



MYNDIGHETEN FÖR  
FAMILJERÄTT OCH  
FÖRÄLDRASKAPSTÖD

# Fler verktyg inom tillsynen

Slutrapport för regeringsuppdrag S2024/00195 (delvis)

Maj 2024

# Innehåll

Fler verktyg inom tillsynen .....	1	5.3 Ingripande vid allvarliga brister .....	10
Innehåll .....	2	5.4 Föreläggande om att lämna upplysningar och handlingar .....	10
1. Sammanfattning .....	3	5.5 Beslut som tillfälligt stoppar adoptionsorganisationens verksamhet .....	11
2. Beskrivning av uppdraget .....	4	5.5.1 Förutsättningar för att fatta beslut som tillfälligt stoppar adoptionsorganisationens verksamhet .....	11
2.1 MFoF:s tolkning av uppdraget .....	4	Förutsättningar för IVO:s interimistiska beslut .....	11
3. Bakgrund och utgångsläge .....	5	Förutsättningar för Skolinspektionens interimistiska beslut .....	12
3.1 Myndighetens tidigare uppdrag .....	5	Förutsättningar för interimistiska beslut inom MFoF:s tillsynsverksamhet .....	12
3.2 Uppdragets genomförande .....	5	5.6 Behov av att beslut inom tillsynen gäller omedelbart .....	13
4. MFoF:s tillsynsverksamhet .....	6	6. Konsekvenser .....	14
4.1 Inledning .....	6		
4.2 Allmänt om auktorisation .....	6		
4.3 Närmare om tillsynsverksamheten .....	7		
5. Fler ingripandemöjligheter .....	9		
5.1 Inledning .....	9		
5.2 Ingripande vid mindre allvarliga brister .....	9		

# 1. Sammanfattning

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har i uppdrag att utöva tillsyn över de svenska auktoriserade adoptionsorganisationernas arbete med internationell adoptionsförmedling.<sup>1</sup> Vid tillsynen ska MFoF följa upp att krav i lag och villkor för förmedling av internationell adoption i Sverige eller i ett annat land fortsatt är uppfyllda.<sup>2</sup>

De ingripandemöjligheter som MFoF har tillgång till påverkar myndighetens möjligheter att utöva en ändamålsenlig och effektiv tillsyn över adoptionsorganisationernas förmedlingsarbete. MFoF bedömer att nuvarande ingripandemöjligheter inte är helt ändamålsenliga och effektiva. Därför föreslår MFoF att myndigheten ges möjlighet att

- ge anmärkningar och utfärda varningar
- förelägga om att lämna begärda upplysningar eller handlingar
- fatta interimistiska beslut
- fatta beslut inom tillsynsverksamheten som gäller omedelbart.

Åtgärderna **anmärkning**, **varning** och **föreläggande** möjliggör ett proportionerligt ingripande samt bidrar till ökad rättssäkerhet för adoptionsorganisationerna. **Interimistiska beslut**, det vill säga beslut som tillfälligt stoppar en adoptionsorganisations verksamhet helt eller delvis, bidrar till att eventuella negativa konsekvenser som en fortsatt adoptionsförmedling kan medföra avvärs i ett tidigt skede. Att beslut om föreläggande, interimistiska beslut och beslut om återkallelse av Sverige- eller landauktorisering gäller **omedelbart** bidrar till att myndighetens åtgärder får effekt direkt och minskar risken för att barn adopteras till Sverige under förhållanden som inte uppfyller kraven i lag och villkor.

MFoF bedömer att myndigheten kan utöva en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn med de föreslagna ingripandemöjligheterna. Samtliga förslag kräver lagändringar.

De föreslagna ingripandemöjligheterna skulle kunna medföra konsekvenser för flera aktörer, däribland blivande adoptivbarn och adoptivfamiljer samt de auktoriserade adoptionsorganisationerna. MFoF anser dock att ett införande av de föreslagna ingripandemöjligheterna är nödvändigt för att myndigheten ska kunna vidta proportionerliga åtgärder vid tillsynen samt för att myndigheten ska kunna verka för att internationella adoptioner sker till Sverige på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt.

---

<sup>1</sup> 5 § lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling samt 3 § första stycket p 1 förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

<sup>2</sup> Prop. 2003/04:131 s. 50.

