



MYNDIGHETEN FÖR
FAMILJERÄTT OCH
FÖRÄLDRASKAPSSTÖD

Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen

Slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122
Mars 2024

Innehåll

Sammanfattning	3	3.2 Tolkning och tillämpning av villkor	8
1. Inledning	4	3.3 Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta (fortsatt samtycke).....	9
1.2 MFoF:s tolkning av uppdraget.....	4	Skärpta bestämmelser	10
2. Nuvarande organisering och ansvar vid internationell adoption	5	3.4 Stärkt rättssäkerhet vid enskild adoption	11
2.1 Nya verktyg för att förebygga och hantera oegentligheter vid internationell adoption	5	Skärpta krav för den som vill adoptera	11
3. Angelägna utvecklingsområden och förslag	7	Skärpta krav på ursprungslandet.....	12
3.1 Interimistiska och omedelbara åtgärder vid auktorisering och tillsyn.....	7	Tidpunkt för prövning	13
		Tidsbegränsa/återkalla beslut	13

Sammanfattning

Myndigheten har fått i uppdrag att fördjupa delar av tidigare gjord översyn av auktorisations- och tillsynsarbetet inom den internationella adoptionsverksamheten. Myndigheten ska med utgångspunkt i dess kunskaper och erfarenheter identifiera och föreslå angelägna utvecklingsområden och sätt att hantera dessa.

Myndighetens analys av regelverket som styr auktorisation och tillsyn visar att myndigheten med nuvarande lagstiftning i stort ges bra förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Det finns dock behov av att ytterligare arbeta vidare med att implementera Haagkonventionens tillämpning i den svenska adoptionsprocessen och i myndighetens auktorisations- och tillsynsarbete, bland annat med anledning av de rekommendationer och verktyg som lanserades av Hague Conference on Private International Law (HCCH) under 2023.

I uppdraget har MFoF identifierat särskilt angelägna områden där regelverket kan stärkas och klargöras i syfte att ge myndigheten tydligare verktyg och ökad befogenhet för att stärka rättssäkerheten och barnets rättigheter i auktorisations- och tillsynsverksamheten. Myndigheten har bland annat identifierat ett behov av att få möjligheter att fatta och vidta omedelbara och interimistiska beslut och åtgärder inom sin verksamhet. Eftersom regeringen har gett myndigheten ett separat uppdrag kring detta har dock MFoF valt att inte göra en djupare analys inom ramen för nu aktuellt uppdrag.

Vidare lyfter MFoF fram att det finns utmaningar med tolkning och tillämpning av bestämmelsen i 7 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA) om att en auktorisation får förenas med villkor, och att regelverket kring villkor bör ses över och förtydligas. MFoF har även identifierat brister i dagens organisering för prövning av om ett adoptionsförfarande får fortsätta (fortsatt samtycke) som kan få negativa konsekvenser för bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa. För att MFoF:s tillsynsmöjligheter ska stärkas och för att i så hög grad som möjligt säkerställa rättssäkra adoptioner till Sverige, föreslår MFoF att denna prövning bör utföras av en och samma aktör, och att konsekvenserna av och förutsättningarna för att MFoF övertar ansvaret för prövning av och beslut om fortsatt samtycke bör utredas närmare. MFoF anser också att dagens bestämmelser om fortsatt samtycke kan skärpas och tydliggöras.

Utifrån myndighetens kunskaper och erfarenheter på adoptionsområdet anser MFoF att det även finns områden utanför auktorisation och tillsyn där det finns ett stort behov av att stärka rättssäkerheten för internationella adoptioner. MFoF har därför funnit skäl att i denna kontext även synliggöra och föreslå angelägna utvecklingsområden för enskilda adoptioner. MFoF har i tidigare regeringsuppdrag och i andra sammanhang lyft de särskilda svårigheter som finns med att upprätthålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet just vid enskilda adoptioner. Sammanfattningsvis ges förslag inom följande områden; skärpta krav för den som vill adoptera, skärpta krav på ursprungslandet, tidpunkt för prövning och tidsbegränsning/återkallelse av beslut.

1. Inledning

Den internationella adoptionsverksamheten är under förändring. Under de senaste årtiondena har antalet internationella adoptioner till Sverige och i världen minskat kraftigt. Adoptionerna har under åren blivit mer rättssäkra med ett ökat fokus på barnets bästa, särskilt efter införandet av 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen). Trots detta förekommer misstankar och uppgifter om oegentligheter vid internationella adoptioner, både före och efter införandet av Haagkonventionen, något som lett till att flera länder genomför utredningar för att granska adoptionsverksamheten, däribland Sverige.¹

MFoF fick i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag att se över auktorisations- och tillsynsarbetet inom den internationella adoptionsverksamheten i syfte att ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Uppdraget redovisades den 21 december 2022.² I denna översyn låg fokus främst på MFoF:s ansträngningar och möjligheter att stärka interna processer och rutiner i myndighetens auktorisations- och tillsynsarbete. MFoF lyfte dock även fram behovet av en översyn av hanteringen av enskilda adoptioner i Sverige.

