Mötesbok: Individ- och familjenämnden (2025-09-24)

Individ- och familjenämnden

Datum: 2025-09-24

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum (KS)

Kommentar:

Dagordning

Tid: 24 september 2025, kl 08:30-15:00

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum (KS)

Upprop

Beslut om justeringstid

Allmänna ärenden

203/25 Godkännande av dagordning 3

204/25 Anmälan av jäv 4

205/25 Delårsrapport individ- och familjenämnden 2025, inklusive ekonomirapport och internkontrollrapport 5

206/25 Patientsäkerhetsberättelse individ- och familjenämnden 2025-Halvårsuppföljning 57

207/25 Dataskyddsberättelse individ- och familjenämnden-Halvårsuppföljning 64

208/25 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 68

209/25 Remiss - Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt SOU 2025:61 521

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 2117

211/25 Fullmakt att vårda egendom i dödsbo 2333

212/25 Arbetsprocessen för tillhandahållande av kontaktperson och ledsagare 2337

213/25 Hantering av nämndinitiativ 2338

214/25 Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024 – 2026 2346

215/25 Återkoppling från kurser och konferenser 2373

216/25 Övriga frågor 2374

217/25 Information från säkerhetsenheten utifrån ny lagstiftning 2375

Ärenden under handläggning (ej offentliga)

218/25 Socialdirektören informerar 2376

219/25 Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2025 2377

Sekretessärenden

220/25 Anmälan av ordförandebeslut 2412

221/25 Beslut enligt FB 2413

Denna behandling '203/25 Godkännande av dagordning' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '204/25 Anmälan av jäv' har inget tjänsteutlåtande.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-09-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00002

Individ- och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-augusti 2025

Förslag till beslut

Individ-och familjenämnden föreslår kommunstyrelsen att godkänna nämndens personal- och ekonomiuppföljning för perioden januari-augusti.

Individ-och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Individ – och familjenämnden godkänner internkontrollrapporten för perioden januari-augusti och bedömer att den interna kontrollen är tillräcklig.

Ärendebeskrivning

Individ-och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-augusti beskriver verksamhetens genomförda aktiviteter samt måluppfyllelse i enlighet med nämndens uppdragsplan utifrån perspektiven personal och ekonomi.

Den ekonomiska uppföljningen visar nämndens resultat för perioden januari-augusti 2025.

Individ – och familjenämnden beslutar årligen om en internkontrollplan. Uppföljningen som förvaltningen redovisar för nämnden gäller för perioden januari–augusti

Beslutsunderlag

Fördjupad rapport för individ- och familjenämnden för perioden januari-augusti 2025
Individ- och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-augusti 2025
Bilaga. Verksamhetsstatistik för individ- och familjenämnden för perioden januari-augusti 2025
Ekonomirapport augusti 2025
Budgetavvikelse och prognos augusti 2025
Internkontrollrapport januari-augusti 2025

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00002

Beredningsansvariga

Karolina Lundqvist, Socialdirektör
Simon Blomberg, Ekonomichef
Annika Lundin, HR-chef
Ulrika Gustafsson, Kvalitetschef
Erica Bålfors Birgersson, Enhetschef för enheten för systematiskt kvalitetsarbete
Malin Björkman, Verksamhetschef
Annette Forsberg, Verksamhetschef
Viviann Dannelöv Nilsson, Verksamhetschef

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Individ- och familjenämndens fördjupade rapport januari–augusti 2025

Verksamhetsuppföljning

Nämndens grunduppdrag

	Bedömning januari-augusti	Prognos för januari-december
Tillgodose behov av stöd och omsorg inom socialtjänstens lagstadgade ansvarsområde för att stärka och trygga den enskilde att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten arbetar förebyggande för att främja jämlika levnadsvillkor	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Aktiviteter i grunduppdraget:		
Systematiskt kvalitetsarbete	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Förebyggande arbete	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Myndighetsutövning	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Verkställande av insatser	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Planerade åtgärder/områden 2025	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Kvalitet och utveckling i delprocesserna	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt

Bedömning och motivering

Nämnden har under perioden verkställt sitt grunduppdrag i hög omfattning. Samtliga aktiviteter i grunduppdraget har genomförts i hög grad (se bilaga) och de flesta planerade åtgärderna för året pågår enligt plan. Alla delprocesser visar på en positiv utveckling.

Systematiskt kvalitetsarbete

Området bedöms vid årsredovisning och beskrivs mer ingående i Kvalitets- samt Patientsäkerhetsberättelsen. Men åtgärder har vidtagits för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet, då beslut tagits att det ska göras årliga uppföljningar inom samtliga verksamheter samt göra en översyn av arbetet med egenkontroll.

Förebyggande arbete

Utifrån den nya socialtjänstlagens intentioner har stort fokus legat på att utveckla det förebyggande arbetet. Nämnden har sedan tidigare ett stort antal lätt tillgängliga insatser för medborgare att ta del av, bland annat i form gruppaktiviteter/stödgrupper som under perioden haft ett högt deltagande. Nya satsningar har gjorts, till exempel genom en ny öppen verksamhet för vuxna.

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari−augusti 2025 [2025-09-15

Myndighetsutövning

Både anmälningar och utredningar gällande barn/unga har i hög grad hanterats och handlagts i tid. Inflödet har kunnat hanteras då verksamheten har en högre bemanning och inga vakanser. Det kan också finnas ett samband med att det gjorts en stor utbildningsinsats kring handläggning och dokumentation under året.

Verkställande av insatser

Nämnden har sammantaget i hög grad kunnat verkställa beslutade insatser under perioden, enligt bedömningsmatrisen i bilagan. Det har vidtagits åtgärder som bidragit till en positiv utveckling, och som även kommer ge resultat framåt. Det finns fortsatta svårigheter att verkställa arvoderade uppdrag, vilket förvaltningen fortsätter arbeta med.

Planerade åtgärder/områden 2025

- Ställa om i enlighet med ny lagstiftning – enligt plan.

Under våren fokuserade verksamheten på det som behövde göras på kort sikt, innan den nya socialtjänstlagen trädde i kraft 1 juli. Det genomfördes enligt plan. För att växla upp arbetet med omställningen har en samordnare tillsatts och plan finns för aktiviteter resterande del av året. Verksamheterna har på olika sätt och i olika omfattning påbörjat omställningsarbetet.

- Fortsatt sätta barnrättsperspektivet i fokus – enligt plan.

Uppdatering av verksamhetsområdenas åtgärdsplaner pågår, samt även planering för att stärka uppföljningen av verksamheternas barnrättsarbeten ytterligare. Grundutbildning i barnkonventionen är påbörjad. Arbetet med att ta fram fördjupningsutbildning pågår. Barnkonsekvensanalyser används i allt större utsträckning inför beslut och förändringar. Mallar är framtagna och används. Arbetet med barnkonsekvensanalyser har synliggjort behov av nya utvecklingsarbeten. Barnrättsteamets samlade kunskap och erfarenhet har varit en viktig del i det beskrivna arbetet.

- Att samordna myndighetsutövningen – pågår enligt plan

Utvecklingsarbetet med att samordna myndighetsutövningen har pågått under 2024 och 2025. Målet med arbetet är att de som behöver stöd och insatser, ska få det samordnat och med god kvalitet. Det ställer krav på nya arbetssätt som skapar förutsättningar för samordning och samverkan. Ett arbetssätt har testats i ett provrum och har utvärderats. Det resultatet utgör vägledning för det fortsatta arbetet. En förutsättning för nya arbetssätt har varit att förbättra kring tillgänglighet och göra vägen in tydlig för medborgare. Det även i linje med ny socialtjänstlag med tidiga och tillgängliga insatser.

- Planera för ett systematiskt jämställdhetsarbete – enligt plan

SKR:s vägledning gällande jämställdhetsarbete har börjat användas i verksamheterna. I den finns ett stöd i form av en checklista, som kan visa på hur långt organisationen kommit i arbetet. Den har använts i några av delprocesserna. Arbetet kommer fortsätta under året.

Statistik har visat på skillnader mellan kön i några olika verksamheter. Arbete har påbörjats med analys och åtgärder i vissa verksamheter, exempelvis HSL vilket beskrivs ytterligare i den processen, medan andra verksamheter ej hunnit analysera ännu. Det förväntas ske under året.

I nämndens planering i den kommunövergripande jämställdhetsstrategin för 2025-2026 finns, förutom ovanstående, tre ytterligare aktiviteter beskrivna. Den ena gäller granskning av genomförandeplaner inom LSS-boende utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Under våren har ett uppdrag tagits fram, med syftet att granska och analysera ett urval av genomförandeplaner. Enligt aktuell planering kommer uppdraget genomföras under hösten och slutföras enligt plan (under 2025-2026).

Den andra aktiviteten gäller analys av ej verkställda beslut inom LSS utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Underlaget för analysen har tagits fram och analysen är planerad att genomföras under hösten 2025. Eventuella förslag på åtgärder ska utgöra en del av analysarbetet.

I den tredje aktiviteten planerar nämnden för att säkra att de arbetslivsrehabiliterande insatser som finns tillgängliga leder till att kvinnor och män närmar sig arbetsmarknaden och ges lika förutsättningar för att uppnå självförsörjning. Statistik uppdelat på kön följs och ger underlag i utveckling av samverkan kring arbetslivsrehabiliterande insatser. Ny mätning av samtliga ärenden inom försörjningsstödet sker i november.

- Motverka våldsutsatthet – enligt plan

En översyn av arbetet med våld i nära relation är uppstartad, där nämndens samtliga ansvarsområden ingår. Särskilt fokus kommer att läggas på arbetssätt för att säkra en kunskapsbaserad socialtjänst, samt insatser till målgruppen.

Avtal är skrivet med Umeåregionens kommuner om Barnahus verksamhet. Det finns en efterfrågan från dessa kommuner att ingå i ytterligare delar av CMV:s verksamhet men lokalerna sätter begränsningar för en sådan utökning. Ett arbete är uppstartat tillsammans med regionen för att se över samverkan och de ekonomiska avtalen, som kommer att fortsätta under hösten. En resursfördelning till mansmottagningen har möjliggjort för fler unga män som utövar våld i nära relation att få ökat stöd.

Ett arbete med att inventera lokaler som är lämpligt för skyddat boende har påbörjats.

Stöd och omsorg i Umeå representerar Umeåregionens kommuner i länsövergripande samverkan kring arbetet med mäns våld mot kvinnor.

- Förebygga välfärdskriminalitet – enligt plan

Förvaltningen har i uppdrag att genomföra en fördjupad utredning gällande en specialiserad kontrollfunktion, samt arbeta vidare med identifierade redovisade förbättringsområden. I grunden ligger ett uppdrag från nämnden sedan 2024 som handlar om att genomlysa verksamheten för att säkra mot välfärdskriminalitet, påverkan och bedrägerier. Arbetet genomförs i samverkan med säkerhetsenheten, upphandling och andra verksamheter. Uppdraget ska slutredovisas i februari 2026.

- Förbättra tillgängligheten i brukarundersökningar – ej enligt plan.

Översättning av brukarundersökningar har gjorts till finska som är ett av de minoritetsspråk som finns inom Umeå kommuns förvaltningsområde. Dessa kommer att kunna användas vid årets brukarundersökningar. De andra två språken, samiska och meänkieli, har ännu inte gått att översätta på grund av svårigheter att hitta översättare. Arbetet kommer fortsätta, men planen kan komma att revideras.

- Stärka förutsättningar för inkluderande arbetssätt – ej enligt plan.

Den långsiktiga planeringen av verksamhetens behov av att stärka kunskap och förhållningssätt inom HBTQI, med start i en genomlysning, har ännu inte färdigställts. Det leder till att behovsinventering och planering av eventuella utbildningsinsatser inte heller kunnat genomföras. Planeringen är att genomlysningen ska färdigställas under hösten, men det är osäkert om efterföljande planering av eventuella utbildningsinsatser kommer hinna göras under året.

Det finns verksamheter som tidigare fått utbildning och som jobbar med frågan på olika sätt, genom att till exempel löpande diskutera frågor om lika rättigheter, delaktighet och icke-normativa perspektiv både ur brukar- och medarbetarperspektiv.

- Synliggöra anhörigperspektivet – enligt plan

I april 2025 tog nämnden del av den översyn av nämndens anhörigstöd som förvaltningen genomfört. I samband med det gav nämnden förvaltningen i uppdrag att tillsammans med äldreomsorgsförvaltningen ta fram en åtgärdsplan för att säkerställa att den nationella anhörigstrategin och annan relevant lagstiftning följs. Arbetet är under uppstart och beräknas färdigställas under 2025.

- Byte av verksamhetssystem – delvis enligt plan, delvis ej enligt plan.

Under våren 2025 kom Umeå kommun och leverantören Cambio överens om att avsluta avtalet om socialtjänstens processverktyg Viva. Anledningen är att man under verksamhetsanalys och införande insett att verksamhetens behov inte uppfylls. Arbetet med att förbereda ny upphandling har startat.

Planeringsverktyget IntraPhone ska testas genom pilot under hösten inom särskilt boende och boendestöd.

Verksamhetens utveckling – kvalitet och utveckling i delprocesserna

Ge stöd och service enligt LSS – *positiv utveckling*

Arbetet med att utveckla forum och form för LSS-samverkan mellan Umeå kommun och intresseföreningar för LSS utvecklas positivt under året.

Det är fortsatt svårt att verkställa beslut för kontaktperson och ledsagning, där den främsta anledningen är att det är svårt att rekrytera uppdragstagare. Detta i kombination med att ansökningar om kontaktperson har ökat. Förvaltningen har under året arbetat med flertalet

aktiviteter där målet har varit att verkställa fler beslut. Arbetet kommer att fortsätta under hösten 2025.

Gällande barnrättsfrågor och implementering av barnkonventionen är det flertalet aktiviteter som pågår inom området. Under året har en egenkontroll gällande barnrätt tagits fram för de utförarverksamheter som arbetar med barn. Syfte med egenkontrollen är att få en bild av hur det går för verksamheterna att implementera barnkonventionen utifrån de åtgärdsplaner som tagits fram. Egenkontrollen kommer implementeras under hösten 2025 och därefter utvärderas.