## 2. Beskrivning av uppdraget

Regeringen har i ändring av regleringsbrevet för 2024 gett MFoF i uppdrag att analysera och beskriva vilka verktyg som behövs för att kunna vidta omedelbara eller interimistiska åtgärder inom ramen för myndighetens uppdrag att utöva tillsyn över auktoriserade adoptionsorganisationers förmedlingsarbete. I uppdraget ingår att belysa under vilka förutsättningar sådana omedelbara eller interimistiska åtgärder bör kunna vidtas. I uppdraget ingår också att belysa konsekvenserna av att kunna vidta sådana åtgärder.<sup>3</sup>

### 2.1 MFoF:s tolkning av uppdraget

MFoF:s tolkning är att det övergripande syftet med uppdraget är att myndigheten ska analysera vilka ingripandemöjligheter som behövs för att myndigheten ska kunna utöva en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn över adoptionsorganisationernas förmedlingsarbete. En sådan tillsyn innefattar enligt MFoF:s bedömning ett tidigt agerande, proportionerliga åtgärder samt att de åtgärder som vidtas får effekt omedelbart.

Inom ramen för uppdraget lämnas inte några förslag på författningsändringar.

---

<sup>3</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. S2024/00195.

## 3. Bakgrund och utgångsläge

MFoF ansvarar för tillsyn över de svenska auktoriserade adoptionsorganisationernas arbete med internationell adoptionsförmedling. Enligt nu gällande regelverk saknar MFoF möjligheter att inom ramen för tillsynsverksamheten vidta omedelbara eller interimistiska åtgärder. Mot bakgrund av detta har MFoF fått i uppdrag att analysera och beskriva behovet av att kunna vidta fler åtgärder inom tillsynsverksamheten, när sådana åtgärder bör kunna vidtas och vilka eventuella konsekvenser åtgärderna kan medföra.

### 3.1 Myndighetens tidigare uppdrag

I ändring av regleringsbrev för 2023 gav regeringen MFoF i uppdrag att fördjupa delar av den tidigare översynen av auktorisations- och tillsynsarbetet inom den internationella adoptionsverksamheten.<sup>4</sup> Syftet med uppdraget var att se till att resurser används så effektivt som möjligt och att stärka rättssäkerheten för barnets bästa. En redovisning av uppdraget med förslag på hur förändringar kan genomföras samt förslag på lagändringar lämnades till Socialdepartementet den 27 mars 2024. Redovisningen innehöll bland annat en kortfattad beskrivning av de förslag som lämnas i denna rapport.

### 3.2 Uppdragets genomförande

I genomförandet av uppdraget har MFoF tagit del av regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (Skr. 2009/10:79), nedan benämnd som regeringens tillsynsskrivelse, samt delar av slutbetänkandet *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100), nedan benämnd som Tillsynsutredningens slutbetänkande. MFoF har vidare inhämtat kunskap från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt Skolinspektionen. MFoF har även inhämtat synpunkter från de auktoriserade adoptionsorganisationerna Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt.<sup>5</sup>

I rapporten har MFoF använt sig av begreppet adoptionsorganisation som benämning för en sammanslutning som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner.

---

<sup>4</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. S2023/02122.

<sup>5</sup> Mot bakgrund av uppdragets begränsning i tid har adoptionsorganisationernas synpunkter avseende åtgärderna anmärkning och varning inte inhämtats inför upprättandet av denna rapport.

# 4. MFoF:s tillsynsverksamhet

## 4.1 Inledning

MFoF är centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen) och ansvarar för frågor om internationella adoptioner till Sverige.<sup>6</sup> I MFoF:s arbete med internationell adoption ingår att myndigheten ska övervaka att de svenska adoptionsorganisationernas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och Haagkonventionen samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt.<sup>7</sup>

Ändamålen med Haagkonventionen är bl.a. att upprätta garantier för att säkerställa att internationella adoptioner sker med beaktande av barnets bästa och med respekt för dess grundläggande rättigheter såsom dessa erkänns i internationell rätt samt att säkerställa att de adoptioner som genomförs i enlighet med konventionen erkänns av de fördragsslutande staterna.<sup>8</sup> Av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) framgår att konventionsstater som erkänner och/eller tillåter adoption ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa.<sup>9</sup> Arbetet med att säkerställa att adoptioner sker till Sverige på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt sker genom att MFoF ansvarar för auktorisation och tillsyn av de svenska adoptionsorganisationerna i enlighet med lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA).<sup>10</sup> Vid tillsynen granskar MFoF att de krav för auktorisation som framgår av lag samt de villkor som MFoF meddelat fortsatt är uppfyllda.

## 4.2 Allmänt om auktorisation

Det är endast adoptionsorganisationer som har beviljats auktorisation som får förmedla internationella adoptioner. För att få auktorisation krävs att adoptionsorganisationerna uppfyller kraven i LIA. MFoF prövar dels om en adoptionsorganisation ska få auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige (Sverigeauktorisering), dels om en adoptionsorganisation ska få auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land (landauktorisering). En prövning av landauktorisering sker för varje enskilt land som adoptionsorganisationen avser att förmedla adoptioner från.