Regeringen har i ändring av regleringsbrev för 2023 gett MFoF i uppdrag att fördjupa delar av den tidigare översynen av auktorisations- och tillsynsarbetet inom den internationella adoptionsverksamheten som nämns ovan. Myndigheten ska i detta uppdrag, med utgångspunkt i dess kunskaper och erfarenheter, identifiera och föreslå angelägna utvecklingsområden och sätt att hantera dessa. Enligt uppdraget kan analysen omfatta folkrättslig reglering, annan lagstiftning och reglering, organisation och arbetsprocesser.

Syftet med uppdraget är att se till att resurser används så effektivt som möjligt och att stärka rättssäkerheten för barnets bästa. Myndigheten ska föreslå hur eventuella förändringar kan genomföras och, i förekommande fall, lämna förslag på författningsförändringar. En redovisning av uppdraget ska lämnas till Socialdepartementet senast 28 mars 2024.³

1.2 MFoF:s tolkning av uppdraget

I detta uppdrag har MFoF fokuserat på att identifiera utvecklingsområden av särskild betydelse för att stärka rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen. Myndigheten lyfter fram och tydliggör vilka juridiska och organisatoriska processer som kan utvecklas i auktorisations- och tillsynsarbetet, samt lyfter utmaningar, risker och förslag för att stärka rättssäkerheten i förfarandet kring enskilda adoptioner. Enskilda adoptioner faller utanför MFoF:s arbete med auktorisation och tillsyn, eftersom dessa inte genomförs via en adoptionsorganisation, men är likaväl ett angeläget utvecklingsområde där mer arbete krävs för att säkerställa rättssäkerhet och barnets bästa.

¹ Adoptionskommissionen (S 2021:08). Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir. 2021:95).

² Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. S2021/08111 (delvis).

³ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. S2023/02122.

2. Nuvarande organisering och ansvar vid internationell adoption

Haagkonventionen gäller sedan 1997 som lag i Sverige. Haagkonventionen slår fast att ansvaret för internationella adoptioner ska fördelas mellan ursprungsland och mottagarland. Ursprungslandet ansvarar bland annat för att utreda om barnet är tillgängligt för adoption, att nödvändiga samtycken finns och att tillräckliga ansträngningar har gjorts för att placera barnet i ursprungslandet (subsidiaritetsprincipen). Ursprungslandet ansvarar vidare för att säkerställa att det är till barnets bästa att adopteras till utlandet. Mottagarlandet ansvarar bland annat för att utreda och vägleda potentiella adoptivföräldrar. När ursprungslandet har föreslagit föräldrar till ett barn ansvarar mottagarlandet för att kontrollera barnets handlingar och bedöma om Haagkonventionens krav har följts och om samtycke därmed kan ges till att adoptionen fortsätter (artikel 17 c).

I Sverige fördelas ansvaret enligt Haagkonventionen ut på olika aktörer. Ansvaret för att säkerställa att internationella adoptioner till Sverige sker på ett rättssäkert sätt och med utgångspunkt i barnets bästa är fördelat mellan MFoF, kommuner och adoptionsorganisationer. Kommunerna ansvarar bland annat för att förbereda och utreda presumtiva adoptivföräldrars lämplighet att bli föräldrar genom adoption. I de fall utredningen avser ett känt barn ska kommunen utreda lämpligheten i förhållande till det kända barnet och bedöma om en adoption kan antas vara till barnets bästa. I det kommunala ansvaret ligger också att besluta i frågor om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta då sökanden har föreslagits som förälder till ett barn.

Adoptionsorganisationernas roll innebär att de samarbetar med behöriga parter i andra länder. De ansvarar för att förmedla internationella adoptioner, att adoptionen sker på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och att adoptionen sker utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Utredningen av barnets behov av adoption och möjlighet att växa upp i hemlandet görs av myndigheterna i barnets land.

I rollen som centralmyndighet i enlighet med Haagkonventionen åligger det MFoF att övervaka att internationell adoptionsförmedling till Sverige sker på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt och i enlighet med nämnda konvention. Myndigheten är ansvarig för auktorisation och tillsyn av de svenska adoptionsorganisationerna i enlighet med lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA). MFoF ansvarar enligt samma lag för att besluta i ärenden som avser enskild adoption, det vill säga adoptioner som inte genomförs via en adoptionsorganisation. MFoF prövar i dessa fall om det finns särskilda skäl som gör att den som vill adoptera inte behöver anlita en auktoriserad adoptionsorganisation och om adoptionsförfarandet är godtagbart.

