten har behövt hushålla med sina resurser. Under arbetet med rapporteringen har tjänsterna på föräldraskapsstöd varit vakanta. Den person som tidigare samordnat arbetet slutade på myndigheten i november 2017. Uppdraget har övertagits av andra medarbetare, men slutsatsen är ändå att arbetet har påverkats.

Utgångspunkterna för arbetet med uppdraget har varit att:

- analysera beslutsprocesser och styrdokument ur ett barnrättsperspektiv
- kartlägga utvecklingsområden på MFoF:s ansvarsområden ur ett barnrättsperspektiv.

Rapporten

Rapporten är uppdelad efter verksamhetsområde, där internationella adoptioner delats upp i auktorisation och tillsyn, utbildning för yrkesverksamma om internationella adoptioner samt stöd till adopterade och deras familjer.

Auktorisation och tillsyn på området internationella adoptioner

Identifierade utvecklingsområden

- Auktorisation
- Tillsyn

Auktorisation

MFoF ska särskilt övervaka att organisationernas arbete med internationella adoptioner sker i enlighet med lag och principen om barnets bästa som den kommit till uttryck i FN:s barnkonvention och 1993 års Haagkonvention. För att en adoption kan anses ha genomförts på ett – enligt barnkonventionens artikel 21 – godtagbart sätt krävs det att konventionsstater som erkänner eller tillåter adoption ska säkerställa att barnets bästa beaktas främst i alla frågor som rör adoption. Grundförutsättningen är att adoptionen har godkänts i enlighet med tillämplig lag och på grundval av all relevant och tillförlitlig information. Barnets bakgrund ska utredas rättssäkert och dokumenteras, vilket även följer av 1993 års Haagkonvention. Enligt både FN:s barnkonvention artikel 12 och 1993 års Haagkonvention ska det säkerställas att barnet fått komma till tals om adoptionen, att barnet har fått relevant rådgivning och att barnets önskemål och mening tagits i beaktande. Vid internationell adoption gäller också den så kallade subsidiaritetsprincipen. Kravet på att subsidiaritetsprincipen efterföljs uttrycks i artikel 21 b i FN:s barnkonvention. Principen innebär att barn i första hand ska växa upp i sin biologiska familj, i andra hand i sitt ursprungsland och först därefter kan internationell adoption prövas.

Under hösten 2017 inkom adoptionsorganisationerna med auktorisationsansökningar till MFoF, eftersom merparten av auktorisationerna för att arbeta med adoptionsförmedling i ursprungsländer skulle gå ut vid årsskiftet 2017/2018. Under auktorisationsförfarandet systematiserades arbetet

2018-03-29

ytterligare utifrån ett barnrättsperspektiv. Myndigheten kartlade adoptionsprocessen och beslut i samtliga auktoriserade länder utifrån hur hänsyn tas till barns bästa och barnrättsperspektivet.

Utifrån kartläggningen av adoptionsprocessen togs tjugo frågeområden fram som kommer att användas vid bedömning av framtida ansökningar. Områdena är till exempel barnets födelsecertifikat, barnets bakgrundsutredning, eftersökandet av anhöriga, invänjning, matchningsprocessen och om/hur barnen fått komma till tals om adoptionen. Bedömningsunderlaget och kartläggningen gav ett underlag för bedömningen av auktorisationsansökan och en övergripande bild av hur barns rättigheter tas tillvara i respektive land. Systematiseringen av arbetet blir också viktig för att säkerställa kunskapsöverföring när myndigheten omlokaliseras till Skellefteå.

Tillsyn

MFoF har god kunskap om hur adoptionsprocessen fungerar i ursprungsländer genom lagstiftning, omvärldsanalys, auktorisationsansökningar, tillsynsresor, kontakter med ursprungsländernas myndigheter och andra mottagarländers myndigheter. Det myndigheten behöver fördjupad kunskap om är hur den praktiska tillämpningen av barns rättigheter dokumenteras i barnrapporterna. I tillsynsplanen för 2018 granskades barnrapporterna i samtliga auktoriserade länder utifrån barnets rätt att komma till tals om adoptionen, efterföljandet av subsidiaritetsprincipen samt hur barnets bakgrund dokumenterats i barnrapporten.

Slutsats

MFoF behöver se över hur myndigheten på ett mer systematiskt och fördjupat sätt kan ta hänsyn till barns bästa och barnrättsperspektivet i beslut och motiveringar till beslut om auktorisation samt i tillsynsarbetet.

Åtgärder som har vidtagits

- Systematiserat hur myndigheten tar hänsyn till barns bästa och barnrättsperspektivet i beslut om auktorisationer.
- Barnrättsperspektivet har förts in som en särskild punkt i tillsynsplanen.
- Beslut om att granska barnrapporter från samtliga länder och alla adoptionsorganisationer för de barn som adopterats till Sverige under 2017.
- Barnrapporter har granskats enligt ovan under januari 2018.