För att få *Sverigeauktorisering* krävs att:

- adoptionsorganisationens huvudsakliga syfte är att förmedla internationella adoptioner
- det står klart att adoptionsorganisationen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke samt att

---

<sup>6</sup> 4 § förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

<sup>7</sup> 3 § första stycket p 1 förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

<sup>8</sup> Artikel 1 a och c Haagkonventionen.

<sup>9</sup> Artikel 21 första stycket Barnkonventionen.

<sup>10</sup> 5 § LIA.

- adoptionsorganisationen har en styrelse och revisorer samt stadgar som innebär att adoptionsorganisationen är öppen. (6 § LIA)

För att få *landauktorisering* krävs, utöver Sverigeauktorisering, att:

- landet har en tillförlitlig reglering av internationell adoption som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i Barnkonventionen och Haagkonventionen
- att landet eller den aktuella delen av landet har en fungerande administration för internationell adoptionsverksamhet
- att adoptionsorganisationen kommer att förmedla adoptioner från landet på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt
- att verksamheten ska ske utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktämne
- att adoptionsorganisationen redovisar vilka kostnader som finns i landet i samband med adoption
- att det med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att adoptionsorganisationen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet samt
- att eventuell annan verksamhet som adoptionsorganisationen bedriver inte äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten. (6 a § LIA)

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige får ges i högst fem år och auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land får ges i högst två år. MFoF får även förena auktorisationen med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten. (7 § första stycket LIA)

## 4.3 Närmare om tillsynsverksamheten

MFoF ansvarar för tillsynen över de auktoriserade adoptionsorganisationerna (5 § LIA) och har rätt att inspektera en auktoriserad adoptionsorganisationens verksamhet. MFoF får vidare inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen (9 § LIA).

Tillsynen över de auktoriserade adoptionsorganisationerna fortlöper under året och innefattar bland annat mottaganden av information och klagomål från enskilda samt genomgång av adoptionsorganisationernas styrelseprotokoll, reserapporter med mera. MFoF genomför årligen en granskning av adoptionsorganisationernas årsredovisning och andra ekonomiska redovisningar samt gör tillsynsbesök hos adoptionsorganisationerna en gång per år.

Ett tillsynsärende inleds om myndigheten får information från allmänheten eller annan aktör som tyder på att en auktoriserad adoptionsorganisation inte lever upp till de krav som följer av en beviljad auktorisation. Ett tillsynsärende kan också inledas om myndigheten får information om förhållanden i ett land som kan påverka en beviljad landauktorisering. Även information från de auktoriserade adoptionsorganisationerna kan medföra att ett tillsynsärende inleds.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> De auktoriserade adoptionsorganisationerna har enligt lag en skyldighet att skyndsamt meddela MFoF avseende förändring i organisationens verksamhet i Sverige eller utlandet samt förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten (8 a § LIA).

MFoF kan ta del av uppgifter som tyder på allvarliga brister inom den internationella adoptionsverksamheten. Det kan vara uppgifter om oegentligheter, illegala handlingar, korruption med mera. Exempel på olagliga och oetiska handlingar i samband med internationell adoption kan vara:

- försäljning av eller handel med barn
- att de biologiska föräldrarna har utsatts för påtryckningar eller blivit lurade beträffande adoptionens innebörd eller konsekvenserna av deras samtycke
- att handlingar har fabricerats så att det framstår som att barnet är föräldralöst eller
- att barnet blivit tillgängligt för internationell adoption utan hänsyn till lämpliga lösningar inom landet.<sup>12</sup>

MFoF kan vidare få kännedom om andra omständigheter som tyder på att förutsättningarna för att få arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett visst land inte längre är uppfyllda. I förarbetena till LIA framhålls bland annat att situationen i ursprungslandet i allmänhet måste vara stabil. Större inre oroligheter i ett land kan äventyra rättssäkerheten för barnen och en sådan situation kan innebära att administrationen kring adoptioner brister. Det kan i dessa fall vara svårt att fastställa om barnet verkligen är tillgängligt för adoption. Ett adoptionssamarbete anses olämpligt om det föreligger sådana förhållanden som leder till att barnets rättssäkerhet åsidosätts.<sup>13</sup> Den internationella organisationen HCCH<sup>14</sup> har, i samband med bland annat den väpnade konflikten i Ukraina, uttalat att internationella adoptioner bör undvikas när ett land drabbas av krig eller en katastrof. Under sådana förhållanden finns det särskild stor risk att barn tappar kontakten med sina föräldrar och släktingar. Återförening mellan barn och föräldrar ska prioriteras i dessa situationer.<sup>15</sup>

Upptäcker MFoF brister i förmedlingsverksamheten får myndigheten förelägga en auktoriserad adoptionsorganisation att avhjälpa dessa brister (9 a § LIA). Om förutsättningarna för Sverige- eller landauktorisering (6 eller 6 a § LIA) inte längre finns ska auktoriseringen återkallas. Detta gäller även om en adoptionsorganisation inte längre uppfyller villkor som uppställts för en auktorisering. En Sverigeauktorisering ska vidare återkallas om adoptionsorganisationen inte tillhandahåller MFoF begärda upplysningar eller handlingar eller följer myndighetens föreläggande om att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten. Återkallelse ska även ske i de fall en adoptionsorganisation inte förmedlat något barn under de senaste två åren, förutsatt att det inte finns särskilda skäl (10 § LIA).