Inom daglig verksamhet fortsätter arbetet med att utveckla och tillämpa riktade metoder som möjliggör kunskaper för deltagare inför extern placering. Stort inflöde till interna verksamheter kan dock påverka möjligheten till måluppfyllelse för externa platser för helåret.

Under året har en digital mall för dokumentationsgranskning tagits fram. Under hösten 2025 ska verksamheterna inom funktionshinderomsorgen testa mallen. Arbetet med att utveckla egenkontroller kommer ingå i en större översyn av egenkontroller inom hela nämndens verksamhetsområde.

Ge stöd, skydd och omsorg till barn, unga och familj – *positiv utveckling*

Statistik visar överlag på en positiv utveckling av processen, där till exempel antal placeringsdygn minskar. Verksamheterna i processen har påverkats av att flera förändringsarbeten pågår samtidigt. På grund av bristande resurser i form av ekonomi, tid och chefsbyten har beslut om prioriteringar i aktiviteter tagits. Arbetet med att minska placeringar och aktiviteter i UVTS-aktivitetsplan har påverkats av dessa prioriteringar, vilket inneburit pausade aktiviteter och förändrad planering av genomförandet av arbetssätt. Uppföljning av UVTS-aktivitetsplan pågår och ska redovisas i nämnd i november. Uppföljningen kan komma att påverka målen för höstens planering och genomförande.

Gemensamt för de pågående förändringsarbetena är att de går i linje med omställning till ny socialtjänstlag. Till exempel har implementeringen av Föräldrasupporten och utökning av föräldrastödsgrupper bidragit till en mer lätt tillgänglig socialtjänst. Arbetet med att se över tidiga och förebyggande insatser fortsätter, som exempelvis att ta fram en ny insats för familjer som är i behov av stöd och avlastning i hemmet. Beslut om att testa insatsen i litet format är taget och arbete med underlag till test pågår.

Arbetet med att stärka barns delaktighet som en röd tråd från förhandsbedömning till avslutad insats har fortsatt, men påverkats av de prioriteringar som behövt göras och lett till förändrad planering, med målet att genomföras under hösten 2025.

Utveckling av samverkan internt och externt pågår genom ett flertal aktiviteter och konkreta åtgärder. Ett särskilt fokus i samverkan har varit målgrupperna barn och unga med problematisk skolfrånvaro, psykisk ohälsa och att motverka att barn och unga rekryteras in i gängkriminalitet.

Ge råd och stöd i samt handlägga familjerättsliga ärenden – *positiv utveckling*

Insamlad statistik visar på goda resultat, där det bland annat framgår att familjerätten har handlagt alla tidsbegränsade ärenden i rätt tid.

De planerade aktiviteterna i verksamhetsplanen genomförs enligt plan. Inom ramen för samordnad myndighetsutövning har arbetet med att samordna familjerättsliga utredningar med barnskyddsutredningar påbörjats. Hittills är det ett ärende som varit aktuell för detta.

Utöver detta arbetar familjerätten med att se över möjligheten till att ta fram digitala lösningar som avser att underlätta medborgarnas kontakt med verksamheten.

Tillgodose behov av stöd i boende under skolgång till vissa elever vid Rh-gymnasium – *positiv utveckling*

De planerade aktiviteterna i verksamhetsplanen genomförs enligt plan. Verksamheten har under perioden bland annat arbetat med att se över möjligheten att utveckla systemstöd för dokumentation. Detta arbete kommer att fortsätta under hösten.

Verksamheten har även haft som avsikt att rusta upp nuvarande elevhem. Denna planering har dock reviderats i början på året, på grund av att rådande prognoser visar på sviktande elevunderlag framöver. Verksamheten behöver undersöka detta vidare innan fortsatt planering för renovering.

Ge stöd, skydd och omsorg till vuxna – *positiv utveckling*

Arbetet med de aktiviteter som tagits fram för att minska placeringar inom området har fortsatt under 2025. En del aktiviteter har blivit försenade på grund av behov att prioritera bland förändringsarbeten. Arbetet med Bostad först har påbörjats, men krävt ett omtag vilket påverkat tidplanen.

Under våren/sommaren har Bryggan utökats med 6 utslusslägenheter i syfte att öka stödet på hemmaplan. Ytterligare 2 lägenheter ska startas under hösten. Förberedande arbete med en öppen verksamhet, Kraftverket, har skett i bred samverkan. Planerad invigning för den icke behovsprövade insatsen är i månadsskiftet september/oktober.

Förhoppningen är att det ökade utbudet av insatser på hemmaplan ska vara på plats under året och att det ska minska behovet av placeringar under hösten och framåt 2026.

Ge stöd till självförsörjning och ge ekonomiskt bistånd – *positiv utveckling*

Samtliga aktiviteter i verksamhetsplanen fortlöper enligt plan. Försörjningsstödet har börjat med barnkonsekvensanalyser inom utvalda beslutsområden och när det finns barn i hushållet har handläggarna fokus på detta och samverkar vid behov med andra enheter.

Arbetet med en nationell inkomsthämtning, och på sikt digital ansökan för ekonomiskt bistånd, sker via Handslaget där Umeå kommun är med.

En ny ingång till Arbetsmarknadstorgen följs upp löpande på samtliga nivåer, och upplevs hittills positiv för både medarbetare och deltagare. Försörjningsstödet har också varit med i planeringen av Kraftverket där försörjningsstödets fokus är att verksamheten ska vända sig till klienter som står långt från arbetsmarknaden, men som kan vara redo att komma igång med någon form av arbetsrehabiliterande åtgärd, bryta isolering och utöka sociala sammanhang.

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Erbjuda familjerådgivning – *positiv utveckling*

Resultatet av insamlad statistik visar på att andelen som blivit erbjuda rådgivning inom 1 månad, är på fortsatt låg nivå. Det har dock skett en marginell ökning, där förhoppningen att denna utveckling fortsätter under kommande månader.

De planerade aktiviteter som finns i verksamhetsplanen genomförs enligt plan. Familjerådgivningen har under perioden arbetat med att följa väntetiderna och sett över nuvarande arbetssätt. Detta har bland annat resulterat i att testa en ny samtalsmetod, som bland annat förväntas bidra till ökad tillgängligheten. Metoden kommer att utvärderas under hösten.

Utöver detta har familjerådgivningen utvecklat samverkan med andra verksamheter inom stöd och omsorg. Där syftet är att erbjuda familjerådgivning i kombination med andra insatser i ett förebyggande syfte. Vilket är i linje med den nya socialtjänstlagen.

Erbjuda hälso- och sjukvård – *positiv utveckling*

Genomförande av VHU (Västerbottens hälsoundersökningar) pågår enligt plan.

Arbetet med lokala brukarundersökningar fortskrider enligt plan. Två årliga undersökningar har införts, varav den ena har fokus på bemötande (genomförs i november) och den andra tillgänglighet (genomförd i mars).

Den lokala brukarundersökningen om upplevd tillgänglighet av hälso- och sjukvård visat vissa skillnader utifrån kön. Kvinnliga brukare uppgav i högre utsträckning att de haft kontakt med arbets- och fysioterapeut än manliga brukare. Kvinnliga brukare har också högre kunskap om vem som är boendets arbets-/fysioterapeut jämfört med manliga brukare. Åtgärder för att minska skillnader mellan kön är bland annat att HSL-personalen bär namnbrickor med titel, samt att bilder på HSL-personalen sätts upp på boenden. Vid uppföljande mätning ska eventuella skillnader fortsatt analyseras.

Som en del i att höja kunskapen om den hälso- och sjukvård som erbjuds till våra brukare har ett informationsmaterial tagits fram (en folder). Foldern har delats ut till alla brukare inom LSS-bostäderna.

Väsentliga händelser

Nämndens åtgärder för budget i balans – Under året har förvaltningen fortsatt arbetat med verkställande av de effektiviseringsåtgärder nämnden fattade beslut om i december 2023. Positiva ekonomiska effekter av dessa åtgärder syns i nämndens ekonomi även för 2025 och nämnden får en fördjupad rapport under hösten 2025.

Brist på verksamhetsanpassade lokaler - Nämndens behov av verksamhetsanpassade lokaler, såväl verksamhetslokaler som administrativa lokaler, har inte kunnat tillgodoses i tillräckligt hög utsträckning. Det påverkar i sin tur påverkar nämndens förutsättningar att uppfylla sitt

grunduppdrag. För att komma till rätta med det vidtas åtgärder på flera nivåer. Åtgärderna visar goda resultat under året i form av ökad leverans av boenden.

Tilläggsuppdrag från kommunfullmäktige

Uppdrag	Status, jan–aug	Motivering/kommentar	Prognos, status helår
2023:1 Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka omställningen av nämndernas verksamheter för att klara grunduppdraget i takt med att personalbristen ökar.	Genomfört	IFN har genomfört uppdraget och yttrade sig till kommunstyrelsen i mars 2025. Arbetet med omställning pågår och är ett långsiktigt arbete.	Genomfört
2023:2 Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka samarbetet och ansvarstagandet över förvaltnings- och nämndgränser.	Genomfört	Nämnden har identifierat behov av och är i full gång med samverkan inom en rad områden som till exempel lokalförsörjning och digitalisering. Även när det gäller omställning mot ny socialtjänstlag och UVTS samverkar nämnden med flera andra förvaltningar.	Genomfört

Tilläggsuppdrag från Individ- och familjenämnden till förvaltningen

Uppdrag	Status, jan–aug	Motivering/kommentar	Prognos, status helår
Att arbetsprocessen för tillhandahållande av kontaktperson och ledsagare skall färdigställas under 2025. Nämnden ska få information om arbetet varje tertial	Pågår enligt plan	Arbete med plan för att öka verkställigheten pågår och nämnden har fått löpande information.	Genomfört
Att ge förvaltningen i uppdrag att inom ramen för pågående arbete med att utreda utökade tidiga och förebyggande insatser, som exempelvis avlastning till familjer med små barn, också undersöka vilka	Pågår enligt plan	Arbete med fler tidiga och förebyggande insatser pågår och har delvis genomförts. Gällande avlastning till familjer med små barn ingår det i pågående arbete för stöd till barnfamiljer.	

insatser som beviljas till denna grupp, hur ofta dessa insatser beviljas och hur ofta ansökan avslås.		Arbete med att undersöka om det är möjligt att få fram statistik som besvarar frågeställningarna pågår.	
Att förvaltningen ser över om ytterligare sammanhållna insatser behövs för de personer med stöd inom funktionshinderomsorg och socialpsykiatri som inte bedöms omfattas av boendestöd, men som har ett fortsatt omfattande behov av stöd, personalkompetens och kontinuitet i stödinsatserna.	Pågår enligt plan	Frågan lyfts kontinuerligt i samverkan inom Stöd och omsorg. En veckomätning av samtliga ärenden inom vuxenområdet kommer att genomföras i november i syfte att uppmärksamma behov hos målgrupperna. Uppföljning av införandet av boendestöd kommer att ske när alla beslut följts upp, vilket ska ha skett senast 30 september. Dessa två aktiviteter kommer att ge en tydligare bild av behovet.	Genomfört

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Personaluppföljning

Nämndens arbete för att nå personalpolitiska mål

	Bedömning av nämndens arbete med personalpolitiska mål januari-augusti 2025	Prognos för januari-december 2025
Mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.	Enligt plan	Enligt plan
Mål 6: Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30.	Enligt plan	Enligt plan
Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.	Enligt plan	Mer arbete krävs

Åtgärder och viktig utveckling/viktiga händelser inom målområdena

Kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare (mål 5)

Att rekrytera vikarier inför kommande sommarsemestrar är ett stort fokus under den här perioden varje år. Majoriteten av vikariaten blev tillsatta. Däremot uppstod avhopp i sista stund vilket gjorde det problematiskt för vissa verksamheter.

En svårighet vid rekryteringen av sommarvikarier är verksamheter som finns utanför centrala Umeå. Samma sak gäller för de mer komplexa uppdragen. Allt fler av de sökande har liten eller ingen erfarenhet av området vilket gör att avhoppen i sista stund ökar. Avhoppen får till följd att de vikarier som börjar då inte hinner få den inskolning som de skulle behöva.

Man har i det centrala forumet kompetensförsörjningsforum tagit fram ett årshjul på mässor som kommunen återkommande deltar på. Sen finns också förvaltningsspecifika marknadsföringsinsatser beroende på vilken målgrupp man vill nå. På de marknadsföringsinsatser som Stöd och omsorg är med i deltar även ambassadörer från olika verksamhetsområden. Förvaltningen har såväl medarbetare som chefer som är ambassadörer.

En enkät går ut varje år till sommarvikarierna, enhetscheferna och Bemanningscentrum för att undersöka hur man tycker att sommaren löpt på. I år får även ordinarie personal som jobbat under sommaren fått svara på enkäten. Svaren sammanställs under hösten.

Funktionshinderomsorgen har påbörjat ett arbete med bemanningsstrategi för att bemanna rätt. Myndighet överbemannar något för att täcka upp den korttidsfrånvaro som uppstår i samband med

sjukdom och vab för att trygga medarbetarnas arbetsmiljö men allt sker inom budgetram. IFO har inte påbörjat något arbete kring bemanningsplanering. Man har valt att avvakta något beroende på hur behoven kommer att se ut i framtiden kopplat till nya socialtjänstlagen.

Ledarskap (mål 6)

Inom alla verksamhetsområden sker täta avstämningar med chefer för att säkerställa deras arbetsmiljö. Vissa verksamhetsområden har gjort justeringar i sin mötesstruktur där man lagt informationsdelarna av APT till teamsmöten varje vecka vilket gör att man på APT kan fokusera på enhetschefernas arbetsmiljöfrågor. Enhetscheferna har också stöd hos varandra och de mer erfarna cheferna kan gå in som medledare när det uppstår särskilda situationer.

Cheferna upplever att man får stöd för att bli stärkta i att utveckla grupper och individer i medarbetarskapet men det finns chefer som upplever att tid saknas till detta.

Friskfaktorer (mål 7)

Sjukfrånvaron har ökat något från föregående år och man kan se att det ökat både bland kvinnor och män. En orsak kan vara den topp som uppstod februari där många var sjuka i förkylningar och influensa.

De arbetsmiljöbrister som flest rapporterat in handlar om stress och arbetsbelastning. Nivån ligger på samma nivå som föregående år. Verksamheterna arbetar systematiskt med det systematiska arbetsmiljöarbetet och följer regelbundet upp inrapporterade avvikelser.