2.1 Nya verktyg för att förebygga och hantera oegentligheter vid internationell adoption

Haagkonventionen syftar till att upprätta garantier för att säkerställa att internationella adoptioner sker med beaktande av barnets bästa och med respekt för dess grundläggande rättigheter, samt till att upprätta ett system för samarbete mellan konventionsländer för att bland annat förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn. Samarbetet mellan länderna bygger dock till stor del på förtroende mellan staterna, där ansvaret för internationell adoption delas mellan ursprungsland och mottagarland. Svenska myndigheter kan därför inte helt kontrollera eller garantera lagligheten i samtliga processer i utlandet.



Även om Haagkonventionen har bidragit till att konventionsländernas regelverk och förfaranden i samband med internationell adoption stärkts, har HCCH vid flera tillfällen konstaterat att det finns risk för att oegentligheter inom internationella adoptioner fortfarande kan förekomma. HCCH har därför påtalat att det är av största vikt att länderna identifierar faktorer som möjliggör och bidrar till förekomsten av oegentligheter vid internationell adoption och vidtar åtgärder för att förebygga dessa faktorer, samt att länderna stärker kontrollen och tillsynen över sina aktörer och över adoptionsprocessen.

HCCH lanserade under 2023 det omfattande dokumentet "Toolkit on Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption"⁴. Toolkit syftar till att stötta konventionsländerna med implementeringen och den fortsatta tillämpningen av Haagkonventionens bestämmelser, och då särskilt hur oegentligheter vid internationell adoption kan identifieras, förebyggas och hanteras. Toolkit innehåller bland annat faktablad med identifierande riskfaktorer, åtgärdsförslag och skyddsåtgärder, checklistor inför beslutsfattande och riktlinjer för samarbete.

Utifrån en initial bedömning av HCCH:s Toolkit ser MFoF att innehållet och rekommendationerna i dokumentet kan vägleda MFoF:s bedömningar vid auktorisation av ursprungsländer men också fungera som stöd i myndighetens tillsynsverksamhet. Rekommendationerna i Toolkit kan medföra att myndigheten, för att ytterligare stärka rättssäkerheten i adoptionsprocessen, behöver ta fram nya villkor för auktorisation, vägledning och riktlinjer, dels för myndighetens interna arbete och i rollen som tillsynsmyndighet för adoptionsorganisationerna, och dels för myndighetens kunskapsförmedlande uppdrag. Myndigheten kan också komma att få anledning att lyfta fram ytterligare förslag på lagändringar.

Myndigheten beaktar visserligen i viss mån redan delar av Toolkit när ärenden om bland annat auktorisation och tillsyn utreds, men för att MFoF ska kunna fortsätta sitt arbete med att implementera Toolkit och Haagkonventionen i det svenska adoptionssystemet bedömer myndigheten att det är angeläget göra en fördjupad analys och utredning av Toolkit.

⁴ HCCH (2023). Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption. Tillgänglig: [Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/en/publications-and-reports/toolkit-for-preventing-and-addressing-illicit-practices-in-intercountry-adoption).

3. Angelägna utvecklingsområden och förslag

I detta avsnitt presenterar MFoF de utvecklingsområden som myndigheten bedömer vara särskilt angelägna för att stärka rättssäkerheten och barnets bästa vid internationella adoptioner. De förslag som ges avser främja en sådan utveckling och beskriver förbättringar som behövs för att i tillräcklig grad kvalitetssäkra och samtidsanpassa den svenska adoptionsprocessen.

3.1 Interimistiska och omedelbara åtgärder vid auktorisation och tillsyn

MFoF arbetar för att adoptioner till Sverige ska ske på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt. Detta sker bland annat genom att MFoF ansvar för auktorisation och tillsyn av de svenska adoptionsorganisationerna som förmedlar internationella adoptioner. De åtgärder myndigheten kan vidta inom ramen för prövningen av en auktorisationsansökan samt inom ramen för tillsynen är att;

- bevilja eller avslå en ansökan om auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige eller ett annat land (6 och 6 a §§ LIA),
- inspektera en adoptionsorganisations verksamhet samt inhämta upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen (9 § LIA),
- förelägga en auktoriserad adoptionsorganisation att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten (9 a §), samt att
- återkalla en adoptionsorganisations auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige eller i ett annat land (10 § LIA).

MFoF:s beslut om föreläggande, auktorisation samt återkallelse av auktorisation kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (14 § LIA) och blir gällande först när beslutet har vunnit laga kraft. Det kan således dröja upp till flera år innan ett beslut från MFoF vunnit laga kraft och den auktoriserade adoptionsorganisationen måste följa myndighetens beslut och, i förekommande fall, upphöra med sin förmedlingsverksamhet i Sverige eller ett annat land. Det innebär att det i nuvarande regelverk inte finns någon möjlighet för MFoF att fatta beslut som gäller omedelbart. MFoF saknar vidare möjligheter att fatta interimistiska beslut, det vill säga beslut som gäller tills vidare i avvaktan på slutligt beslut.