MFoF:s beslut om föreläggande, beslut om återkallelse av auktorisering och beslut om auktorisering kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (14 § LIA). Myndighetens beslut blir gällande först när beslutet vunnit laga kraft.

---

<sup>12</sup> Se exempel som nämns i Hague Conference on Private International Law. Discussion Paper: Co-operation between Central Authorities to develop a common approach to preventing and addressing illicit practices in intercountry adoption cases, 2012, <https://assets.hcch.net/upload/2012discpaper33en.pdf>.

<sup>13</sup> Prop. 2003/04:131 s. 42.

<sup>14</sup> Hague Conference on Private International Law – Conférence de La Haye de droit international privé.

<sup>15</sup> Se exempelvis uttalandet från HCCH med anledning av den väpnade konflikten i Ukraina; Information Note From the Permanent Bureau of the HCCH - *Children deprived of their family environment due to the armed conflict in Ukraine: Cross-border protection and Intercountry adoption*, 16 mars 2022, <https://assets.hcch.net/docs/0f9c08e9-75d0-4497-8ca0-12c595aa6845.pdf>.



# 5. Fler ingripandemöjligheter

## 5.1 Inledning

Om det vid tillsynen konstateras en brist så bör MFoF ha möjlighet ingripa på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

De åtgärder som MFoF kan vidta när myndigheten konstaterat brister inom den internationella adoptionsverksamheten är föreläggande om att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten samt återkallelse av Sverige- eller landauktorisering.

I analysen av hur tillsynen kan bli mer ändamålsenlig och effektiv har myndigheten tagit del av regeringens skrivelse gällande offentlig tillsyn. I tillsynsskrivelsen har regeringen redovisat generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Det framgår bland annat att sanktioner vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheterna till sanktioner bör därför enligt regeringen kunna användas vid såväl mindre som vid mer allvarliga brister i en verksamhet. Ingripandemöjligheterna bör enligt regeringen utformas efter de särskilda förutsättningarna som finns inom respektive tillsynsområde. Ingripandemöjligheterna som nämns är anmärkning, varning, åtgärdsföreläggande, rättelse på den enskildes bekostnad, intermistiska beslut och återkallelse av tillstånd och förbud.<sup>16</sup> MFoF har även tagit del av Tillsynsutredningens slutbetänkande.<sup>17</sup>

## 5.2 Ingripande vid mindre allvarliga brister

I tillsynen av adoptionsorganisationernas verksamhet kan det förekomma att MFoF uppmärksammar brister av mindre allvarlig karaktär, till exempel mindre avvikelser från lag och villkor. MFoF bedömer att de åtgärder som myndigheten då har möjlighet att vidta inte alltid är ändamålsenliga och effektiva.

Om till exempel en adoptionsorganisation inte lever upp till de krav på dokumentation som följer av MFoF:s meddelade villkor<sup>18</sup> så ska myndigheten enligt nuvarande reglering återkalla auktoriseringen. Någon annan tillämplig ingripandemöjlighet finns inte. Vid enstaka brister i dokumentationen kan en återkallelse av auktorisering förmodas vara oproportionell, det vill säga vara mer ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till bristens art och omfattning.<sup>19</sup> I de fall ett ingripande inte är proportionellt kan det medföra en risk för att en tillsynsmyndighet inte agerar.<sup>20</sup> Saknas rättsliga förutsättningar för att ingripa vid mindre allvarliga brister kan det vidare medföra att informell kritik lämnas av en tillsynsmyndighet.<sup>21</sup>

MFoF bedömer att myndigheten behöver kunna använda fler och mer proportionella åtgärder, exempelvis anmärkningar, när sådana mindre allvarliga brister och avvikelser konstateras. En möjlighet att använda

---

<sup>16</sup> Skr. 2009/10:79 s. 41-45.

<sup>17</sup> SOU 2004:100.

<sup>18</sup> Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet, 22 april 2021, s. 6.

<sup>19</sup> Myndigheters skyldighet att beakta proportionalitet framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

<sup>20</sup> Skr. 2009/10:79 s. 43.