Verksamheterna upplever att de har en bra struktur för det systematiska arbetsmiljöarbetet, gör löpande riskbedömningar och man har regelbundet uppföljning av inrapporterade avvikelser.

Resultatmått	Målvärde 2025	Utfall jan–aug 2025			Utfall jan–aug 2024		
		kvinnor	Män	totalt	kvinnor	män	totalt
Sjukfrånvaro, totalt i procent av anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid	6,5	8,5	5,9	7,7	7,9	6,1	7,4
Andel långtidsfriska (%)	60	57	63	59	57	61	59
Andel heltidsanställda (%)	92	89	91	89	89	88	88

Några av verksamheterna har påbörjat genomföra utbildningen om att förebygga hot och våld och annan otillåten påverkan. Färre har dock genomfört utbildningen En arbetsplats för alla. Det är en utmaning i verksamheterna, särskilt i verksamheter med bemanning dygnet runt, att hitta tid och tillfälle att genomföra utbildning med efterföljande dialog.

Många av verksamheterna använder sig av Sunt arbetsliv kring friskfaktorer. Inom förvaltningens verksamheter har också en utbildningssatsning skett av handledare av grupputvecklingsmetoden HUSET.

Det treåriga projektet SAMBA pågår enligt plan. Projektet syftar till att utveckla nya och effektiva samverkansformer inom och mellan kommunerna i Umåregionen och region Västerbotten.

Tilläggsuppdrag från Individ- och familjenämnden till förvaltningen

Uppdrag	Status, jan–aug	Motivering/kommentar	Prognos, status helår
Att förvaltningen uppdras att genomföra en genomlysning hur personalinflytandet ytterligare kan öka inom nämndens verksamhet.	Efter plan	Arbete med att förtydliga vad uppdraget innebär pågår.	Ej genomfört
Att förvaltningen intensifierar arbetet med att ta fram tjänster för helgtjänstgöring inom funktionshinderomsorgen.	Enligt plan	Rutinen för hantering av helgtjänstgöring är färdigställd. Uppdraget rapporteras i årsbokslutet.	Genomfört

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari−augusti 2025 [2025-09-15

Ekonomiuppföljning

Budgetavvikelse, åtgärder och årsprognos

Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-14,9 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (+0,5 mnkr), gemensamma kostnader (+6,4 mnkr), ensamkommande barn (-1,5 mnkr), försörjningsstöd (+3,8 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-24,1 mnkr). Individ- och familjenämndens nettokostnader (1 182 mnkr har ökat med 3,5% (41 mnkr) i jämförelse med 2024. För att ha en budget i balans kunde nettokostnaderna öka med 2,3% % (25 mnkr) vilket innebär en negativ budgetavvikelse på -14,9 mnkr

Gemensamma kostnader och affärsverksamhet

Individ- och familjenämndens gemensamma kostnader uppvisar ett överskott på grund mindre personalkostnader än budgeterat samt en återbetalning av faktura från Cambio. Nämnden har även fått in ett sökt statsbidrag för omställning till ny socialtjänstlag.

Under året har ännu viten utdömts med 61 tkr för kontaktperson, 109 tkr för ledsagare samt 2 802 tkr för ej tillhandahållen bostad.

Funktionshinderomsorg

Inom funktionshinderomsorgen beror resultatet (+0,5 mnkr) på flertalet verksamheter och generellt sett handlar det fortsatt om påverkan på verksamhetsområdet i form av minskning av timmar utförda inom hemtjänsten jämfört med budgeterat samt högre kostnader för LSS-boenden.

De HVB placeringar som kostnadsförs mot FO uppvisar ett underskott om -3,6 mnkr.

Boendestöd och hemtjänst uppvisar ett kombinerat överskott om sammanlagt 29,6 mnkr. Volymer inom boendestöd har fortsatt öka under året och är nu uppe i 363 individer jämfört med 198 i januari. Ökningen har saktat ned en del under sommaren och mellan juli och augusti var ökningen enbart två individer.

De verksamheter som har störst effekt är hemtjänsten och övriga insatser LSS.

- Hemtjänst **+21,3 mnkr**. Överskottet inom hemtjänsten fortsätter öka och sedan årsskiftet syns en minskning med 162 individer inom hemtjänst och anhörigvård, minskningen i timmar uppgår till 5 064 timmar och i dagsläget utnyttjas enbart 61% av budgeterade timmar och timmarna fortsätter minska.

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

- Boendestöd **+8,3 mnkr.** En större minskning inom hemtjänsten syns i början av året och boendestödet som verksamhet har växt. Budgeten mellan dessa två verksamheter har försökt fördelas utifrån förväntningar och resultatet under året analyseras för närvarande för att se över budgetfördelning framåt.

- Övriga insatser LSS **+3,8 mnkr.** Nämnden fortsätter ha låga kostnader för ledsagare och kontaktpersoner men emottar mindre viten.

- LSS-boende **-32,6 mnkr**. LSS-boende uppvisar ett negativt resultat där LSS-boende kvarhåller de volymer som setts sen slutet av 2023. LSS-boenden fortsätter vara kostsamma för kommunen med en svårighet att få en kostnadsbild som motsvarar budget.
  Behovet av externa placeringar kommer från en avsaknad av lämpliga lokaler som kan möta upp brukares behov inom nämnden och det är inom dessa externa placeringar underskottet ligger. Underskottet beror till stor del på grund av avsaknad av budget för dessa platser och fördelningen av budget ses över inför kommande budgetperiod.
  Den interna verkställigheten uppvisar per sista augusti ett resultat i balans.

- Personlig assistans LSS och SFB. **-5,5 mknr.** Ett underskott uppvisas inom detta område på grund av mer personalintensiva insatser samt att ersättning från FK ej täcker insatsbehov.

Individ- och familjeomsorg

Underskottet inom individ- och familjeomsorgen (-24,1 mnkr) beror dels på barn- och ungdomsvården (-25,9 mnkr) där behov av konsultstödda familjehem och av extern institutionsvård är fortsatt större än budget med extern institutionsvård som fortsätter se prisökningar även om verksamheten lyckats minska antalet dygn och individer. En mindre ökning av dygn har setts under sensommaren och följs av verksamhet.

Dygnsprisernas ökning som har pågått sen 2023 har fortsatt in i 2024 och nu när SiS ej längre subventioneras har kostnaderna för SiS-platser ökat kraftigt. Under augusti har dygnskostnaden för SiS platser minskat något.

Inom vuxna missbruksvården är det ett underskott på (-22,2 mnkr) där nämnden ser att öppna insatser i Umeå ökat och många av dessa insatser riktar sig mot tidigare kända individer som blivit äldre. Verksamheten ser att det är fler individer inom lokala

verksamheter och placeringar som är billigare i snittdygnspris men volymerna är höga samt budgeten för denna verksamhetsgren låg vilket bidrar till underskottet.

Det stora överskottet under administration/ledning/utredning (+21,8 mnkr) beror till stor del på pengar från UVTS.

Ensamkommande barn

Underskottet inom verksamheten för ensamkommande barn (-1,5 mnkr) beror till stor del på kostnader för placeringar av ensamkommande barn. Intäkterna under sommaren har uppvisat en ojämnthet varvid underskottet fluktuerat en del.

Verksamheten har inför 2025 fått ännu en kommun att ansluta sig till samarbetet där Umeå tar över ansvaret för ensamkommande barn i utbyte mot den fasta ersättning kommuner får om 500 tkr.

Försörjningsstöd

Försörjningsstödets resultat för perioden är (+3,8 mnkr). Under sommaren har mängden hushåll med ekonomiskt bistånd minskat och det utbetalda beloppet har likaså minskat i storlek vilket bidragit till att överskottet växt under sommaren.

Prognos

Prognosen efter augusti kvarstår på -38 mnkr. Dygnspriserna för placeringar har sett en mindre minskning om än mängden dygn fortsatt öka lite samt att den avskaffade subventioneringen av SiS platser fortsätter att belasta nämndens budget.
Hemtjänst och boendestöds växande överskott hjälper till att i viss grad balansera ut kostnadsökningar på FO området men räcker inte till för att balansera ut kostnadsökningar på IFO området.
Verksamheten fortsätter jobba med tidigare beslutade effektiviseringar och drar under 2025 i gång vissa effektiviseringsåtgärder i större skala än tidigare pilotprojekt. Vissa förbättringar inom volymer och kostnadsbilder börjar synas men den höga osäkerhetsfaktorn kvarhåller prognosen på tidigare nivå.

(mnkr med en decimal)	Budget jan–aug 2025	Utfall jan–aug 2025	Budget-avvikelse jan–aug 2025	Budget-avvikelse jan–aug 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budgetavvikelse 2025
Verksamhetens intäkter	154 967	174 563	19 596	21 624	232 450	224 450	-8 000
Verksamhetens kostnader	-1 322 005	-1 356 635	-34 531	-43 914	-2 006 863	-2 037 000	-30 137
Verksamhetens nettokostnad	-1 167 039	-1 181 973	-14 935	-22 290	-1 774 413	-1 812 550	-38 137

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Investeringar

Nämndens budgetavvikelse för investeringar består till största del på att de investeringsmedel nämnden har är till för inventarier i lokaler som ej levererats enligt investeringsplan.

(mnkr med en decimal)	Budget 31 aug 2025	Utfall 31 aug 2025	Budget-avvikelse 30 aug 2025	Utfall helår 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budgetavvikelse 2025
Verksamhetens nettoinvesteringar	-8,585	-4,396	4,189	-6,199	-13,933	-8,500	5,433

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Tilläggsuppdrag från Individ- och familjenämnden till förvaltningen

Uppdrag	Status, jan–aug	Motivering/kommentar	Prognos, status helår
Att två miljoner öronmärks till höjning av ersättning i idéburet-offentligt partnerskap (IOP) och att det framgår i verksamhetsplanen bland budgetprioriteringarna för 2025	Genomfört	Nämnden har beslutat om IOP med Kvinno och tjejjouren för perioden 2025-01-01 till och med 2028-12-31. Nämnden har även beslutat om IOP med Umeå Stadsmission för perioden 2025-06-01-2027-05-31.	Genomfört

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Individ- och familjenämndens rapport till KS, januari–augusti 2025

Verksamhetsuppföljning

Nämndens grunduppdrag

	Bedömning januari-augusti	Prognos för januari-december
Tillgodose behov av stöd och omsorg inom socialtjänstens lagstadgade ansvarsområde för att stärka och trygga den enskilde att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten arbetar förebyggande för att främja jämlika levnadsvillkor	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Aktiviteter i grunduppdraget:		
Systematiskt kvalitetsarbete	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Förebyggande arbete	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Myndighetsutövning	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Verkställande av insatser	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Planerade åtgärder/områden 2025	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt
Kvalitet och utveckling i delprocesserna	I hög grad uppfyllt	I hög grad uppfyllt

Bedömning och motivering

Nämnden har under perioden verkställt sitt grunduppdrag i hög omfattning. Samtliga aktiviteter i grunduppdraget har genomförts i hög grad, se bilaga. Det **systematiska kvalitetsarbetet** bedöms genom Kvalitets- och Patientsäkerhetsberättelsen vid årsrapporten, men då det under perioden vidtagits ett antal åtgärder för att stärka det systematiska kvalitetsarbetet går det ändå att redan nu bedöma det som i hög grad uppfyllt. Utifrån den nya socialtjänstlagens intentioner har stort fokus legat på att utveckla **det förebyggande arbetet**, till exempel genom en ny öppen verksamhet för vuxna. Nämnden har sedan tidigare ett stort antal lätt tillgängliga insatser för enskilda att ta del av, bland annat i form gruppaktiviteter som under perioden haft ett högt deltagande. **Myndighetsutövningen** har genomförts på en hög nivå. Både anmälningar och utredningar gällande barn/unga har i hög grad hanterats och handlagts i tid, och inflödet till verksamheten har kunnat hanteras. Även när det gäller **verkställande av insatser** har nämnden kunnat uppfylla grunduppdraget i hög grad. Det återstår dock arbete att göra för att öka verkställandegraden för vissa beslut.

Nämnden hade inför året planerat ett antal övergripande åtgärder. De flesta av dessa är genomförda enligt plan, eller pågår och förväntas kunna genomföras under 2025. En del har inte kunnat

genomföras enligt plan. Det handlar dels om en mindre aktivitet där brukarundersökningar ska översättas till de minoritetsspråk som finns inom kommunens förvaltningsområde. Där behöver planen revideras på grund av svårigheter att hitta översättare. En annan handlar om utbildningsinsatser för att stärka förutsättningar för inkluderande arbetssätt, där det är troligt att endast en del av åtgärden kommer kunna genomföras under året. En tredje handlar om byte av verksamhetssystem, och den beskrivs ytterligare under *Väsentliga händelser.*

Nämndens grunduppdrag är uppdelat i åtta delprocesser, där kvalitet och utveckling följs. Samtliga delprocesser bedöms utvecklas i positiv utveckling i förhållande till processmålen (se bifogad bilaga) Detta beskrivs utförligare nedan, under *Verksamhetens utveckling*.

Inriktningsmålen följs upp vid årsrapport.

Verksamhetens utveckling – kvalitet och utveckling i delprocesserna

Ge stöd och service enligt LSS – *positiv utveckling*

Arbetet med att utveckla forum och form för LSS-samverkan mellan Umeå kommun och intresseföreningar för LSS har utvecklats positivt. Även arbetet med barnrättsfrågor har en positiv riktning, då flertalet aktiviteter pågår inom området i syfte att implementera och efterleva barnkonventionen. Inflödet till daglig verksamhet är stort och arbete pågår för att underlätta och möjliggöra för externa platser. Det är fortsatt svårt att verkställa beslut för kontaktperson och ledsagning, där den främsta anledningen är svårigheter att rekrytera uppdragstagare. Arbete pågår för att öka verkställandegraden.