Åtgärder framåt

- Formulera beslutsmeningar som synliggör vikten av barns bästa och barnrättsperspektivet på området auktorisationer och för tillsynsarbetet.
- Analysera uppgifter som framkom vid granskning av barnrapporterna i syfte att verka för att barns rättigheter bättre tillvaratas och dokumenteras i ursprungsländerna.

Utbildning för yrkesverksamma om internationella adoptioner

MFoF informerar och utbildar personer som arbetar med adoptionsfrågor. Årligen genomförs flera utbildningsdagar och kurser. Utbildningarna utgår alltid från adoptivbarns särskilda behov

2018-03-29

och rättigheter, i enlighet med FN:s barnkonvention och Haagkonventionen. Myndigheten har under många år samlat kunskap och erfarenhet för att kunskapsförmedlingen ska ha ett tydligt barn- och barnrättsperspektiv. Utbildningsinsatserna följs upp och utvärderas kontinuerligt.

Stöd till adopterade och deras familjer

Identifierade utvecklingsområden

- Stöd till adopterade och deras familjer efter adoptionen
- Stöd till adopterade som söker sitt ursprung

Att adopterade själva har rätt till stöd efter adoptionen följer av 1993 års Haagkonvention, socialtjänstlagen och Barnkonventionen. Enligt artikel 21 i Barnkonventionen ska konventionsstater som erkänner och/eller tillåter adoption säkerställa att barnets bästa främst beaktas. I artikel 18 punkt 2 i Barnkonventionen uttrycks att konventionsstaterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare när de fullgör sitt ansvar för barnets fostran.

MFoF och tidigare MIA har under många år pekat på behovet av stöd efter adoption. Kunskapen om ett stödbehov har MFoF fått utifrån kontakter med adopterade, adoptivfamiljer, adoptionsorganisationer och yrkesverksamma. Många som haft behov av stöd betonar vikten av att den som ger stödet har kunskap om adoption och upprepade separationer. Det mest avgörande för adopterade barns utveckling är vilken omvårdnad de får av sina adoptivföräldrar. Adoptivföräldrar i Sverige uppmuntras under föräldraförberedelsen att söka råd och stöd efter adoptionen men många kommuner har inte något adoptionskompetent stöd att erbjuda. Eftersom flertalet barn som adopteras i dag är äldre än tidigare, har sjukdom, funktionsnedsättning eller svår social bakgrund så ökar behovet av stöd till både adoptivföräldrar och adoptivbarn. Behov av psykosocialt stöd kan finnas hos den adopterade under hela livet. Olika teman kopplade till adoptionen kan aktualiseras i alla åldrar och utvecklingsfaser hos den adopterade då adoption är en livslång process.

I Danmark beslutade man år 2014 att stöd före och efter adoptionen är obligatoriskt. De beslutade också att implementera Post Adoption Service (PAS) för adoptivfamiljer. PAS är 6 timmar obligatoriskt stödsamtal med psykolog eller terapeut och ytterligare 20 timmar frivilliga stöd-samtal med psykolog eller terapeut. Vid utvärderingen år 2016 framkom att 97 procent av föräldrarna upplevt en förbättring inom minst ett av de områden av föräldraskapet som utvärderades. De flesta föräldrar hade förbättrat och utvecklat 1–12 områden i föräldraskapet av 27 möjliga. Som en del i PAS i Danmark erbjuds samtalsgrupper för adopterade barn och samtalsgrupper för vuxna. Under åren 2016–2017 pågick ett projekt i Danmark där adopterade över 18 år beviljades 2 miljoner DKR till samtalsstöd. Sammanlagt fick 216 adopterade mellan 4 och 16 samtalstimmar hos en PAS-terapeut. Nu utreder Danmark om det projektet ska permanentas.

Stöd till adopterade som söker sitt ursprung

Adopterades rätt att ta del av information om sin bakgrund är en viktig princip både i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner och i barnkonventionen.

2018-03-29

Barn har rätt att så långt som möjligt veta vilka sina föräldrar är och de har rätt till sin etnicitet, språk och kultur vilket uttrycks i barnkonventionens artiklar 7 och 8.

Det finns ett stort behov av stöd till adopterade som söker sitt ursprung. Utöver information om var dokument kan finnas i Sverige behöver adopterade praktisk hjälp att fortsätta sökandet i ursprungslandet och psykosocialt stöd i samband med eventuell kontakt med den biologiska familjen. Stöd behövs också när adopterade söks av sina biologiska familjer i ursprungslandet eller av biologiska syskon som har adopterats till andra familjer.