<sup>21</sup> SOU 2004:100 s. 186.

anmärkningar skulle också stärka rättssäkerheten då dessa skulle vara lagstadgade och motiverade åtgärder. En ytterligare fördel med anmärkningar vore att pågående adoptionsprocesser inte skulle behöva avbrytas såsom är fallet vid en återkallelse av en auktorisation.

Vikten av att tillsynsorgan har möjlighet att ingripa även vid mindre allvarliga överträdelser framgår också av regeringens tillsynsskrivelse. Skrivelsen föreslår just anmärkning som en lämplig åtgärd.<sup>22</sup> Tillsynsutredningen framhåller också att en sådan formell åtgärd främjar rättssäkerheten eftersom den som utsätts för ett ingripande bör ha möjlighet att få detta överprövat.<sup>23</sup>

## 5.3 Ingripande vid allvarliga brister

Det kan även förekomma att MFoF uppmärksammar allvarliga brister i adoptionsorganisationernas verksamhet som utgör skäl för återkallelse av Sverige- eller landauktion. MFoF bedömer att de åtgärder myndigheten kan vidta när det uppmärksammas brister av allvarlig karaktär inte heller är ändamålsenliga och effektiva i vissa avseenden.

Om den brist som konstateras innebär att förutsättningarna för auktorisation inte längre är uppfyllda ska MFoF återkalla auktorisationen. Myndigheten kan inte ingripa genom att förelägga en adoptionsorganisation att avhjälpa en brist när förutsättningarna för en auktorisation enligt lag eller villkor inte längre är uppfyllda. Men återkallelse av auktorisation är en ingripande åtgärd och MFoF anser att det kan finnas en risk att åtgärden i vissa fall inte står i proportion till den brist som konstaterats. MFoF bedömer därför att ytterligare möjligheter att ingripa behövs. En sådan skulle kunna vara att utfärda lagstadgade och motiverade varningar. Varningar har också fördelen att pågående adoptionsprocesser inte skulle behöva avbrytas. Här kan nämnas att det i regeringens tillsynsskrivelse framförs att utfärdandet av en varning kan vara en lämplig form av åtgärd när det föreligger klara skäl för ett återkallande men det av omständigheterna i det enskilda fallet framgår att det föreligger särskilda skäl att underlåta detta.<sup>24</sup>

## 5.4 Föreläggande om att lämna upplysningar och handlingar

Möjligheten att hämta in upplysningar och handlingar från den auktoriserade adoptionsorganisationen är viktig för MFoF då dessa ingår i underlaget för granskning och beslut. I de fall adoptionsorganisationen inte lämnar begärda upplysningar eller handlingar ska MFoF enligt gällande regler ingripa genom att återkalla Sverigeauktionen. Myndigheten ser att detta i vissa fall kan vara oproportionerligt. MFoF har inte någon möjlighet att förelägga en auktoriserad adoptionsorganisation att lämna begärda upplysningar eller handlingar.

MFoF har hittills erhållit de upplysningar och handlingar som myndigheten efterfrågat från de auktoriserade adoptionsorganisationerna. MFoF ser ändå att det finns ett behov av en adekvat åtgärd för att säkerställa tillgång till upplysningar och handlingar inom ramen för tillsynen. MFoF bedömer att möjligheten att förelägga en auktoriserad adoptionsorganisation att lämna begärda upplysningar eller handlingar, innan åtgärden återkallelse av Sverigeauktionen aktualiseras, skulle möta detta behov.

<sup>22</sup> Skr. 2009/10:79 s. 43.

<sup>23</sup> SOU 2004:100 s.186. Att anmärkningar och motsvarande åtgärder bör kunna överprövas framgår även av Skr. 2009/10:79 s.43.

<sup>24</sup> Skr. 2009/10:79 s. 44.

Att ett tillsynsorgan bör ha möjlighet att besluta om föreläggande i enskilda fall är något som även framhålls i regeringens tillsynsskrivelse. I skrivelsen anges att möjligheten att utforma föreläggandet ska vara vid och i princip följa av tillsynens omfattning.<sup>25</sup>

## 5.5 Beslut som tillfälligt stoppar adoptionsorganisationens verksamhet

Som redan nämnts i tidigare avsnitt kan myndigheten få del av uppgifter som kan tyda på brister inom den internationella adoptionsverksamheten. För att kunna bedöma om uppgifterna påverkar en adoptionsorganisation Sverige- eller landauktorisering kan myndigheten behöva vidta flera ytterligare utredningsåtgärder. Dessa åtgärder kan vara tidskrävande och innefatta komplexa bedömningar. Exempel kan vara att inhämta och granska omfattande material, bland annat lagstiftning, utredningar och rapporter, från svenska ambassader, utländska myndigheter eller andra aktörer. I vissa fall kan materialet behöva översättas. MFoF saknar nu möjlighet att under denna utredningstid vidta åtgärder som gäller i avvaktan på ett slutligt beslut om eventuell återkallelse av en adoptionsorganisation Sverige- eller landauktorisering.