MFoF bedömer att det är problematiskt att en internationell adoptionsförmedling kan fortgå i de fall myndigheten bedömt att förutsättningarna för auktorisation inte är uppfyllda. Dagens regelverk skulle kunna leda till att illegala och oetiska adoptioner genomförs trots att MFoF beslutat om att adoptionsorganisationen inte längre får förmedla internationella adoptioner. Att myndigheten idag saknar möjligheter att fatta interimistiska beslut gör att det även finns risk att illegala och oetiska adoptioner genomförs under den tid MFoF utreder exempelvis inkomna uppgifter om oegentligheter inom adoptionsverksamheten i ett visst land.

Rättssäkerheten för barnen och för deras biologiska föräldrar är det centrala i adoptionsprocessen. Av barnkonventionen framgår att konventionsländer som erkänner och/eller tillåter adoption ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa.⁵ För att de uppställda kraven i regelverket gällande

⁵ Artikel 21, första stycket, Barnkonventionen.



auktorisering för internationell adoptionsförmedling i Sverige eller i ett annat land ska vara effektiva, och för att MFoF ska kunna avvärja och förhindra eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå om internationell adoptionsförmedling får fortgå, ser MFoF ett behov av att myndigheten får utökade möjligheter att vidta åtgärder inom sin verksamhet.

Regeringen har i ändring av myndighetens regleringsbrev 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 adoptionsorganisationernas förmedlingsarbete. I uppdraget ska MFoF 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. MFoF kommer att redovisa sitt uppdrag till Socialdepartementet senast den 10 maj 2024.⁶

Eftersom MFoF fått ett separat uppdrag på området kommer myndigheten att presentera sin analys gällande interimistiska och omedelbara åtgärder inom ramen för det nya uppdraget.

3.2 Tolkning och tillämpning av villkor

Av 7 § LIA framgår att en auktorisation får förenas med villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som ska gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning. Av förarbetena till LIA framgår att villkor exempelvis kan vara anvisningar och riktlinjer om hur dokumentation ska ske och hur handlingar ska vara ordnade.⁷ MFoF anser att det finns utmaningar med tolkning och tillämpning av bestämmelsen. Det framgår inte om möjligheten att förena en auktorisation med villkor är avsedd att omfatta både auktorisation enligt 6 § LIA och 6 a § 1 st. LIA. De exempel som lämnas i lag och förarbeten är sådana som MFoF bedömer vara kopplade till sverigekauktion enligt 6 § LIA. Av ordalydelsen i 7 § LIA framgår dock att auktorisation kan förenas med villkor utan närmare hänvisning till vilken typ av auktorisation som avses. MFoF har i äldre auktorisationsbeslut bedömt att det inte finns något hinder mot att även förena en utlandsauktion enligt 6 a § 1 st. LIA med villkor. MFoF kan dock se att det kan finnas fördelar med att begränsa möjligheten att förena en auktorisation med villkor till att endast avse sverigekauktion enligt 6 § LIA.

Om det är lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att även förena en utlandsauktion med villkor enligt 6 a § 1 st. LIA finns det behov av ett tydliggörande av vilken typ av villkor som avses. MFoF anser att det finns argument för att möjligheten att förena en utlandsauktion med villkor inte borde innefatta villkor som syftar till att läka brister som framkommit i prövningen av förutsättningarna för auktorisation i 6 a § 1 st. LIA, såsom exempelvis brister i landets nationella regelverk. Ett tungt vägande argument är att rekvisiten i 6 a § 1 st. LIA syftar till att säkerställa en etisk och transparent adoptionsverksamhet i Sverige i enlighet med intentionerna i Haagkonventionen.⁸ Internationell adoptionsförmedling bör därför endast bedrivas i länder som uppfyller de krav som uppställs för auktorisation i LIA.

Mot denna bakgrund föreslår MFoF att;

- Regelverket kring villkor bör ses över och tydliggöras.

⁶ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. S2024/00195.

⁷ Prop. 2003/04:131 Internationella adoptionsfrågor, s. 46 och 82.

⁸ A.a. s. 39.

3.3 Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta (fortsatt samtycke)

När en sökande har föreslagits som adoptivförälder till ett visst barn, ska socialnämnden skyndsamt, och senast inom två veckor från det att sökanden har kommit in med en anmälan om detta, pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta (6 kap. 14 § Socialtjänstlagen 2001:453 [SoL]). Enligt förarbetena ska inte någon djupare bedömning om adoptionen är till det enskilda barnets bästa göras vid denna prövning. Istället syftar prövningen till göra en bedömning av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det föreslagna barnet. Det är väsentligen en fråga om att göra en rättslig kontroll av att det inte finns sådan bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan utgöra hinder för adoptionens genomförande. Det måste finnas starka och tydliga skäl för att stoppa adoptionen i detta skede i Sverige.⁹