MFoF har inte i uppdrag att ge adopterade individuellt stöd. År 2013 lämnade MIA ett förslag till Socialdepartementet om hur praktiskt stöd till adopterade som söker sitt ursprung kan organiseras.

Slutsats

MFoF behöver se över hur stöd till adopterade och deras familjer efter adoptionen kan utformas.

Åtgärder som har vidtagits

- Förslag till Socialdepartementet (dnr 47:520/12) om hur stödet kan organiseras. Myndigheten saknar i dagsläget möjligheter att vidta ytterligare åtgärder på området.
- Förstudie med analys av utvecklingsområden för PAS i Sverige.
- Utarbetat en projektplan för ett kunskapsunderlag om stöd efter adoption.
- Konsultera adopterade om PAS.

Åtgärder framåt

- Sammanställa ett kunskapsunderlag för yrkesverksamma som arbetar med adopterade och deras familjer om stöd till adopterade och deras familjer.
- Uppdatera utbildningsmaterialet till föräldrautbildningen inför internationell adoption i enlighet med kunskapsunderlaget.
- Beskriva behovet av en statlig översyn av stödet till adopterade och deras familjer i en promemoria till Socialdepartementet.

Familjerätt

Identifierade utvecklingsområden

- MFoF:s författningsarbete
- Samarbetssamtal
- Riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge
- Utredningar med skyddade personuppgifter
- Lagstiftningen

MFoF:s författningsarbete

MFoF har sett ett behov av att föra in barnkonsekvensanalyser i myndighetens rutiner för författningsarbete. Syftet är att säkerställa att konsekvenser för barnet särskilt ska ha beaktats. Utifrån arbetet med uppdraget barnrätt i praktiken har myndigheten ändrat i de interna rutinerna. I det senaste författningsarbetet, socialnämndens utredning när barn har kommit till genom assisterad

2018-03-29

befruktning av en ensamstående kvinna som trädde i kraft den 1 mars 2018, gjordes en barnkonsekvensanalys under egen rubrik.

Samarbetssamtal

I kartläggningen av samarbetssamtal (regeringsuppdrag, rapporterat 2016) framkom att barn sällan kommer till tals i samband med samarbetssamtal. MFoF har mot den bakgrunden åtagit sig att ta fram ett kunskapsbaserat och – i den mån det är möjligt – evidensbaserat utbildningsmaterial som alla samtalsledare bör genomgå innan de självständigt leder samarbetssamtal. Barnets delaktighet ska uppmärksammas särskilt i arbetet. Materialet ska innehålla metoder och modeller för att samtala med de barn som samtalen rör. En inledande kontakt har tagits med Linnéuniversitet. Arbetet är för närvarande uppskjutet med anledning av myndighetens omlokalisering till Skellefteå.

Riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge

MFoF har ett pågående regeringsuppdrag att ta fram ett handlägningsstöd för socialnämndernas arbete med riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Syftet är en mer rättssäker handläggning och för att barnets rätt ska tillvaratas och tydliggöras. Uppdraget kommer att redovisas inom kort.

Utredningar med skyddade personuppgifter

Familjerätterna har efterfrågat bättre stöd i handlägningsförfarandet i ärenden när barnet och en förälder har skyddade personuppgifter. De vill veta hur det är möjligt att inhämta uppgifter utan att röja barnets vistelseort samtidigt som det är av största vikt att barnets rätt tillvaratas i dessa utredningar.

Frågan lyftes också i SOU 2017:6 Se barnet med slutsatsen att frågorna behöver utredas vidare i ett annat sammanhang.

Lagstiftningen

I kontakter med handläggare och chefer på familjerätterna runt om i kommunerna, andra yrkesverksamma och i kontakterna med privatpersoner har MFoF identifierat att otydligheter i lagstiftningen på ett antal områden riskerar att få negativa konsekvenser för barn.

Exempel på områden som diskuterats är surrogatarrangemang, avtal om ensam vårdnad fastän föräldrarna lever i ett parförhållande och handläggning i ärenden om vårdnad, boende och umgänge där barn och förälder har skyddade personuppgifter.