I de fall MFoF får information som tyder på att förutsättningarna för en auktorisering inte längre är uppfyllda är det av stor vikt att MFoF snabbt kan agera och stoppa adoptionsverksamheten i avvaktan på ett slutligt beslut om återkallelse. Annars finns risk att barn adopteras till Sverige under förhållanden som inte uppfyller kraven i lag och villkor. MFoF bedömer alltså att en adoptionsorganisationens verksamhet ska kunna stoppas i avvaktan på slutligt beslut om återkallelse av Sverige- eller landauktorisering.

I regeringens tillsynsskrivelse framförs på liknande sätt att överträdelser eller avvikelser inom vissa verksamheter eller tillsynsobjekt kan få så stora konsekvenser att verksamheten måste kunna stoppas interimistiskt tills ett bättre underlag för återkallelse eller förbud finns att tillgå.<sup>26</sup>

### 5.5.1 Förutsättningar för att fatta beslut som tillfälligt stoppar adoptionsorganisationens verksamhet

MFoF ser alltså ett behov av att i vissa fall tillfälligt kunna stoppa en adoptionsorganisationens verksamhet, eller specifikt dess internationella adoptionsförmedling. Nedan följer en redogörelse för under vilka förutsättningar MFoF bedömer att en sådan åtgärd bör kunna vidtas av myndigheten. MFoF har i detta sammanhang studerat under vilka förutsättningar IVO och Skolinspektionen kan fatta liknande beslut.

#### Förutsättningar för IVO:s interimistiska beslut

Av vad som framgår av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, synes IVO kunna fatta interimistiskt beslut gällande helt eller delvis förbud för fortsatt verksamhet då det finns sannolika skäl för att ett tillstånd kommer att återkallas och ett beslut inte kan avvaktas. Ett sådant beslut gäller i högst sex månader, med möjlighet att förlänga beslutets giltighet med ytterligare sex månader om det finns synnerliga skäl.<sup>27</sup>

Gällande möjligheten att förbjuda fortsatt verksamhet framhålls i förarbetena att det inom vissa områden finns ett långtgående behov av att kunna skydda de människor som får vård, behandling och omvårdnadsinsatser eftersom dessa ofta är i ett starkt beroendeförhållande och inte förmår hävda sina egna

<sup>25</sup> Skr. 2009/10:79 s. 44.

<sup>26</sup> Skr. 2009/10:79 s. 44.

<sup>27</sup> 13 kap. 10 § SoL.

intressen eller föra sin egen talan. Regeringen föreslår därför att det ska vara möjligt att förbjuda fortsatt verksamhet utan föregående föreläggande. Det framhålls även att om det i brådskande fall finns sannolika skäl för ett förbud mot fortsatt verksamhet så ska tillsynsmyndigheten ha möjlighet att interimistiskt förbjuda verksamheten.<sup>28</sup>

### Förutsättningar för Skolinspektionens interimistiska beslut

Skolinspektionen får enligt skollagen (2010:800) förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare om det är sannolikt att vissa typer av återkallelsebeslut eller verksamhetsförbud kommer att fattas. Detta gäller dock endast om beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan anledning. Ett sådant beslut får gälla i högst sex månader.<sup>29</sup>

Av förarbetena framgår att bestämmelsen om interimistiskt beslut är avsedd att tillämpas i undantagsfall. Vidare nämns exempel på omständigheter som skulle kunna innebära att ett tillfälligt verksamhetsförbud är nödvändigt. Det kan handla om att utbildningen uppenbart strider mot skolväsendets värdegrund. En verksamhet som är klart oförenlig med de grundläggande demokratiska värderingar och respekten för de mänskliga rättigheterna kan därför stängas med omedelbar verkan i avvaktan på ett beslut om till exempel återkallelse. Ett annat exempel på en särskild anledning att tillfälligt förbjuda verksamheten kan vara att huvudmannen vid upprepade tillfällen och under lång tid på ett medvetet sätt försvårat tillsynsmyndighetens arbete. Ett kortare verksamhetsförbud kan i en sådan situation tvinga huvudmannen att medverka i handläggningen av det bakomliggande tillsynsärendet. Enligt uttalanden i förarbetena får beslutet om tillfälligt verksamhetsförbud av rättssäkerhetsskäl inte gälla längre tid än sex månader.<sup>30</sup>

### Förutsättningar för interimistiska beslut inom MFoF:s tillsynsverksamhet

Både IVO och Skolinspektionen synes kunna fatta interimistiska beslut om det är sannolikt att en återkallelse kommer att ske och beslutet inte kan avvaktas. Möjligheten att stoppa en verksamhet framstår bland annat vara motiverad av risken att barn eller vuxna far illa om verksamheten får fortsätta. MFoF ser att liknande risker kan uppstå inom den internationella adoptionsverksamheten. Många barn och biologiska föräldrar i en adoptionsprocess är särskilt utsatta och riskerar att fara illa om adoptionen genomförs på ett olagligt eller oetiskt sätt. Enligt MFoF kan det därmed i vissa situationer vara motiverat att agera snabbt om det uppmärksammas brister som gör det sannolikt att förutsättningarna för en auktorisation inte längre är uppfyllda.