Bestämmelsen i 6 kap. 14 § SoL syftar till att uppfylla Haagkonventionens krav på att det innan barnet lämnar ursprungslandet ska göras en sista avstämning i respektive land om förutsättningarna för adoption är uppfyllda (artikel 17 c). Enligt HCCH:s rekommendationer har konventionsländerna vid prövningen av ett fortsatt samtycke ett ansvar att noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otidigheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.¹⁰

Den norska centralmyndigheten Bufdir har nyligen i en rekommendation till sitt departement föreslagit att den ska ta över ansvaret att pröva och besluta om fortsatt samtycke i enlighet med artikel 17 c i Haagkonventionen. Förslaget syftar bland annat till att stärka kontrollen av adoptioner till Norge och säkerställa att relevant och korrekt dokumentation om barnet finns tillgängligt och att ärendet är tillräckligt utrett innan ett adoptionsförfarande får fortsätta. För närvarande ansvarar Bufdir, på inrådan av dess rådgivande nämnd för adoptionsärenden (FRU), för att pröva och besluta om fortsatt samtycke för barn med särskilda behov. Enligt Bufdirs observationer saknas i dessa adoptionsärenden genomgående juridisk dokumentation och i samtliga ärenden har det funnits behov av att begära ytterligare dokumentation. Bufdir är också oroad över att snabba processer kan leda till mindre strikt kontroll av handlingarna än vad som krävs.¹¹ MFoF anser att Bufdirs uppgifter gällande bristande dokumentation i adoptionsärendena i hög grad även är relevanta för Sverige, särskilt då Sverige och Norge har gemensamma samarbetsländer och då det i svensk lagstiftning finns ett krav på skyndsamt vid prövning av fortsatt samtycke.

För att möjliggöra en rättssäker och standardiserad metodik för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta och för att i så hög grad som möjligt säkerställa rättssäkra adoptioner till Sverige, anser MFoF att denna prövning bör utföras av en och samma aktör. Aktören bör ha ingående kunskaper om kraven och rekommendationerna i Haagkonventionen samt om den dokumentation som måste finnas med vid prövningen. MFoF föreslår därför att det bör övervägas en ordning likt den som föreslås i Norge, det vill säga att MFoF i egenskap av centralmyndighet får överta ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta. Myndigheten skulle med denna förändring exempelvis få möjlighet att stoppa adoptioner som inte bedöms uppfylla de krav som uppställs i lagstiftning och konventioner, bland annat kring barns identitet, adopterbarhet, och tillämpning av subsidiaritetsprincipen. MFoF bedömer att en sådan ordning även skulle medföra effekter på myndighetens möjlighet att utöva tillsyn över adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet. Myndigheten skulle genom detta utökade ansvar på ett enklare sätt kunna uppmärksamma systematiska brister i exempelvis barns dokumentation och förfaranden i ursprungsländerna och utifrån detta vidta relevanta tillsynsåtgärder. Konsekvenserna av och förutsättningarna för ett sådant förslag bör dock utredas närmare.

⁹ Prop. 1996/97:91 Internationella adoptionsfrågor, s. 61.

¹⁰ HCCH (2023). Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, s. 162 f.

¹¹ Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon Anbefaling til Barne- og familiedepartementet, s. 12 och 22.



Skärpta bestämmelser

Barnrättsperspektivet är centralt vid internationella adoptioner och barnets bästa ska ges största vikt i alla frågor som rör adoption, vilket innebär att inga andra intressen får gå före barnets bästa, till exempel sökandes intressen eller önskingar.¹² I syfte att avstyra olämpliga adoptioner så tidigt som möjligt infördes därför 2018 ett krav på att socialnämnden ska göra en utvidgad medgivandeprövning vid adoption av ett känt barn. Lagändringen medförde att medgivande endast ska ges om adoptionen kan antas vara till det enskilda barnets bästa (6 kap.12 § 2 st. SoL).

Vid adoption av ett okänt barn, det vill säga nästan alla barn som förmedlas av auktoriserade adoptionsorganisationer, men också i vissa ärenden om enskild adoption, kan en utvidgad medgivandeutredning av naturliga skäl inte genomföras. Det enda tillfälle som svensk myndighet kan ha möjlighet att beakta dessa barns bästa är när ett barn har föreslagits för adoption och socialnämnden ska pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta. Enligt förarbetena ska det dock inte göras någon djupare bedömning av om adoptionen är till det enskilda barnets bästa vid denna prövning. För att dessa barns bästa ska beaktas i den svenska adoptionsprocessen anser MFoF att det krävs förändringar och förtydligande i lagstiftning så att den prövningen som ska göras vid fortsatt samtycke bättre ska motsvara Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och Haagkonventionens krav och rekommendationer, samt den prövning av barnets bästa som skulle ha gjorts om barnet hade varit känt på förhand.