Ge stöd, skydd och omsorg till barn, unga och familj – *positiv utveckling*

Statistik visar överlag på en positiv utveckling av processen, där till exempel antal placeringsdygn minskar. Verksamheterna i processen har påverkats av att flera förändringsarbeten pågår samtidigt, och prioriteringar har behövt göras. Arbetet med att minska placeringar och aktiviteter i UVTS-aktivitetsplan har påverkats av dessa prioriteringar, vilket inneburit pausade aktiviteter och förändrad planering. Uppföljning av planen pågår och ska redovisas i nämnd i november. Gemensamt för de pågående förändringsarbetena är att de går i linje med omställning till ny socialtjänstlag, med fokus på förebyggande, tidiga och lätt tillgängliga insatser. Arbetet med att stärka barns delaktighet har fortsatt likväl som utveckling av samverkan internt och externt. Ett särskilt fokus i samverkan har varit målgrupperna barn och unga med problematisk skolfrånvaro, psykisk ohälsa och att motverka att barn och unga rekryteras in i gängkriminalitet.

Ge råd och stöd i samt handlägga familjerättsliga ärenden – *positiv utveckling*

Statistiken visar på goda resultat, där det bland annat framgår att familjerätten har handlagt alla tidsbegränsade ärenden i rätt tid. De planerade aktiviteterna genomförs enligt plan. Arbete med att samordna familjerättsliga utredningar med barnskyddsutredningar har påbörjats. Utöver detta arbetar familjerätten med att se över möjligheten att ta fram digitala lösningar som avser att underlätta medborgarnas kontakt med verksamheten.

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Tillgodose behov av stöd i boende under skolgång till vissa elever vid Rh-gymnasium – *positiv utveckling*

De planerade aktiviteterna genomförs enligt plan. Verksamheten har under perioden bland annat sett över möjligheten att utveckla systemstöd för dokumentation, något som kommer att fortsätta under hösten. Verksamheten har även haft som avsikt att rusta upp nuvarande elevhem. Denna planering har dock reviderats i början på året, på grund av att rådande prognoser visar på sviktande elevunderlag framöver. Verksamheten behöver undersöka detta vidare innan fortsatt planering för renovering.

Ge stöd, skydd och omsorg till vuxna – *positiv utveckling*

Arbetet med de aktiviteter som tagits fram för att minska placeringar inom området har fortsatt. En del aktiviteter har blivit försenade på grund av behov att prioritera bland förändringsarbeten. Arbetet med Bostad först har påbörjats, men krävt ett omtag vilket påverkat tidplanen. Verksamheter har utökats för att öka stödet på hemmaplan, och ett förberedande arbete med en öppen och lätt tillgänglig verksamhet, Kraftverket, har skett i bred samverkan. Förhoppningen är att det ökade utbudet av insatser på hemmaplan ska vara på plats under året och att det ska minska behovet av placeringar under hösten och framåt 2026.

Ge stöd till självförsörjning och ge ekonomiskt bistånd – *positiv utveckling*

Samtliga aktiviteter i verksamhetsplanen fortlöper enligt plan. Försörjningsstödet har börjat med barnkonsekvensanalyser inom utvalda beslutsområden och när det finns barn i hushållet har handläggarna fokus på detta och samverkar vid behov med andra enheter. Arbetet med en nationell inkomsthämtning, och på sikt digital ansökan för ekonomiskt bistånd, sker via Handslaget där Umeå kommun är med. En ny ingång till Arbetsmarknadstorgen följs upp löpande på samtliga nivåer, och upplevs hittills positiv för både medarbetare och deltagare. Försörjningsstödet har också varit med i planeringen av Kraftverket där försörjningsstödets fokus är att verksamheten ska vända sig till klienter som står långt från arbetsmarknaden, men som kan vara redo att komma igång med någon form av arbetsrehabiliterande åtgärd, bryta isolering och utöka sociala sammanhang.

Erbjuda familjerådgivning – *positiv utveckling*

Andelen som blivit erbjuda rådgivning inom 1 månad är på fortsatt låg nivå. Det har dock skett en marginell ökning, och förhoppningen är att den utvecklingen fortsätter. Planerade aktiviteter genomförs enligt plan. Familjerådgivningen har under perioden arbetat med att följa väntetiderna och sett över arbetssätt. En ny samtalsmetod testas, som bland annat förväntas bidra till ökad tillgängligheten. Utöver detta har familjerådgivningen utvecklat samverkan med andra verksamheter inom stöd och omsorg för att kunna erbjuda familjerådgivning i kombination med andra insatser. Detta är i linje med den nya socialtjänstlagen, i ett förebyggande syfte.

Erbjuda hälso- och sjukvård – *positiv utveckling*

Som en del i det förebyggande arbetet genomförs VHU (Västerbottens hälsoundersökningar), vilket går enligt plan. För att öka kunskapen om hur stödet som erbjuds till personer inom

funktionshinderomsorgen upplevs har två årliga lokala brukarundersökningar införts, varav den ena har genomförts. Den visar på att det i den upplevda tillgängligheten av hälso- och sjukvård finns vissa skillnader utifrån kön. Arbete med resultatet pågår, vissa åtgärder har vidtagits och analysarbetet fortsätter. Som en del i att höja kunskapen om den hälso- och sjukvård som erbjuds till brukare har ett informationsmaterial tagits fram och delats ut till alla brukare inom LSS-bostäderna.

Väsentliga händelser

Omställning till ny lagstiftning- Den nya socialtjänstlagen trädde i kraft 1 juli i år. Omställningen kommer att pågå under många år framåt, och ska leda till en mer förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst, som är kunskapsbaserad och främjar jämställda och jämlika levnadsvillkor. Under våren fokuserade verksamheten på det som behövde göras på kort sikt, innan ikraftträdandet. För att växla upp arbetet med omställningen har en samordnare tillsatts och plan finns för aktiviteter resterande del av året.

Byte av verksamhetssystem - Under våren 2025 kom Umeå kommun och leverantören Cambio överens om att avsluta avtalet om socialtjänstens processverktyg Viva. Anledningen är att man under verksamhetsanalys och införande insett att verksamhetens behov inte uppfylls. Arbetet med att förbereda ny upphandling har startat.

Planeringsverktyget IntraPhone ska testas genom pilot under hösten inom särskilt boende och boendestöd.

Nämndens åtgärder för budget i balans – Under året har förvaltningen fortsatt arbetat med verkställande av de effektiviseringsåtgärder nämnden fattade beslut om i december 2023. Positiva ekonomiska effekter av dessa åtgärder syns i nämndens ekonomi även för 2025 och nämnden får en fördjupad rapport under hösten 2025.

Brist på verksamhetsanpassade lokaler - Nämndens behov av verksamhetsanpassade lokaler, såväl verksamhetslokaler som administrativa lokaler, har inte kunnat tillgodoses i tillräckligt hög utsträckning. Det påverkar i sin tur påverkar nämndens förutsättningar att uppfylla sitt grunduppdrag. För att komma till rätta med det vidtas åtgärder på flera nivåer. Åtgärderna visar goda resultat under året i form av ökad leverans av boenden.

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Tilläggsuppdrag från kommunfullmäktige

Uppdrag	Status, jan–aug	Motivering/kommentar	Prognos, status helår
2023:1 Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka omställningen av nämndernas verksamheter för att klara grunduppdraget i takt med att personalbristen ökar.	Genomfört	IFN har genomfört uppdraget och yttrade sig till kommunstyrelsen i mars 2025. Arbetet med omställning pågår och är ett långsiktigt arbete.	Genomfört
2023:2 Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnderna i uppdrag att öka samarbetet och ansvarstagandet över förvaltnings- och nämndgränser.	Genomfört	Nämnden har identifierat behov av och är i full gång med samverkan inom en rad områden som till exempel lokalförsörjning och digitalisering. Även när det gäller omställning mot ny socialtjänstlag och UVTS samverkar nämnden med flera andra förvaltningar.	Genomfört

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Personaluppföljning

Nämndens arbete för att nå personalpolitiska mål

	Bedömning av nämndens arbete med personalpolitiska mål januari-augusti 2025	Prognos för januari-december 2025
Mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.	Enligt plan	Enligt plan
Mål 6: Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30.	Enligt plan	Enligt plan
Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.	Enligt plan	mer arbete krävs

Åtgärder och viktig utveckling/viktiga händelser inom målområdena

Kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare (mål 5)

Att rekrytera vikarier inför kommande sommarsemestrar är ett stort fokus under den här perioden varje år. Majoriteten av vikariaten blev tillsatta. Däremot uppstod avhopp i sista stund vilket gjorde det problematiskt för vissa verksamheter.

Man har i det centrala forumet kompetensförsörjningsforum tagit fram ett årshjul på mässor som kommunen återkommande deltar på. Sen finns också förvaltningsspecifika marknadsföringsinsatser beroende på vilken målgrupp man vill nå. På de marknadsföringsinsatser som Stöd och omsorg är med i deltar även ambassadörer från olika verksamhetsområden. Förvaltningen har såväl medarbetare som chefer som ambassadörer.

Funktionshinderomsorgen har påbörjat ett arbete med bemanningsstrategi för att bemanna rätt. Myndighet överbemannar något för att täcka upp den korttidsfrånvaro som uppstår i samband med sjukdom och vab för att trygga medarbetarnas arbetsmiljö men allt sker inom budgetram. IFO har inte påbörjat något arbete kring bemanningsplanering. Man har valt att avvakta något beroende på hur behoven kommer att se ut i framtiden kopplat till nya socialtjänstlag.

Ledarskap (mål 6)

Inom alla verksamhetsområden sker täta avstämningar med chefer för att säkerställa deras arbetsmiljö. Vissa verksamhetsområden har gjort justeringar i sin mötesstruktur där man lagt

informationsdelarna av APT till teamsmöten varje vecka vilket gör att man på APT kan fokusera på enhetschefernas arbetsmiljöfrågor. Enhetscheferna har också stöd hos varandra och de mer erfarna cheferna kan gå in som medledare när det uppstår särskilda situationer.

Cheferna upplever att man får stöd för att bli stärkta i att utveckla grupper och individer i medarbetarskapet men det finns chefer som upplever att tid saknas till detta.

Friskfaktorer (mål 7)

Sjukfrånvaron har ökat något från föregående år och man kan se att det ökat både bland kvinnor och män. En orsak kan vara den topp som uppstod februari där många var sjuka i förkylningar och influensa.

Verksamheterna upplever att de har en bra struktur för det systematiska arbetsmiljöarbetet, gör löpande riskbedömningar och man har regelbundet uppföljning av inrapporterade avvikelser.

Resultatmått	Målvärde 2025	Utfall jan–aug 2025			Utfall jan–aug 2024		
		kvinnor	Män	totalt	kvinnor	män	totalt
Sjukfrånvaro, totalt i procent av anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid	6,5	8,8	5,9	7,7	7,9	6,1	7,4
Andel långtidsfriska (%)	60	57	63	59	57	61	59
Andel heltidsanställda (%)	92	89	91	89	89	88	88

Några av verksamheterna har påbörjat genomföra utbildningen om att förebygga hot och våld och annan otillåten påverkan. Färre har dock genomfört utbildningen En arbetsplats för alla. Det är en utmaning i verksamheter med bemanning dygnet runt att hitta tid och tillfälle att genomföra utbildning med efterföljande dialog.

Många av verksamheterna använder sig av Sunt arbetsliv kring friskfaktorer. Inom förvaltningens verksamheter har också en utbildningssatsning skett av handledare av grupputvecklingsmetoden HUSET.

Det treåriga projektet SAMBA pågår enligt plan. Projektet syftar till att utveckla nya och effektiva samverkansformer inom och mellan kommunerna i Umåregionen och region Västerbotten.

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Ekonomiuppföljning

Budgetavvikelse, åtgärder och årsprognos

Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-14,9 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (+0,5 mnkr), gemensamma kostnader (+6,4 mnkr), ensamkommande barn (-1,5 mnkr), försörjningsstöd (+3,8 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-24,1 mnkr).

Nämndens ekonomi har fortsatt stark påverkan av kostnaden för placeringar där placeringarna har legat på samma nivå som föregående år. Verksamheten fortsätter att jobba med att minska placeringar och minska kostnaden för placeringsdygn men möter ett fortsatt stort behov från individerna i kommunen.

Inom funktionshinderverksamheten har nämnden sett negativ påverkan på ekonomin av kostnader för LSS-boende och de viten som utdömts till kommunen för ej tillhandahållna boendeplatser, per sista augusti uppgår dessa viten till -2,8 mnkr. De viten nämnden utdöms att betala vidhåller nämnden att man saknar rådighet över då avsaknaden av lokaer för LSS och SoL boendeplatser ej ligger på nämndens ansvar att förse utan nämnden ansvarar för att bedriva verksamhet i dessa lokaler.

Funktionshinderverksamheten ser också positiv påverkan på ekonomin från hemtjänsten och boendestödet där volymerna under en lång tid minskat och volymerna kvarstår på lägre nivåer än budgeterat vilket bidrar till en positiv ekonomisk avvikelse. Utfallet av budgeterade timmar uppgår idag till 61% av budgeterade timmar.

Nämnden förväntar sig att det ekonomiska resultat under hösten försämras utifrån hur nämndens kostnader brukar fördela sig över året och trenden ej brutits ännu.

(mnkr med en decimal)	Budget jan–aug 2025	Utfall jan–aug 2025	Budget-avvikelse jan–aug 2025	Budget-avvikelse jan–aug 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budgetavvikelse 2025
Verksamhetens intäkter	154 967	174 563	19 596	21 624	232 450	224 450	-8 000
Verksamhetens kostnader	-1 322 005	-1 356 635	-34 531	-43 914	-2 006 863	-2 037 000	-30 137
Verksamhetens nettokostnad	-1 167 039	-1 181 973	-14 935	-22 290	-1 774 413	-1 812 550	-38 137

Individ – och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–augusti 2025 [2025-09-15

Investeringar

Nämndens budgetavvikelse för investeringar består till största del på att de investeringsmedel nämnden har är till för inventarier i lokaler som ej levererats enligt investeringsplan.