MFoF anser att ett beslut som tillfälligt stoppar adoptionsorganisationens verksamhet endast bör fattas om det finns starka skäl. Detta ligger i linje med vad som framgår av regeringens tillsynsskrivelse gällande interimistiska beslut.<sup>31</sup> Starka skäl för att fatta ett beslut om att tillfälligt stoppa adoptionsverksamheten skulle enligt myndigheten kunna vara *om det är sannolikt att en adoptionsorganisations auktorisation om att få arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige eller i ett annat land kommer att återkallas och beslutet inte kan avvaktas*. Ett exempel på när det kan vara brådskande är om barn riskeras att adopteras till Sverige med hjälp av illegala handlingar.

<sup>28</sup> Prop. 2008/09:160 s. 83.

<sup>29</sup> 26 kap. 18 § skollagen (2010:800).

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:165 s. 902 f.

<sup>31</sup> Skr. 2009/10:79 s. 44.

MFoF ser vidare ett behov av att kunna närmare bestämma omfattningen av ett tillfälligt stopp för fortsatt adoptionsverksamhet. Ett beslut kan till exempel behöva avgränsas till att gälla i en viss del av ett land om en naturkatastrof eller annan exceptionell händelse inträffat där.

MFoF bedömer att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är rimligt att interimistiska beslut gäller för viss tid. I regeringens tillsynsskrivelse anges att ett interimistiskt beslut inte ska gälla tills vidare utan för en avgränsad tidsperiod, och att ett sådant beslut ska upphävas så snart det inte längre finns behov av det.<sup>32</sup> MFoF ser dock fördelar med en möjlighet att kunna förlänga tiden om det finns synnerliga skäl. Ett sådant skulle exempelvis kunna vara om det visar sig krävas särskilt omfattande utredningsåtgärder för att kunna ta ställning till om en Sverige- eller landauktoriseringen ska återkallas.

## 5.6 Behov av att beslut inom tillsynen gäller omedelbart

MFoF:s föreläggande om att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten samt beslut om återkallelse av en Sverige- eller landauktorisering blir gällande först när besluten vunnit laga kraft. Någon möjlighet för myndigheten att inom tillsynen vidta åtgärder som gäller omedelbart saknas enligt nuvarande regelverk. Det innebär att om MFoF bedömt att förutsättningarna för en auktorisation inte längre är uppfyllda och beslutat om återkallelse av auktorisationen kan en adoptionsorganisation fortsätta med adoptionsförmedlingen till dess beslutet vunnit laga kraft. I praktiken kan det alltså dröja flera år innan beslutet får effekt.

För att åtgärder inom tillsynen ska få snabbare effekt ser myndigheten ett behov att ändra gällande regler på så sätt att vissa beslut ska gälla omedelbart. Det finns annars risk att barn fortsätter att adopteras till Sverige under förhållanden som inte uppfyller kraven i lag och villkor.

MFoF har jämfört vilka möjligheter IVO och Skolinspektionen har att fatta beslut som gäller omedelbart inom sin tillsynsverksamhet. Av SoL framgår att IVO:s beslut om föreläggande, återkallelse av tillstånd och interimistiska beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol men gäller omedelbart.<sup>33</sup> Liknande synes gälla för Skolinspektionen där myndighetens beslut om föreläggande gäller omedelbart.<sup>34</sup> Vid beslut om återkallelse av tillstånd finns en möjlighet för Skolinspektionen att besluta om att återkallelsebeslutet ska gälla omedelbart och vid interimistiskt beslut gäller beslutet omedelbart om inte annat beslutats av myndigheten.<sup>35</sup> Även Skolinspektionens beslut om återkallelse och interimistiska beslut får överklagas.<sup>36</sup>

MFoF bedömer att förelägganden om att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten, förelägganden om att lämna upplysningar och handlingar, interimistiska beslut samt beslut om återkallelse av Sverige- eller landauktorisering bör gälla omedelbart. Den nya lagregleringen som förespråkas liknar således den som gäller för IVO.

---

<sup>32</sup> Skr. 2009/10:79 s. 44.