För att öka rättssäkerheten och stärka den statliga kontrollen över adoptionsförfarandet förordar MFoF också att det bör införas ett strikt krav i lagstiftningen att blivande adoptivföräldrar är skyldiga att ansöka om fortsatt samtycke hos behörig myndighet innan adoptionen genomförs i utlandet. Detta bör gälla oavsett om adoptionen sker från ett konventionsland eller icke-konventionsland och oavsett om adoptionen sker via adoptionsorganisation eller genom enskild adoption. Lagstiftningen ställer idag bara krav på socialnämnden att pröva en inkommen anmälan inom viss tid. Någon lagstadgad skyldighet för den blivande adoptivföräldern att ansöka om fortsatt samtycke finns inte. En kontroll av om denna förutsättning är uppfylld bör göras i samband med myndigheternas prövning av om ett utländskt beslut ska gälla i Sverige i enlighet med reglerna i lag (2018:1289) om adoption i internationella situationer (LAIS).

Mot denna bakgrund föreslår MFoF att;

- Konsekvenserna av och förutsättningarna för att MFoF övertar ansvaret för prövning av och beslut om fortsatt samtycke bör utredas närmare.

MFoF föreslår även följande tillägg och förtydliganden i lagstiftningen;

- Prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt nuvarande 6 kap.14 § SoL bör i lag förtydligas så att den bättre motsvarar Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och Haagkonventionen, samt den prövning av barnets bästa som skulle ha gjorts om barnet hade varit känt på förhand.

Det bör av lag framgå att;

- Fortsatt samtycke ska ha inhämtats från behörig myndighet innan ett beslut om adoption fattas i utlandet och att om sådant samtycke inte har inhämtats ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.

¹² Artikel 21, första stycket, Barnkonventionen.

3.4 Stärkt rättssäkerhet vid enskild adoption

Huvudregeln vid internationell adoption är att den som vill adoptera ett barn ska anlita en auktoriserad adoptionsorganisation. Detta gäller dock inte vid enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller när det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. MFoF ska i sådana fall, innan barnet lämnar ursprungslandet, pröva om förfarandet är godtagbart (4 § LIA). Enskilda adoptioner kan genomföras både från konventionsländer och icke-konventionsländer, och oavsett om det är möjligt att genomföra adoptionen via en adoptionsorganisation.

Till skillnad från kraven vid auktorisation av adoptionsorganisationer (6 och 6 a §§ LIA), där det ställs krav på sakkunnighet och omdömesgjillhet, förbud mot vinstintresse samt krav på landets lagstiftning och tillämpning, ställs inte motsvarande krav på den sökande eller ursprungslandet innan en enskild adoption kan beviljas. Det kan vara tillräckligt att den sökande har eget ursprung i landet för att särskilda skäl ska anses föreligga.¹³ Efter att en enskild adoption har beviljats av MFoF har myndigheten endast begränsad insyn i den faktiska adoptionsprocessen när det gäller adoptioner från andra konventionsländer och ingen insyn alls när det gäller adoptioner från icke-konventionsländer.

MFoF har i olika sammanhang framhållit att det finns särskilda svårigheter att upprätthålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner.¹⁴ Regleringen kring enskilda adoptioner ger liten vägledning om vilken prövning som myndigheten ska göra. Regleringen saknar också säkerhetsmekanismer som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess. MFoF noterar i sammanhanget att HCCH uttalat att länderna bör arbeta för att förbjuda så kallade "independent adoptions,"¹⁵ som till stor del är en process som möjliggörs av det svenska systemet med enskild adoption.

Enligt HCCH finns det vid denna typ av adoption risk för att Haagkonventionens bestämmelser kring bland annat samtycke, matchningsförfarande och subsidiaritetsprincipen inte beaktas.¹⁶ Även FN har uttalat att staterna ska arbeta för att förbjuda denna typ av adoption och istället se till att internationella adoptioner sker via auktoriserade adoptionsorganisationer.¹⁷

Trots de uttalanden som gjorts av HCCH och FN anser MFoF ändå att det i undantagsfall kan finnas behov av att genomföra adoptioner över landsgränser utan involvering av auktoriserad adoptionsorganisation, särskilt eftersom adoptionsorganisationerna i dagläget endast samarbetar med ett tiotal länder. Sådana adoptioner bör kunna komma i fråga vid särskilda fall av släktingadoptioner eller då det annars finns ett nära personligt förhållande mellan barnet och den som vill adoptera. Sammantaget anser dock MFoF att det finns ett betydande utrymme att stärka lagstiftningen och öka den statliga kontrollen kring enskilda adoptioner och redogör därför nedan för att antal förslag.

Skärpta krav för den som vill adoptera

I betänkandet till 2008 års adoptionsutredning lades ett förslag om att adoption av ett okänt barn genom enskild adoption inte längre skulle tillåtas. Detta med hänsyn till svårigheterna att garantera rättssäkerheten vid enskild adoption.¹⁸ Trots att regeringen avvisade förslaget i samband med de lagändringar som trädde i kraft 2018 anser MFoF att det finns skäl att återigen överväga en begränsning gällande vem som ska kunna ansöka om enskild

¹³ Prop. 1996/97:91 s. 63 f.