(mnkr med en decimal)	Budget 31 aug 2025	Utfall 31 aug 2025	Budget-avvikelse 31 aug 2025	Utfall helår 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budgetavvikelse 2025
Verksamhetens nettoinvesteringar	- 8,585	-4,396	4,189	-6,199	-13,933	-8,500	5,433

Bilaga 1 – Uppföljning grunduppdrag jan-aug 2025

GRUNDUPPDRAG: Tillgodose behov av stöd och omsorg inom socialtjänstens lagstadgade ansvarsområde för att stärka och trygga den enskilde att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten arbetar förebyggande för att främja jämlika levnadsvillkor							
Nämnden följer:	***Underlag:***	**Målvärde 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**I hög grad uppfyllt**	**I viss grad uppfyllt**	**Ej uppfyllt**	**Kommentar:**
Det förebyggande arbetet	Genomförda öppna gruppaktiviteter (barn/familj)	Samtliga planerade genomförs	79%	75-100% genomförda	25-75% genomförda	0-25% genomförda	
	Genomförda öppna gruppaktiviteter för vuxna hos Alkohol- och drogmottagningen	Samtliga planerade genomförs	100%	75-100% genomförda	25-75% genomförda	0-25% genomförda	
Myndighetsutövning	Andel anmälningar gällande barn och unga som hanteras inom stipulerad tid	100%	94%	90–100%	50–90%	0–50%	
	Andel utredningar enligt SoL barn/unga som handläggs i tid	100%	93%	90–100%	50–90%	0–50%	
Verkställande av insatser	Andel beslut som ej verkställts inom 3 månader, LSS	0%	Barn 7% Vuxna 19%	0–25%	25–75%	75–100%	
	Andel beslut som ej verkställts inom 3 månader, SoL	0%	Barn 1% Vuxna 0%	0–25%	25–75%	75–100%	
Status på planerade åtgärder/områden för 2025 (huvudprocess Tillgodose behov av stöd och omsorg)	Sammanvägd status av de 10 *(9)* planerade åtgärderna	Samtliga genomförda enligt plan	7	7-10 *(6-9)* genomförda enligt plan	4-6 *(3-5)* genomförda enligt plan	0-3 *(0-2)* genomförda enligt plan	I bilaga till vp 2025 har felaktigt antal planerade åtgärder angetts, 9 istället för 10. Siffror inom parentes från vp.
Kvalitet och utveckling i varje delprocess	Sammanvägd bedömning av kvalitet och utveckling i varje delprocess.	Samtliga (8) utvecklas i positiv riktning	Samtliga utvecklas i positiv riktning	5-8 delprocesser positiv riktning	3-4 i positiv riktning	0-2 i positiv riktning	Se tabell Bilaga 2

Bilaga 2 – Uppföljning kvalitet och utveckling i delprocesserna jan-aug 2025

Övergripande	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Nollvision suicid	1	0	1	-	-	neutral	
Ge stöd och service enligt LSS	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Andel ej verkställda beslut LSS-beslut, per insats	Nytt 2025	Minska	Barn 7% Vuxna 19%	Barn 6% Vuxna 22%	Barn 8% Vuxna 17%	positiv	2024 följdes andelen verkställda beslut, vilket förändrades inför 2025. Det är fortsatt svårt att verkställa beslut som är arvoderade dvs avlösning, kontaktperson och ledsagning samt i viss grad boendebeslut.
Andel uppföljda beslut, per insats	Nytt 2025	100%	-	-	-	-	Eftersom bytet av verksamhetssystem inte genomfördes kan måttet inte tas ut som planerat (per insats). Under perioden har man gjort uppföljning på ca 24 % av alla pågående ärenden. Måttet behöver ses över inför 2026.
Antal personer som går från daglig verksamhet till Torgen, anställning eller studier	7	4	3	-	-	positiv	Målvärdet bedöms kunna uppnås innan årets slut.
Andel personer som har sin dagliga verksamhet förlagd till företag/förening/offentlig sektor	27,44%	34%	20%	15%	24%	negativ	Sämre resultat jämfört med samma period förra året. Orsaken är att ökat inflöde till intern verksamhet ändrar förutsättningarna för arbetet med externa platser. Måttets målvärde kan behöva ses över till kommande år.
Antal pågående ärenden, totalt	Nytt 2025	-	1773	-	-	-	Detta är ett mått för att förstå utvecklingen, som ej ska värderas i förhållande till mål.
Antal nya beslut, per insats	Nytt 2025	-	Barn 143 Vuxna 182	Barn 51 Vuxna 85	Barn 92 Vuxna 97	-	Detta är ett mått för att förstå utvecklingen, som ej ska värderas i förhållande till mål.
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår enligt plan	-	-	positiv	Prognosen är att årets planerade aktiviteter kan genomföras med aktuell planering.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						
Ge stöd, omsorg och skydd (enligt SoL och LVU) till barn, unga och familj	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Genomförda öppna gruppaktiviteter (barn/familj)	Nytt 2025	100%	79%	-	-	positiv	Utbudet av föräldrastödsgrupper har utvecklats under perioden 2024 – 2025. Under 2025 har antalet registrerade omgångar ökat från föregående år. Deltagandet i gruppaktiviteterna bedöms vara högt.

Andel anmälningar inom barn och unga som hanteras inom stipulerad tid efter aktualisering	96%	100%	94%	95%	93%	neutral	Bedömning görs att måttet är i hög grad uppfyllt. Andel anmälningar som hanteras i tid har minskat med 2 %. Det är en marginell minskning som inte påverkar bedömningen av måluppfyllelsen. 98,5 % av alla anmälningar hanteras inom 3 veckor.
Andel utredningar enligt SoL barn/unga som handläggs i tid	Nytt 2025	100%	93%	94%	92%	-	Bedömning görs att måttet är i hög grad uppfyllt. En del av de utredningar som inte handläggs i tid har laglig grund till förlängd utredningstid. Målet är nytt för 2025, vilket gör att det inte går att bedöma utvecklingen förrän vid helårsrapportering.
Andel ej verkställda beslut enligt SoL, fördelat på insats	Nytt 2025	0%	1%	1%	1%	positiv	1 % innebär att 4 beslut om insats inte har verkställts under 2025. Under samma period för ett år sedan var det 9 beslut om insats som inte hade verkställts. Bedömning görs därför att det har skett en positiv utveckling.
Andel barn och unga som upplever att de varit delaktiga	97%	100%	96%	90%	100%	neutral	Måttet gäller enbart Familjebehandling. Föregående år mättes *"Andel barn och unga som upplever att de varit delaktiga och blivit lyssnade på"*. Minskningen på 1 % handlar om ett barn som inte upplever sig delaktig. Bedömningen är att resultatet från föregående år har bevarats även om procentandelarna visar på en liten minskning.
Andel barn och unga som upplever att de blivit lyssnade på	100%	100%	93%	80%	100%	neutral	Måttet gäller enbart Familjebehandlingen. Minskning på 7 % innebär att det är 2 barn som inte upplever sig lyssnade på. Bedömningen är att resultatet från föregående år har bevarats även om procentandelarna visar på en liten minskning.
Andel ärenden där behov av extern samverkan identifierats och genomförts	97 %	Bevara	98%	97%	98%	positiv	Bedömning görs att det är en positiv utveckling, då målvärdet är att bevara resultatet från tidigare år och att utvecklingen i förhållande till målet är uppnått.
Andel placerade barn/unga med upprättad genomförandeplan (verkställd insats)	Nytt 2025	100%	92% (232/251)	93%	92%	-	Av 251 placerade barn har 232 en upprättad genomförandeplan. En del av de som saknar genomförandeplan beror på att de är nya placeringar där genomförandeplan ännu inte är dokumenterad. Den planerade förändringen i arbetssätt med fokus på uppföljning kommer förstärka arbetet.
Antal placeringsdygn för barn och ungdomar på HVB	9013	Minska	8993	4705	4288	positiv	
Antal placeringsdygn för barn och ungdomar i familjehem totalt (även konsultstödda)	38 460 (20 499)	Minska	37 448 (17 927)	19 974 (9 363)	17 444 (8 564)	positiv	
Andel ärenden där nätverket involverats under utredning och insats	45%	Öka	49%	46%	51%	positiv	En ökning har skett, men behöver fortsätta öka under kommande period.
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår delvis enligt plan	-	-	positiv	Under våren 2025 har beslut om prioriteringar i aktiviteter tagits, vilket lett till att aktiviteter har pausats. Planeringen för aktiviteterna har därför uppdaterats och förlängts, men med målet att genomföras under 2025.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						
Ge stöd, omsorg och skydd (enligt SoL och LVM) till vuxna	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Andel ej verkställda beslut enligt SoL, per insats	Nytt 2025	0%	0%	0%	1%	neutral	2 beslut om kontaktperson och 4 beslut om ledsagare har inte verkställts då det är svårt att rekrytera kontaktpersoner/ledsagare. Förbättringsarbete och planering framåt pågår.

Genomförda öppna gruppaktiviteter för vuxna hos Alkohol- och drogmottagningen	Nytt 2025	100%	100%	-	-	positiv	
Antal som minskat stöd pga. självständighet i boendestöd	57	Bevara	60	28	32	neutral	Förutsättningen för att mäta detta har förändrats i och med införandet av boendestöd där frekvensen mäts i tillfällen per vecka och inte i timmar.
Antal personer som avslutat sitt boendestöd på grund av ökad självständighet	95	Bevara	102	54	48	positiv	
Andel som fullföljer behandling inom Beroendeenheten	58%	Öka	56%	56%	57%	neutral	Analys av uppföljningar ger kunskap om något bör förändras för att öka antalet som fullföljer behandlingen. Exempelvis förlängs nu tiderna som klienter kan besöka verksamheten för att underlätta för personer som har arbete att genomföra behandling.
Antal sociala kontrakt som övergår i förstahandskontrakt	16	Öka	15	5	10	neutral	
Andel våldsutsatta vuxna med individuella mål uppnådda efter avslutat stöd från Centrum mot våld	61%	Öka	61%	60%	67%	neutral	
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår delvis enligt plan	-	-	positiv	Prognosen är att samtliga aktiviteter som ska genomföras under året genomförts vid årets slut.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						Bedömningen är att delprocessen sammantaget utvecklas positivt utifrån mått och de aktiviteter som genomförts och planerats för året.
Ge råd och stöd i samt handlägga familjerättsliga ärenden	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Andel av tidsbegränsade ärende som handläggs i rätt tid	Nytt 2025	100%	100%	100%	100%	positiv	
Andel besvarade samtal i telefonmottagningen	Nytt 2025	100%	98%	-	-	positiv	
Antal inkomna ärenden	Nytt 2025	-	480	-	-	-	Mått för utveckling som ej ska värderas i förhållande till mål.
Andel genomförda barnsamtal/träffar med barnet i samband med utredning	Nytt 2025	100%	100%	-	-	positiv	
Andel som anser att familjerätten har hög tillgänglighet i samband med samarbetssamtal	Nytt 2025	100%	91%	-	-	positiv	

Andel som anser att samarbetssamtalet varit till hjälp för familjen	Nytt 2025	75%	64%	-	-	neutral	Nytt mått som visar på utgångsläge inför kommande mätningar.
Andel av de barn där föräldrar går i samarbetssamtal, som har erbjudits barnsamtal	Nytt 2025	100%	-	-	-	-	Felaktigt mått. Avsikten med måttet är att mäta andel erbjuda barnsamtal i de ärenden där det bedöms vara lämpligt med barnsamtal. Som måttet nu är formulerat ingår alla barn, oavsett om samtal bedöms vara lämpligt eller inte. Vilket ger ett felaktigt resultat. Måttet kommer att revideras till 2026.
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår enligt plan	-	-	positiv	Samtliga aktiviteter genomförs enligt plan.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						Bedömningen grundas på att insamlad statistik sammantaget visar på goda resultat och att planerade aktiviteter genomförs enligt plan.
Erbjuda familjerådgivning	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Andel ärenden där rådgivning slutförts under perioden	81%	Öka	76%	-	-	negativ	
Antal kontakter i familjerådgivningens mottagning av rådgivande karaktär	167st/32%	-	141st/36%	-	-	-	Mått för utveckling som ej ska värderas i förhållande till mål.
Andel som erbjudits samtal inom 1 månad	12%	Öka	13%	-	-	neutral	Måttet visar andel som erbjudits samtal inom en månad, av de ärenden som stått i kö och som avslutats under delåret 2025. Resultatet visar på en liten uppåtgång, som till största delen skett under de senaste månaderna.
Andel som upplevt att stödet lett till positiva förändringar	94%	Bevara	88%	84%	94%	negativ	
Andel som anser att familjerådgivningen har haft fokus på barnets bästa	98%	Bevara	95%	94%	97%	neutral	
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår enligt plan	-	-	positiv	Samtliga aktiviteter genomförs enligt plan.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						Bedömningen grundas på att 3 av 4 mått är på en fortsatt godtagbar nivå. Utöver detta har processen även genomfört planerade aktiviteter enligt plan.
Ge stöd till självförsörjning och tillgodose behov av ekonomiskt bistånd	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Nollvision vräkning av barn	3 barn (2 familjer)	0	10	5	5	negativ	3 familjer med sammanlagt 10 barn. Omfattar Kronofogdens avhysningar som rapporteras till Försörjningsstödet. I samband med avhysningar har försörjningsstödet samverkat med

							barn och unga för att säkra boende för barnen. Det är olika orsaker till avhysning där till exempel en familj verkar ha lämnat landet.
Antal bidragsmånader för personer som uppbär ekonomiskt bistånd	Uppgifter från 2024 ej tillgängliga	Minska	6068	3010	3058	positiv	Minskning i jämförelse med 2023.
Andel ej återaktualiserade personer med försörjningsstöd	81%	Öka	75%	-	-	negativ	Fler återvänder till försörjningsstöd än tidigare vilket är ett resultat av en lite mer ansträngd arbetsmarknad. Fel målvärde var angivet i bilagan till vp 2025. Där står ”minska”, ska vara ”öka”
Antalet barn som ingår i hushåll som uppbär försörjningsstöd	Uppgifter från 2024 ej tillgängliga	Minska	452	232	220	positiv	Minskning i jämförelse med 2023.
Antalet familjer med barn som uppbär försörjningsstöd	Uppgifter från 2024 ej tillgängliga	Minska	316	-	-	positiv	Måttet möjligt att ta ut på hushållstyp, ej kön. Minskning i jämförelse med 2023.
Antal bidragsmånader för personer som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet	Uppgifter från 2024 ej tillgängliga	Minska	2605	1324	1281	positiv	Minskning i jämförelse med 2023.
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår enligt plan	-	-	positiv	Planerade aktiviteter löper på enligt plan.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						Bedömningen är att delprocessen utvecklas positivt utifrån mått och de aktiviteter som genomförts och planerats för året.
Tillgodose behov av stöd i boende under skolgång till vissa elever vid Rh-gymnasium	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Pågår enligt plan	-	-	positiv	Samtliga aktiviteter genomförs enligt plan.
Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv						
Erbjuda hälso- och sjukvård till personer i bostad med särskild service och under vistelsetid daglig verksamhet	**Resultat jan-aug 2024**	**Målvärde/ Önskad riktning 2025**	**Resultat jan-aug 2025**	**Resultat kvinnor/ flickor**	**Resultat män/pojkar**	**Utveckling i förhållande till mål***	**Kommentarer**
Hälso- och sjukvårdpersonalens självskattning av följsamhet till basala hygienrutiner	Nytt 2025	90-100%	98%	-	-	positiv	Gott resultat
Status på planerade aktiviteter	-	Genomfört enligt plan	Enligt plan	-	-	positiv	Prognosen är att årets planerade aktiviteter kan genomföras med aktuell planering.