Ett område som blivit tydligt de senaste åren handlar om fastställande av faderskap för barn som befinner sig i asylprocess och för ensamkommande barn. En förutsättning för att socialnämnden ska vara behörig att utreda faderskapet för ett barn är att barnet har hemvist i Sverige (2 kap. 1 § föräldrabalken, FB). Den definition av hemvistbegreppet som finns i 7 kap. 2 § lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmyndarskap ska vara utgångspunkt även för hur man tillämpar bestämmelsen i FB. Definitionen i 1904 års lag är emellertid allmänt hållen och är därmed svår att tillämpa och ger utrymme för olika skönsmässiga bedömningar i kommunerna. Bristen på klara kriterier innebär svårigheter för handläggarna att bedöma barnets hemvist och bedömningarna blir olika i kommunerna. Faderskapsutredningar för ensamkommande

2018-03-29

barn är också förenade med särskilda svårigheter då föräldrarna inte finns i Sverige och den enda informanten i utredningen ofta blir barnet. Ytterligare ett definierat problem är att de flesta ensamkommande barnen förmodligen är födda inom äktenskapet och faderskapspresumtion råder.

MFoF har också identifierat att olika myndigheters regelverk krockar, så som Skatteverkets folkbokföringsregler och Migrationsverkets regler för beviljande av uppehållstillstånd.

Utvecklingen av behandlingsmetoder vid ofrivillig barnlöshet har fått stor betydelse för människors möjlighet att bilda familj. Den kan till och med sägas ha ändrat eller utvidgat begreppet familj genom att föräldraskap definieras på olika sätt: genetiskt, biologiskt, rättsligt och socialt. Regleringen ser också olika ut i olika länder. Då barn kommer till på sätt som är möjliga i andra länder men som i Sverige inte är reglerade eller tillåtna uppstår komplicerade situationer och det väcker frågor om barnets intressen och rättigheter ställt i relation till föräldrarnas.

MFoF har beskrivit dessa problem och behovet av en översyn av lagstiftningen i en promemoria till Justitiedepartementet.

Åtgärder som har vidtagits

- Barnkonsekvensanalys har förts in som ett eget område i myndighetens författningsarbete.
- Handläggningsstöd för arbetet med riskbedömningar pågår. Arbetet ska redovisas senast den 7 maj 2018.
- MFoF har beskrivit problem och behovet av en översyn av lagstiftningen i en promemoria till Justitiedepartementet i februari 2017 (Dnr 6.1:94/17).

Åtgärder framåt

- Utifrån rådande lagstiftning ge bättre stöd för utredningar när en förälder och barnet har skyddade personuppgifter.

Föräldraskapsstöd

Utvecklingsområden

- Kommunikation om att föräldraskapsstöd är en av barns rättigheter enligt barnkonventionen

En viktig utgångspunkt i arbetet med föräldraskapsstöd är barnkonventionens artikel 18. I artikelns andra punkt uttrycks att konventionsstaterna ska ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran. Det lyftes på de fyra konferenserna *Världens viktigaste uppdrag*, som MFoF anordnade tillsammans med Länsstyrelsen hösten 2017. Det var också temat för myndighetens medverkan på barnrättstorget i Almedalen.

I utvecklingen av det kunskapsbaserade arbetet på området föräldraskapsstöd kommer FN:s barnkonvention att integreras i styr, arbets- och uppföljningsprocesser. Vidare har regeringen aviserat en ny strategi för föräldraskapsstödsområdet. I arbetet med den kommer MFoF att lyfta barnrättsperspektivet särskilt.

2018-03-29

Åtgärder som har vidtagits

- MFoF:s medverkan på barnrättstorget i Almedalen handlade om barns rätt till att deras föräldrar får stöd från samhället i sitt föräldraskap (barnkonventionen, artikel 18).
- Konferenser på temat Världens viktigaste uppdrag på fyra platser i landet med utgångspunkt i barns rätt till att deras föräldrar får stöd från samhället i sitt föräldraskap (barnkonventionen, artikel 18).

Åtgärder framåt

- Understryka vikten av ett barnrättsperspektiv i arbetet med den nationella strategin för föräldraskapsstöd.

Familjerådgivning

MFoF har under 2017 påbörjat ett kunskapsbaserat arbete på området familjerådgivning. Området är inte kartlagt i full utsträckning och vi har därför ännu inte tillräckligt med underlag för att identifiera konkreta utvecklingsområden.

Det som har identifierats under 2017 är att verksamheten är omfattande. Många barn har berörts av att deras föräldrar besökt familjerådgivningen för samtal (37 500 barn år 2016). Den kunskapen kommer att tas med i utvecklingen av myndighetens kunskapsbaserade arbete på området, som en del i att integrera ett barnrättsperspektiv i alla myndighetens styrdokument.

Ytterligare identifierade områden

Myndigheten behöver också se över hur vi involverar barn och unga i vårt kunskapsarbete samt hur barn och unga kan få tillgång till kunskap på våra områden.

Åtgärder framåt

- Ta reda på hur MFoF kan tillgängliggöra relevant kunskap för barn och unga.
- Se över hur MFoF inkluderar barn och unga i utformningen av kunskapsmaterial och webb-information.

Kristina Svartz
Generaldirektör