¹⁴ Statskontoret - organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, 2021:1, s. 77.

¹⁵ I [HCCH:s Guide to good practice, Guide no 1](#), definieras termen "independent adoptions" enligt följande; cases where the prospective adoptive parents are approved as eligible and suited to adopt by their Central Authority or accredited body. They then travel independently to a country of origin to find a child to adopt (without the assistance of a Central Authority or accredited body in the State of origin), s. 115.

¹⁶ [Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption](#), s. 45.

¹⁷ FN - [Joint statement on illegal intercountry adoptions](#), p. 7.

¹⁸ Modernare adoptionsregler, SOU 2009:61, s. 210.



adoption. Uppgifter om oegentligheter vid internationella adoptioner förekommer alljämt och både FN och HCCH rekommenderar att stater ska arbeta för att förbjuda "independent adoptions".

För att minska risken för rättsosäkra adoptioner till Sverige anser MFoF att tillstånd till enskild adoption inte bör kunna ges enbart på grund av att en sökande har sitt ursprung i eller har bott i barnets hemland. En sådan sökande bör i enlighet med huvudregeln i 4 § LIA hänvisas till att adoptera genom förmedling av en adoptionsorganisation och från länder med vilka det finns ett auktoriserat adoptionsarbete. Det bör istället finnas krav på en särskild anknytning till barnet, till exempel genom att adoptionen avser ett släktingbarn eller om det annars finns ett nära personligt förhållande mellan sökanden och barnet. Ett sådant nära personligt förhållande får dock inte ha uppstått i adoptions syfte.

MFoF anser också att det i lagstiftningen bör framgå att det ska stå klart att barnet saknar trygg uppväxtmiljö med biologisk familj eller annan omsorgsperson i sitt hemland innan en adoptionsprocess genom ett enskilt förfarande kan bli aktuell. På samma sätt som socialnämndens medgivande till adoption är en förutsättning för den som vill adoptera, bör det finnas ett krav på att barnet av behöriga myndigheter i hemlandet bedömts vara i behov av adoption för att en ansökan om enskild adoption ska kunna beviljas.¹⁹ Detta innebär att det läggs ett större ansvar på den som vill adoptera att visa att förutsättningarna för att få genomföra en enskild adoption är uppfyllda.

För att en enskild adoption ska kunna genomföras föreslår MFoF att följande rekvisit ska vara uppfyllda;

- att adoption utan förmedling av auktoriserad adoptionsorganisation bara kan komma i fråga när den som vill adoptera har en särskild anknytning till det barn som adoptionen avser;
- att det ska stå klart att barnet saknar trygg uppväxtmiljö med biologisk familj eller annan omsorgsperson i ursprungslandet; och
- att behöriga myndigheter i ursprungslandet ska ha bedömt att barnet är i behov av adoption.

Skärpta krav på ursprungslandet

Enligt 4 § LIA ska MFoF innan barnet lämnar landet bedöma om ett förfarande är godtagbart. I förarbetena anges att syftet med att bedöma förmedlingssättets tillförlitlighet är att undvika oönskade inslag i adoptionsverksamheten, till exempel barnhandel.²⁰ Det framgår vidare att det inte sker någon egentlig förmedling vid adoptioner där sökanden redan har en relation till det barn som adoptionen avser.²¹ Utöver detta ges inte någon närmare vägledning i frågan.

MFoF anser att bestämmelsen är otydlig då det saknas kriterier för vad som ska anses ingå i ett godtagbart förfarande. För att stärka rättssäkerheten och bättre ta till vara barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner har myndigheten under senare år vidgat prövningsramen och fördjupat sina utredningar inför ett beslut om enskild adoption. Genom en extensiv tolkning av förarbetena gör MFoF numera också en viss prövning av om förfarandet är godtagbart när det gäller enskild adoption av ett släktingbarn. Trots detta anser MFoF att nuvarande lagstiftning uppställer alltför låga krav på förfarandet vid enskilda adoptioner, något som är särskilt påtagligt när det gäller adoption från ett konventionsland eller vid släktingadoptioner. Få ärenden prövas av domstol och praxis kring vad som utgör ett godtagbart förfarande saknas.

Enligt HCCH omfattas internationella släktingadoptioner och närståendeoptioner av Haagkonventionens tillämpningsområde, och dess bestämmelser och säkerhetsmekanismer bör därför även gälla vid sådana

¹⁹ Jfr. [Joint statement on illegal intercountry adoptions](#) p. 9: Eliminating incentives. States should prevent creating incentives to illicit practices resulting in illegal intercountry adoption in countries of origin. In particular, annual quotas for adoptions by countries and/or agencies should be eliminated and applications should only be accepted if they were initiated for a child having been identified as requiring adoption.

²⁰ Prop. 1996/97:91, s. 50 f.