Sammanvägd bedömning – processens utveckling:	Positiv	

*Alternativet ”neutral” används när det inte skett någon utveckling alls eller där utvecklingen är inom ett litet spann från målvärdet åt något håll.

Ekonomirapport augusti 2025

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Ärendebeskrivning

Sammanfattning
Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-14,9 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (+0,5 mnkr), gemensamma kostnader (+6,4 mnkr), ensamkommande barn (-1,5 mnkr), försörjningsstöd (+3,8 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-24,1 mnkr). Individ- och familjenämndens nettokostnader (1 182 mnkr har ökat med 3,5% (41 mnkr) i jämförelse med 2024. För att ha en budget i balans kunde nettokostnaderna öka med 2,3% % (25 mnkr) vilket innebär en negativ budgetavvikelse på -14,9 mnkr

Gemensamma kostnader och affärsverksamhet
Individ- och familjenämndens gemensamma kostnader uppvisar ett överskott på grund mindre personalkostnader än budgeterat samt en återbetalning av faktura från Cambio. Nämnden har även fått in ett sökt statsbidrag för omställning till ny socialtjänstlag.
Under året har ännu viten utdömts med 61 tkr för kontaktperson, 109 tkr för ledsagare samt 2 802 tkr för ej tillhandahållen bostad.

Funktionshinderomsorg
Inom funktionshinderomsorgen beror resultatet (+0,5 mnkr) på flertalet verksamheter och generellt sett handlar det fortsatt om påverkan på verksamhetsområdet i form av minskning av timmar utförda inom hemtjänsten jämfört med budgeterat samt högre kostnader för LSS-boenden.
De HVB placeringar som kostnadsförs mot FO uppvisar ett underskott om -3,6 mnkr.
Boendestöd och hemtjänst uppvisar ett kombinerat överskott om sammanlagt 29,6 mnkr. Volymer inom boendestöd har fortsatt öka under året och är nu uppe i 363 individer jämfört med 198 i januari. Ökningen har saktat ned en del under sommaren och mellan juli och augusti var ökningen enbart två individer.

De verksamheter som har störst effekt är hemtjänsten och övriga insatser LSS.

- Hemtjänst **+21,3 mnkr**. Överskottet inom hemtjänsten fortsätter öka och sedan årsskiftet syns en minskning med 162 individer inom hemtjänst och anhörigvård, minskningen i timmar uppgår till 5 064 timmar och i dagsläget utnyttjas enbart 61% av budgeterade timmar och timmarna fortsätter minska.

- Boendestöd **+8,3 mnkr.** En större minskning inom hemtjänsten syns i början av året och boendestödet som verksamhet har växt. Budgeten mellan dessa två verksamheter har försökt fördelas utifrån förväntningar och resultatet under året analyseras för närvarande för att se över budgetfördelning framåt.

- Övriga insatser LSS **+3,8 mnkr.** Nämnden fortsätter ha låga kostnader för ledsagare och kontaktpersoner men emottar mindre viten.

- LSS-boende **-32,6 mnkr**. LSS-boende uppvisar ett negativt resultat där LSS-boende kvarhåller de volymer som setts sen slutet av 2023. LSS-boenden fortsätter vara kostsamma för kommunen med en svårighet att få en kostnadsbild som motsvarar budget.

Behovet av externa placeringar kommer från en avsaknad av lämpliga lokaler som kan möta upp brukares behov inom nämnden och det är inom dessa externa placeringar underskottet ligger. Underskottet beror till stor del på grund av avsaknad av budget för dessa platser och fördelningen av budget ses över inför kommande budgetperiod.
Den interna verkställigheten uppvisar per sista augusti ett resultat i balans.

- Personlig assistans LSS och SFB. **-5,5 mknr.** Ett underskott uppvisas inom detta område på grund av mer personalintensiva insatser samt att ersättning från FK ej täcker insatsbehov.

Individ- och familjeomsorg
Underskottet inom individ- och familjeomsorgen (-24,1 mnkr) beror dels på barn- och ungdomsvården (-25,9 mnkr) där behov av konsultstödda familjehem och av extern institutionsvård är fortsatt större än budget med extern institutionsvård som fortsätter se prisökningar även om verksamheten lyckats minska antalet dygn och individer. En mindre ökning av dygn har setts under sensommaren och följs av verksamhet.
Dygnsprisernas ökning som har pågått sen 2023 har fortsatt in i 2024 och nu när SiS ej längre subventioneras har kostnaderna för SiS-platser ökat kraftigt. Under augusti har dygnskostnaden för SiS platser minskat något.

Inom vuxna missbruksvården är det ett underskott på (-22,2 mnkr) där nämnden ser att öppna insatser i Umeå ökat och många av dessa insatser riktar sig mot tidigare kända individer som blivit äldre. Verksamheten ser att det är fler individer inom lokala verksamheter och placeringar som är billigare i snittdygnspris men volymerna är höga samt budgeten för denna verksamhetsgren låg vilket bidrar till underskottet.

Det stora överskottet under administration/ledning/utredning (+21,8 mnkr) beror till stor del på pengar från UVTS.

Ensamkommande barn
Underskottet inom verksamheten för ensamkommande barn (-1,5 mnkr) beror till stor del på kostnader för placeringar av ensamkommande barn. Intäkterna under sommaren har uppvisat en ojämnthet varvid underskottet fluktuerat en del.
Verksamheten har inför 2025 fått ännu en kommun att ansluta sig till samarbetet där Umeå tar över ansvaret för ensamkommande barn i utbyte mot den fasta ersättning kommuner får om 500 tkr.

Försörjningsstöd
Försörjningsstödets resultat för perioden är (+3,8 mnkr). Under sommaren har mängden hushåll med ekonomiskt bistånd minskat och det utbetalda beloppet har likaså minskat i storlek vilket bidragit till att överskottet växt under sommaren.

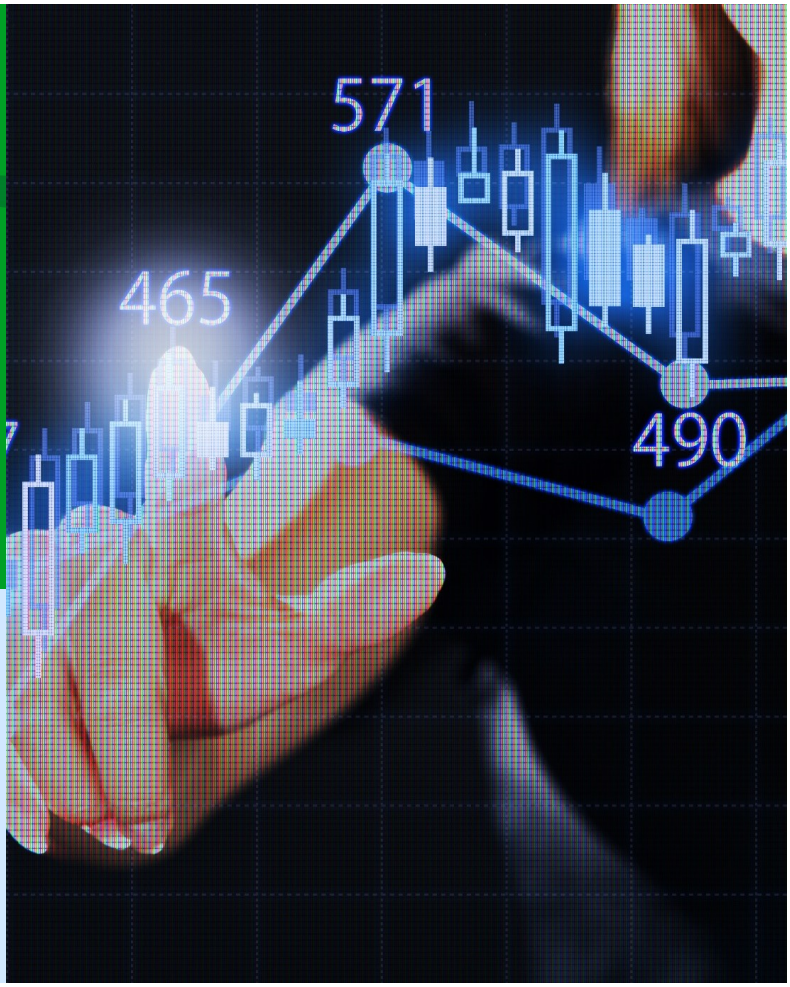
Prognos
Prognosen efter augusti kvarstår på -38 mnkr. Dygnspriserna för placeringar har sett en mindre minskning om än mängden dygn fortsatt öka lite samt att den avskaffade subventioneringen av SiS platser fortsätter att belasta nämndens budget.
Hemtjänst och boendestöds växande överskott hjälper till att i viss grad balansera ut kostnadsökningar på FO området men räcker inte till för att balansera ut kostnadsökningar på IFO området.
Verksamheten fortsätter jobba med tidigare beslutade effektiviseringar och drar under 2025 i gång vissa effektiviseringsåtgärder i större skala än tidigare pilotprojekt. Vissa förbättringar inom volymer och kostnadsbilder börjar synas men den höga osäkerhetsfaktorn kvarhåller prognosen på tidigare nivå.

Beslutsunderlag
Ekonomirapport augusti 2025

Beredningsansvariga
Simon Blomberg, Ekonomichef

Ekonomisk utveckling 2025

Individ- och familjenämnden



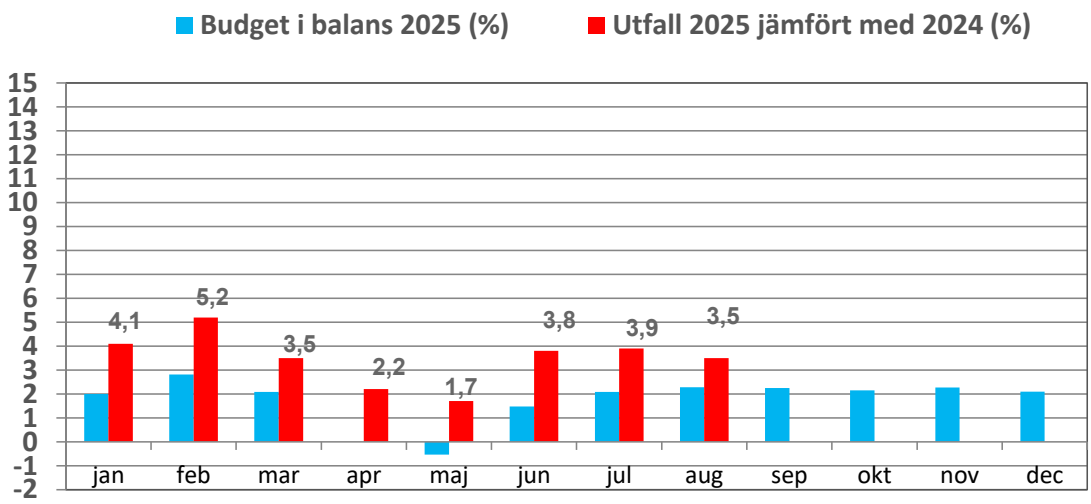
UMEÅ KOMMUN

Verksamhetens nettokostnadsutveckling 2025 (ack)

Individ- och familjenämnd

Ackumulerad nettokostnadsökning för perioden uppgår till 3,5%

För en budget i balans kunde nettokostnaden ökat med 2,3%

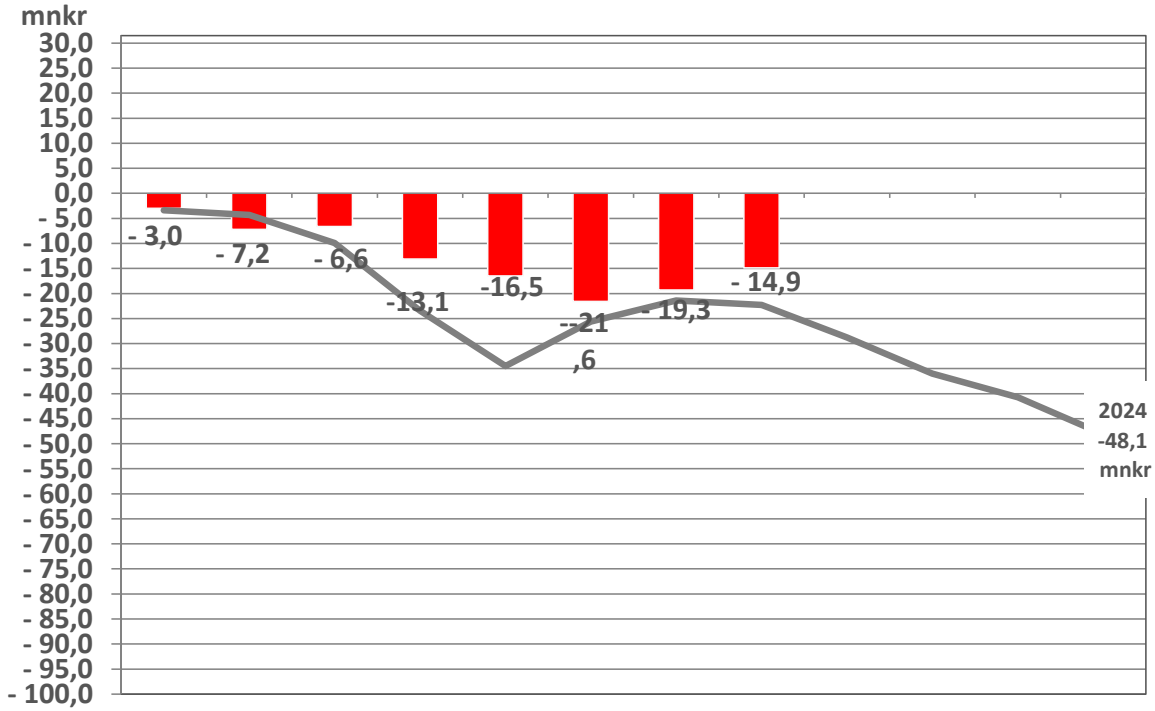


Ackumulerade värden	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Budget 2025 (mnkr)	-147	-293	-439	-589	-741	-894	-1 026	-1 167	-1 318	-1 471	-1 623	-1 774
Utfall 2024 (mnkr)	-144	-285	-430	-589	-745	-881	-1 005	-1 141	-1289	-1 440	-1 587	-1 737
Budget i balans 2025 (%)	2,0%	2,8%	2,1%	0,0%	-0,5%	1,5%	2,1%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%	2,1%
Utfall 2025 (mnkr)	-150	-300	-445	-602	-758	-915	-1 045	-1 182				
Utfall 2025 jämfört med 2024 (%)	4,1	5,2%	3,5%	2,2%	1,7%	3,8%	3,9%	3,5				
Utfall 2024 jämfört med 2023 (%)	5,6	4,3%	6,2%	9,6%	8,6%	6,0%	5,6%	5,6%	5,5	5,1	4,7%	4,4%

Verksamhetens nettokostnader: verksamhetens intäkter och kostnader samt avskrivningar

Ackumulerad budgetavvikelse 2025

Individ- och familjenämnden
Årets budgetavvikelse (-14,9 mnkr) innebär en förbättring med +8 mnkr) i jämförelse med samma period 2024 (-22,9 mnkr).



Månadsavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2025	-3,0	-7,2	-6,6	-13,1	-16,5	-21,6	-19,3	-14,9				
2024	-3,4	-4,3	-9,9	-23,4	-34,5	-25,6	-21,4	-22,9	-28,8	-36,0	-40,7	-48,1
2023	-4,5	-10,4	-12,2	-10,9	-25,4	-34,0	-34,9	-36,8	-46,0	-62,4	-76,2	-90,2

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse verksamhet 2025

Ack budgetavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Prognos
1. Funktionshinderomsorg	-3,1	0,0	2,7	0,1	-0,9	-2,3	0,3	0,5					0
2. Individ och familjeomsorg	-3,7	-6,3	-8,5	-12,9	-14,6	-18,5	-21,9	-24,1					-37,5
3. Försörjningsstöd	0,4	0,3	0,5	0,7	0,6	1,1	2,1	3,8					4
4. Gemensamma kostnader	3,7	-0,7	-0,7	-0,6	-0,3	-0,5	1,9	6,4					0
Ack budgetavvikelse 2025 exkl EKB	**-2,7**	**-6,7**	**-6,0**	**-12,6**	**-15,2**	**-20,2**	**-17,6**	**-13,5**					**-37,5**
Ack budgetavvikelse 2024 exkl EKB	**-3,2**	**-4,0**	**-9,6**	**-23,7**	**-34,1**	**-23,5**	**-18,7**	**-18,6**	**-23,9**	**-30,4**	**-34,6**	**-41,6**	
5. Ensamkommande barn	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5	-1,2	-1,4	-1,7	-1,5					-4,5
Ack budgetavvikelse 2025 inkl EKB	**-3,0**	**-7,2**	**-6,6**	**-13,1**	**-16,4**	**-21,6**	**-19,3**	**-14,9**					**-38**
Ack budgetavvikelse 2024 inkl EKB	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,8**	**-34,5**	**-25,6**	**-21,4**	**-22,3**	**-28,8**	**-36,0**	**-40,7**	**-48,1**	

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse Funktionshinderomsorg 2025 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	Jan	Feb	Mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
1. Funktionshinderomsorg	**-3,1**	**0,0**	**2,7**	**0,1**	**-0,9**	**-2,3**	**0,3**	**0,5**				
- Daglig verksamhet LSS	0	0,6	0,9	0,8	1,2	2,0	2,8	2,9				
- LSS-boende	-5,0	-7,2	-10,5	-15,8	-19,7	-25,7	-29,5	-32,6				
Varav SoL	-0,1	-0,3	-0,6	-1,2	-1,9	-2,6	-3,2	-3,6				
Varav mynd	-3,4	-5,7	-9,8	-13	-16,2	-19,1	-21,9	-26,2				
Varav verkställighet	-1,5	-1,2	0,6	-0,2	-0,2	-1,6	-1,3	0,0				
Varav viten	0	0	-0,7	-1,4	-1,4	-2,4	-2,4	-2,8				
- Hemtjänst i ordinärt boende	1,1	4,5	6,5	9,4	12,7	15,7	18,6	21,3				
- Boendestöd	2,0	3,1	4,1	4,9	5,6	6,1	7,5	8,3				
- Personlig assistans LSS	-1,3	-1,8	0,8	-0,7	-2,1	-2,4	-4,3	-5,3				
- Personlig assistans SFB	-0,6	-0,6	-1,0	-0,6	-0,8	0,4	0	-0,2				
- Övriga insatser LSS	0,6	1,5	1,8	2,3	2,4	2,0	3,2	3,8				
Ackumulerad budgetavvikelse 2025	**-3,1**	**0,0**	**2,7**	**0,1**	**-0,9**	**-2,3**	**0,3**	**0,5**				
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**	**-15,9**	**-3,2**	**-0,6**	**-0,7**	**-2,2**	**-7,6**	**-22,0**	**-23,8**

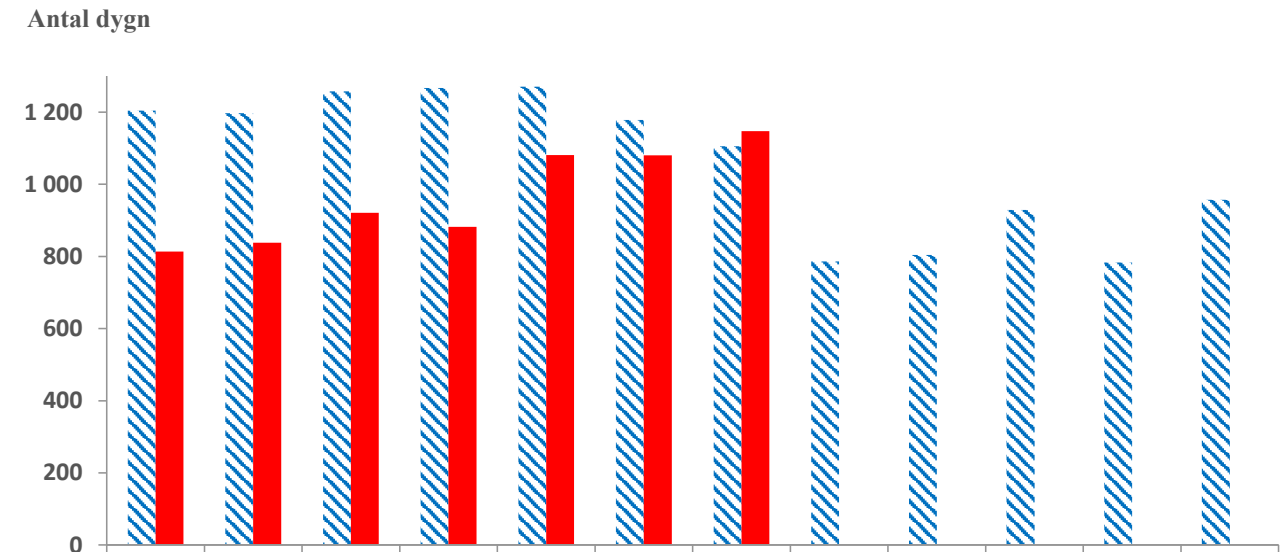
KOMMUN

Budgetavvikelse individ- och familjeomsorg 2025 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2. Individ och familjeomsorg	**-3,7**	**-6,3**	**-8,5**	**-12,9**	**-14,6**	**-18,5**	**-21,9**	**-24,1**				
- Administration/ledning/utredning	3,3	6,2	9,3	11,9	14,7	17,0	19,0	21,8				
- Barn- och ungdomsvård	-3,5	-6,3	-8,8	-11,9	-14,5	-19,1	-23,1	-25,9				
- Vuxna missbruksvård	-3,7	-6,4	-9,3	-13,2	-15,4	-17,2	-19,5	-22,2				
- Öppen verksamhet ej bistånd	0,1	0,2	0,3	0,4	0,7	0,8	1,8	2,2				
Ackumulerad budgetavvikelse 2025	**-3,7**	**-6,3**	**-8,5**	**-12,9**	**-14,6**	**-18,5**	**-21,9**	**-24,1**				
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**	**-18,2**	**-21,7**	**-24,1**	**-27,1**	**-31,9**	**-34,4**	**-25,4**	**-29,4**

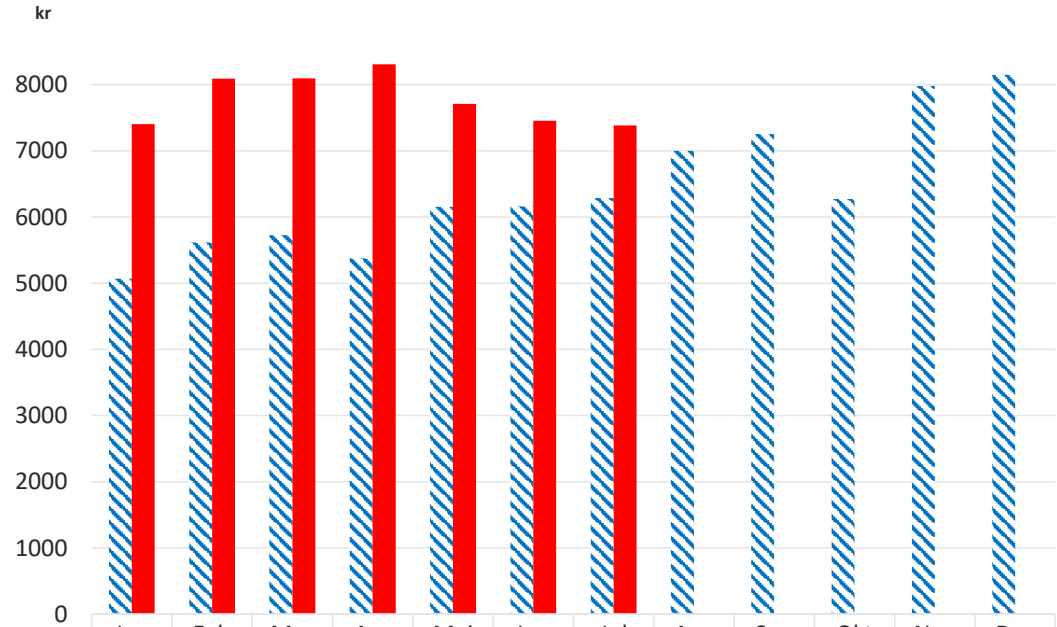
UMEÅ KOMMUN

Antal dygn externt HVB



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	1 204	1 197	1 257	1 267	1 270	1 178	1 105	786	804	929	783	957
2025	813	838	921	882	1 081	1 080	1 147					

Snittkostnad/dygn HVB



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	5071	5615	5726	5375	6154	6162	6286	6997	7255	6271	7983	8149
2025	7405	8092	8097	8307	7711	7455	7385					

UMEÅ KOMMUN

Internkontrollplan individ-och familjenämnden 2025

Uppföljning januari – aug 2025

Internkontrollplanen följs upp varje tertial och slutrapporteras i samband med årsbokslutet.

RV= riskvärde

Kontrollområde	Identifierad risk	Aktivitet	Status	Kommentarer
Kompetensförsörjning	Svårigheter att rekrytera personal inom funktionshinderomsorgen (RV 16)	Aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen	Enligt plan	Flertalet aktiviteter kopplade till kompetensförsörjningsplanen är avslutade och många är nu en del av det dagliga arbetet. Ambassadörsarbetet fungerar bra och förvaltningen har både chefer och medarbetare från olika verksamhetsområden som ambassadörer. Stort fokus under perioden har varit att rekrytera sommarvikarier. Majoriteten av vikariaten blev tillsatta. Däremot uppstod avhopp i sista stund vilket gjorde det problematiskt för vissa verksamheter.
	Svårigheter att behålla personal (RV 16)	Aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen	Enligt plan	Arbetar systematiskt med aktivitetsplanen. Personalomsättningen har sjunkit något från föregående år. Vid augustis slut var det 3,7 % som sagt upp sig på egen begäran till skillnad från föregående år då siffran var 5,2%.
Systematiskt arbetsmiljöarbete	Hot och våld mot medarbetare (RV 12)	1. Arbeta systematiskt med arbetsmiljöarbete, och göra riskbedömningar och ev handlingsplaner enligt rutin. 2. Webbutbildning till	Enligt plan	Verksamheterna arbetar systematiskt med det systematiska arbetsmiljöarbetet och följer regelbundet upp inrapporterade avvikelser. Några av verksamheterna har börjat genomföra webbutbildningen som handlar om att förebygga hot och våld. Det är dock en utmaning i verksamheter

		medarbetare om att förebygga hot och våld		med bemanning dygnet runt att hitta tid och tillfälle att genomföra utbildning med efterföljande dialog. Inrapporterade tillbud var 254 vilket är två fler än föregående år. Andelen inrapporterade skador har sjunkit från 209 föregående år till 171.
	Hög arbetsbelastning för befintlig personal (RV 9)	1. Arbeta systematiskt med aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen för att säkra bemanningen. 2.Tydliga prioriteringar vid hög arbetsbelastning - åtgärdstrappa 3.Löpande systematiskt arbetsmiljöarbete	Enligt plan	Flertalet aktiviteter kopplade till kompetensförsörjningsplanen är avslutade och många är nu en del av det dagliga arbetet. Tydliga prioriteringar vid högarbetsbelastning och stress finns. Funktionshinderomsorgen har påbörjat ett arbete med bemanningsstrategi för att bemanna rätt. IFO har inte påbörjat något sånt arbete än och Myndighetsutövningen överbemannar något för att täcka upp den korttidsfrånvaro som uppstår i samband med sjukdom och vab. Stöd ges till chefer för att bli stärkta i att utveckla grupper och individer i medarbetarskapet men det finns chefer som upplever att tiden saknas till detta.
Införande av nytt verksamhetssystem	Tar tid, kraft och resurser från grunduppdraget (RV 12)	Tydlig information och kommunikation om införandet -Upprätta frågor och svar på intranätet. -Tydliga kanaler för var man vänder sig med frågor under implementeringen.	Enligt plan	Fortsatt löpande information på intranätet. Införande Cambio avslutat och arbete inför ny upphandling är påbörjat. Införande av planeringsverktyg är under uppstart i pilot i några verksamheter. Dialog mellan projektledare och verksamhet sker löpande. Information ges även i ledningsgrupp och på ledningsinformationer.
Ekonomi	Oförutsedda externa effekter som påverkar ekonomin. Tex ny lagstiftning, regeringsförordningar eller beslut inom övrig offentlig sektor som påverkar nämndens ekonomi.	Bevaka omvärldsfaktorer och lagstiftning för att i god tid lägga fram beslut för att minska påverkan på nämndens budget i balans	Enligt plan	Verksamheten har följt beslut och förordningar, störst påverkan på ekonomi är den borttagna subventionen av SiS placeringar där kostnad analyserats