<sup>33</sup> 16 kap. 4 § SoL.

<sup>34</sup> 26 kap. 10 § skollagen (2010:800).

<sup>35</sup> 26 kap. 16 och 18 §§ skollagen (2010:800).

<sup>36</sup> 28 kap. 2 § skollagen (2010:800).

## 6. Konsekvenser

MFoF har i tidigare avsnitt redogjort för myndighetens behov av fler ingripandemöjligheter för att kunna utöva en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn. De föreslagna ingripandemöjligheterna och förslaget att vissa beslut ska gälla omedelbart bedöms minska risken för att internationella adoptioner sker under förhållanden som inte uppfyller kraven i lag och villkor, men gör det också möjligt att i större utsträckning beakta proportionalitetsprincipen och på andra sätt öka rättssäkerheten.

De auktoriserade adoptionsorganisationerna Adoptionscentrum och Barnen Framför Allt har fått redogöra för vilka konsekvenser de ser om MFoF får utökade möjligheter att förelägga, möjligheter att fatta beslut som tillfälligt stoppar adoptionsverksamheten samt om myndighetens beslut inom tillsynen gäller omedelbart.

Adoptionsorganisationerna har framfört att de upplever att samarbetet med MFoF fungerar väl och att åtgärderna som kan vidtas inom tillsynen idag fungerar bra. Gällande eventuella konsekvenserna har adoptionsorganisationerna i huvudsak framfört följande. Ett stopp för adoptioner kan få konsekvenser för blivande adoptivbarn, blivande adoptivfamiljer, adopterade och adoptionsorganisationerna. För barnen kan ett avbrott innebära en fördröjning av adoptionsprocessen samt ytterligare separationer och trauman. Det kan även uppstå frågor kring vem eller vilka som skyddar barnen om adoptionsprocessen avbryts. Blivande adoptivfamiljer som är i adoptionsprocessen kan drabbas av psykiska påfrestningar. För adoptionsorganisationen kan det vara svårt med en omstart efter ett tillfälligt stopp. Ett stopp kan leda till att adoptionsorganisationen behöver avveckla sin adoptionsverksamhet helt eller delvis, vilket kan påverka organisationens möjligheter att stötta adopterade.

MFoF anser att vissa av de påpekade riskerna och konsekvenserna med ett tillfälligt stopp av en adoptionsorganisations verksamhet kan uppkomma redan idag, när ett beslut om återkallelse av en Sverige- eller landauktorisering vinner laga kraft. Ett beslut om att tillfälligt stoppa en adoptionsorganisations verksamhet skulle visserligen kunna innebära att verksamheten stoppas i ett tidigare skede än vid återkallelse, men då ett interimistiskt beslut är tänkt att användas endast i de fall det är sannolikt att en återkallelse senare kommer att ske samt att beslutet inte kan avvaktas, så torde införandet av denna möjlighet inte nämnvärt förändra adoptionsorganisationernas förutsättningar.

Enligt MFoF är det viktigt att interimistiska beslut och beslut om återkallelse gäller omedelbart. Annars kan inte adoptionsförmedlingen stoppas när de rättsliga förutsättningarna för auktorisation inte längre är uppfyllda eller när det är sannolikt att så är fallet. MFoF ser dock att sådana beslut kan få betydande konsekvenser för de barn som är i en pågående adoptionsprocess. Barnens rättssäkerhet är också central och barnets bästa ska alltid ska beaktas. MFoF anser därför att det bör utredas hur dessa intressen kan förenas inom ramen för en ny reglering.

MFoF ser att adoptionsorganisationerna kan drabbas både ekonomiskt och organisatoriskt i de fall myndigheten använder sig av åtgärder som innebär att adoptionsorganisationerna måste stoppa sin verksamhet helt eller delvis med omedelbar verkan. Det är därför viktigt att adoptionsorganisationen kan överklaga beslutet. Domstolen bör också ha rätt att fatta beslut om inhibition.<sup>37</sup>

Att MFoF får fler ingripandemöjligheter kan förmodas leda till att fler överklagbara beslut fattas av myndigheten. MFoF bedömer dock att någon nämnvärd ökning av ärendemängden i domstolarna inte

---

<sup>37</sup> En överinstans som ska pröva ett överklagande har möjlighet att bestämma om inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Om överinstansen beslutar om inhibition så innebär det att myndighetens beslut tills vidare inte gäller.



kommer ske. Detta eftersom det endast finns två adoptionsorganisationer i dagsläget. En del av de ingripandemöjligheter som föreslagits, exempelvis interimistiska beslut, torde också komma att användas sparsamt.

MFoF bedömer att de föreslagna ingripandemöjligheterna inte förutsätter att några nämnvärda ytterligare resurser tillförs myndigheten.