²¹ Prop. 2017/18:121 Modernare adoptionsregler, s. 110.

adoptioner.²² De krav som ställs upp i 6 a § LIA för utlandsauktorisering syftar till att säkerställa att barns rättigheter tillvaratas genom att motverka oetiska adoptioner och upprätthålla en rimlig rättssäkerhetsnivå i adoptionsprocessen. För att säkerställa att rättigheterna för de barn som är föremål för enskild adoption tillvaratas på motsvarande sätt som de som adopteras via auktoriserad adoptionsorganisation, anser MFoF att det är angeläget att lagstiftaren tydliggör vilka omständigheter som ska beaktas vid myndighetens prövning av om ett förfarande är godtagbart.

Vid prövning av om ett förfarande är godtagbart föreslår MFoF att följande rekvisit ska vara uppfyllda;

- att landet har en adoptionslagstiftning som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i Haagkonventionen;
- att landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet; och
- att det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet.

Tidpunkt för prövning

MFoF ska pröva om ett förfarande är godtagbart innan barnet lämnar landet (4 § LIA). I förarbetena till 4 § LIA framgår inte vilka överväganden som har gjorts i frågan om när en ansökan om tillstånd till enskild adoption måste göras hos MFoF. Enligt förarbetena är dock syftet med prövningen hos MFoF att förhindra oetiskt genomförda adoptioner och andra situationer där enskild adoption inte är lämpligt.²³

För att en prövning av om ett förfarande är godtagbart ska uppnå sitt syfte anser MFoF att en sådan prövning måste ske innan ett adoptionsbeslut fattas i utlandet. En sådan ordning stämmer också överens med ordalydelsen i LIA, där lagen enligt 1 § LIA gäller när någon "ska" adopteras och 4 § LIA tar sikte på de som "vill" adoptera. Om ett adoptionsbeslut redan har fattats i utlandet när prövningen ska göras hos MFoF medför det i regel ett avslag på ansökan om enskild adoption.

Det bör av lag framgå att;

- Prövningen av om ett förfarande är godtagbart ska ske innan ett beslut om adoption fattas i utlandet.

Tidsbegränsa/återkalla beslut

Ett medgivande att adoptera ett barn med hemvist utomlands upphör att gälla om ett barn inte har tagits emot i hemmet inom tre år från det att medgivandet lämnades (6 kap. 12 § 2 st. SoL). Om en adoption inte har genomförts under denna tid och personen fortfarande vill adoptera måste denne ansöka om att göra en ny medgivandeutredning. Ett medgivande kan återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns (6 kap. 13 § SoL).

MFoF konstaterar att motsvarande reglering för MFoF:s beslut om enskild adoption saknas i LIA. I ärenden om enskild adoption där Haagkonventionen är tillämplig har MFoF i egenskap av centralmyndighet en viss insyn i den efterföljande adoptionsprocessen och kan se om den enskilde har ett giltigt medgivande i samband med förmedlandet av handlingar till och från ursprungslandet. När det gäller enskild adoption från icke-konventionsländer har myndigheten med dagens regler begränsad kännedom om den enskilde väljer att gå vidare med sin adoptionsprocess eller om det överhuvudtaget finns ett giltigt medgivande när adoptionsbeslutet fattas i utlandet.

För att uppnå enhetlighet i adoptionslagstiftningen och ytterligare stärka rättssäkerheten i adoptionsprocessen anser MFoF att motsvarande regler som gäller för ett medgivande också bör gälla för ett beslut om enskild

²² [HCCH:s Guide to good practice, Guide no 1](#), s. 113 f.

²³ Prop. 1996/97:91, s. 63 f. och s. 79.

adoption. När det gäller möjligheten att återkalla ett beslut om enskild adoption anser MFoF att det ska kunna ske om förutsättningarna för beslutet inte längre finns. Sådana förutsättningar bör kunna vara att ett beslut om medgivande har återkallats eller att omständigheterna i utlandet väsentligen har förändrats, det vill säga sådana omständigheter som är kopplade till bedömningen av om ett förfarande är godtagbart.

För att öka rättssäkerheten och stärka den statliga kontrollen över adoptionsförfarandet förordar MFoF att det av lag bör framgå att det ska finnas ett gällande beslut om enskild adoption när ett beslut om adoption fattas i utlandet. En kontroll om denna förutsättning är uppfylld bör göras i samband med myndigheternas prövning av om ett utländskt beslut ska gälla i Sverige i enlighet med reglerna i LAIS.

Det bör framgå av lag att;

- Ett beslut om enskild adoption ska upphöra att gälla när tiden för medgivande löper ut.
- Om en adoption inte har genomförts under den angivna tiden och personen fortfarande vill adoptera måste denne göra en ny ansökan om enskild adoption.
- Ett beslut om enskild adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.
- Det ska finnas ett giltigt beslut om enskild adoption när ett beslut om adoption fattas i utlandet och att om sådant beslut saknas när beslut om adoption fattas i utlandet ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.