	Otillräcklig ram för att täcka behov och volymökningar (RV 16)	Löpande analys av det ekonomiska läget och åtgärder		Nämnden fortsätter jobba med sin ekonomi och försöka nå ram. Ekonomin följs upp och besparingsmöjligheter ses över. Underskott per T2, nämndens ekonomi fortsätter vara utmanande om än ekonomin börjat gå bättre på månadsbasis.
Patientsäkerhet	Brister i läkemedelshantering (RV 6)	Fortsatt säkerställa följsamhet till rutin och fastställda arbetssätt.	Enligt plan	Hälso- och sjukvårdspersonal arbetar kontinuerligt med att sprida kunskap om vikten av följsamhet till gällande rutiner inom läkemedelshantering. Enhetschefer för hälso- och sjukvårdspersonal arbetar fortlöpande med avvikelser i nära samarbete med medicinskt ansvarig sjuksköterska. Inom aktuell tidsperiod har ingen avvikelse föranlett någon anmälan till IVO enligt Lex Maria. Antal avvikelser är under perioden något färre än under samma period förra året, och på samma sätt som tidigare är det ”utebliven signering” som står för den största delen.
	Brister i det förebyggande arbetet (RV 9)	Genomföra Västerbottens hälsoundersökningar (VHU) riktat mot målgruppen	Enligt plan	Arbetet med Västerbottens hälsoundersökningar fortsätter. Planering framåt är att öka den interna samverkan kring resultaten vid VHU undersökningar.
Informationssäkerhet	Brister i skyddet av personuppgifter (RV 6)	Säkerställa att konsekvensbedömningar görs gällande de personuppgifter som behandlas utanför avsedda verksamhetssystem som registrerats i reg-IT, i enlighet med rutin. Göra en risk- och konsekvensanalys avseende hanteringen av skyddade personuppgifter.	Enligt plan	Följsamhet till rutin bedöms vara relativt hög, men arbete pågår för att ytterligare förbättra. Där det bedömts finnas behov av konsekvensbedömningar har det till stor del också upprättats såna. Arbete pågår för att säkerställa att det görs för samtliga. En övergripande riskvärdering har gjorts avseende hanteringen av skyddade personuppgifter. Den visar på ett högt riskvärde och behov av fortsatt analys och åtgärder inom respektive verksamhetsområde.
Rättssäkerhet	Otillbörlig påverkan som påverkar handläggning/beslut	Följsamhet till nämndens kompletterande arbetsformer	Enligt plan	Följsamhet till kompletterande arbetsformer följs upp enligt plan genom dialog mellan tjänstepersoner

	(RV 8)	Webbutbildning till medarbetare om att motverka otillåten påverkan		och politiker i au och nämnd. Dialogen fungerar väl, är uppskattad och bedöms förebygga risk för otillbörlig påverkan.
	Svårigheter att verkställa beslut (RV 12)	1.Säkerställa att vi har en heltäckande och aktuell prognos för lokalbehov gällande LSS-bostäder 2. Säkerställa relevant och effektivt arbetsflöde från prognos till leverans av lokal 3.Aktiviteter i handlingsplan gällande att minska andelen ej verkställda beslut KP/ledsagning	Enligt plan	En aktuell prognos som omfattar behov av boende LSS t.o.m. år 2032 finns framtagen. Arbetet med ökade leveranser kopplat till prognos följs veckovis i samverkansforum fastighet/SoO. Arbetet mellan förvaltningarna gällande leveranser av boenden ger goda resultat i form av ökade leveranser. Aktiviteter för att kunna verkställa fler beslut gällande KP/ledsagning pågår. Ett försök med att anställa uppdragstagare är en av aktiviteterna.
Säkerhet och krisberedskap	Ofullständig/bristfällig beredskap - på grund av otydliga arbetsformer och gränsdragningar mellan förvaltningar samt begränsad kompetens kring beredskapsfrågor. (RV 9)	1.Pågående arbete att genomlysa förvaltningen för att identifiera områden där krisberedskap behöver förstärkas. 2.Uppdatering av krisledningsplanen.	Enligt plan	Genomlysningen av områden där krisberedskap behöver stärkas är klart. Uppdatering av krisledningsplanen är ännu inte färdigställd. Förvaltningen kommer att anställa en beredskapssamordnare för att stödja verksamheternas krisberedskapsarbete.
Kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete	Brister i avvikelsehanteringsprocessen (SoL/LSS) (RV 9)	Forum för kvalitet gällande egenkontroll (inkl avvikelsehantering)	Enligt plan	Kvalitetsforum kommer hållas under hösten. Årlig uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet har införts, och genomförs för första gången under sept-okt. Frågor om avvikelsehantering ingår. Uppföljningen förväntas bidra till en ökad systematik.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-09-12

Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00025

Patientsäkerhetsberättelse individ- och familjenämnden 2025-Halvårsuppföljning

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning

Nämnden får en halvårsuppföljning av patientsäkerhetsarbetet.

Beslutsunderlag

Halvårsuppföljning av patientsäkerhetsarbetet 2025.

Beredningsansvariga

Sandra Scherman, MAR
Petra Sehlstedt, MAS

Beslutet ska skickas till

Erica Bålfors Birgersson, enhetschef för enheten för systematiskt kvalitetsarbete

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Petra Sehlstedt
MAS

Halvårsuppföljning patientsäkerhetsarbete



Sommarutvärdering

- Kompetens HSL- och omsorgspersonal
- Delegering läkemedelshantering
- Följsamhet till ordinationer och instruktioner
- Samverkan, Hjälpmedel Västerbotten och Region Västerbotten

Patienter och närståendes delaktighet i vården

- Brukarundersökning
- Informationsblad till brukare
- Egenvård enligt Egenvårdslagen

Hälsofrämjande och förebyggande arbete

- Tvärprofessionellt teambaserat arbetssätt med brukaren i centrum
- Munhälsobedömning i hemmet
- VHU
- Förutsättningar till förebyggande insatser

Följsamhet till ordinationer och instruktioner från hälso- och sjukvårdspersonal

- Ökad dialog och strukturerad samverkan
- Sprida kunskap

Samverkan och samarbete i vårdkedjan

- Tvärprofessionellt teambaserat arbetssätt med brukaren i centrum
- Ökad dialog och strukturerad samverkan
- Strukturerad årsuppföljning

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-08-26

Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00022

Halvårsuppföljning dataskyddsarbete 2025

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning

Nämnden får en halvårsuppföljning av dataskyddsarbetet i enlighet med nämndens uppdrag 2021-04-28 § 98.

Beslutsunderlag

Halvårsuppföljning av dataskyddsarbetet 2025

Beredningsansvarig

Kerstin Bergsten, personuppgiftskoordinator

Beslutet ska skickas till

Kerstin Bergsten, personuppgiftskoordinator

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Kerstin Bergsten
Personuppgiftskoordinator

Halvårsuppföljning av dataskyddsarbetet 2025

Kerstin Bergsten, personuppgiftskoordinator, 2025-08-26

Inledning

En dataskyddsberättelse upprättas årligen av individ- och familjenämnden. Individ- och familjenämnden får därtill en halvårsuppföljning av dataskyddsarbetet i enlighet med nämndens uppdrag 2021-04-28 § 98.

Halvårsuppföljning

Halvårsuppföljningen bygger på de tre prioriterade områdena för dataskyddsarbetet under 2025

- SEFOS, IT-tjänst för säkra meddelanden, införs fullt ut så att samtliga medarbetare som har behov av tjänsten också har tillgång till den
- E-fax och säker digital kommunikation (SDK) införs. SDK är en tjänst för den offentliga sektorns aktörer som möjliggör att på ett säkert sätt sända känsliga personuppgifter (artikel 9) och personuppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) mellan varandra.
- Process- och planeringsverktyg för social omsorg/socialtjänst samt hälso- och sjukvård med lämplig säkerhet för de personuppgifter som behandlas

SEFOS, IT-tjänst för säkra meddelanden, införs fullt ut så att samtliga medarbetare som har behov av tjänsten också har tillgång till den

Införandet är slutfört och systemet förvaltas av Digital omställning och IT (DoIT) vid Tekniska nämnden. Under 2024 skickades cirka 7 000 meddelanden, och hittills under 2025 har antalet fördubblats till cirka 14 000, varav 11 000 från användare inom Individ- och familjenämnden. Arbetet fortsätter med att öka nyttjandet av e-tjänster kopplade till SEFOS, som möjliggör hantering av känsliga personuppgifter. Parallellt införs tilläggstjänsten SEFOS Video, som erbjuder säker videokommunikation i samma gränssnitt.

E-fax och säker digital kommunikation (SDK)[1] införs.

E-fax har införts i de verksamheter som påverkades när Telias faxar stängdes ned. Införandet av SDK är tekniskt klart, men det har varit en utmaning att få pilotgrupper att ansluta i den

[1] SDK är en tjänst för den offentliga sektorns aktörer som möjliggör att på ett säkert sätt sända känsliga personuppgifter (artikel 9) och personuppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) mellan varandra.

takt förvaltningen hoppats. En bidragande faktor är den höga arbetsbelastningen i många verksamheter, vilket gör det svårt att prioritera nya initiativ. Samtidigt har flera större myndigheter såsom Polisen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ännu inte infört relevanta SDK-adresser, vilket också påverkar viljan att tidigt gå med i piloten. I samband med att SDK införs kommer en utvärdering göras för att se var SDK kan ersätta e-fax.

Process- och planeringsverktyg för social omsorg/socialtjänst samt hälso- och sjukvård med lämplig säkerhet för de personuppgifter som behandlas

Processtöd

Under våren 2025 avslutades införandet av processtödet Viva från leverantören Cambio. Avslutet grundades i ett gemensamt förtidigt avslut av det ingångna avtalet med Cambio.

En uppdatering till en senare version planeras för det befintliga systemstödet Treserva parallellt som planering pågår för upphandling av ett nytt processtöd. Utifrån att Umeå kommun deltar i det SKR-ledda initiativet som benämns som *Handslaget* där ett av de gemensamma projekten utgörs av framtagandet av en gemensam kravspecifikation så kommer denna att ligga till grund för Umeå kommuns kommande upphandling. Upphandlingsdirektiv och projektplan är ännu ej fastslagna men preliminärt beräknas upphandlingen att avslutas i december 2026.

Planeringsverktyg

Införandet av planeringsverktyget IntraPhone har hittills genomförts inom hemtjänst äldreomsorg (äldrenämnden). Slutrapporten för projektet fastslås inom kort och visar på ett väl genomfört projekt samt ett välfungerande och uppskattat system av berörda medarbetare. Införandet fortskrider under hösten 2025 där planeringsdialoger primärt pågår inom boendestöd hos stöd och omsorg (individ- och familjenämnden). Införandet av planeringsverktyget omfattar flera dataskyddsstärkande förbättringar inom exempelvis autentisering, tillgänglighet och lagring av information.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-07-08

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2025/00223

Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45

Förslag till beslut
Individ och familjenämnden godkänner yttrandet-Remiss av slutbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45) från Justitiedepartementet enligt förvaltningens förslag.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har beretts möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45) och kommunstyrelsen har överlämnat remissen till de sociala nämnderna och utbildningsnämnderna för yttrande till kommunstyrelsen. Remissen har även fördelas till kommunstyrelsen för yttrande

Individ och familjenämnden (IFN) stödjer förslagen och delar i stort utredningens bedömningar. IFN efterfrågar dock vissa förtydliganden gällande diarieföring och dokumentering av utlämnande av sekretessreglerade uppgifter som inte bedöms vara sekretessbelagda i relation till mottagaren. Vidare gör IFN en annan bedömning än utredningen i frågan om ekonomiska konsekvenser för kommuner.

Beslutsunderlag
Yttrande 2025-07-08
Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45), Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.

Beredningsansvarig
Maria Sydlén, jurist

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00223

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Maria Sydlén
Jurist

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2025-07-08 Dnr: IFN-2025/00223-2

Kommunstyrelsen

Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45

Sammanfattning
Individ och familjenämnden (IFN) har beretts möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45). Betänkandet föreslår att offentlighets- och sekretesslagen (OSL) ändras så att myndigheter får rätt att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda om utlämnandet kan antas ha betydelse för att den utlämnande eller mottagande myndigheten kan utföra sin lagstadgade verksamhet. Vidare föreslås ändringar i den kompletterande dataskyddsregleringen (sk. registerförfattning) för att undanröja upplevda hinder kopplade till dataskydd vid tillämpning av OSL. Förslaget innefattar också att omotiverade begränsningar för elektroniskt utlämnande av uppgifter, utöver direktåtkomst, tas bort. Elektroniskt utlämnande ska enligt förslag vara tillåtet förutsatt det inte bedöms som olämpligt. Dessutom föreslås att den kompletterande dataskyddsregleringen fyllas ut med en upplysning som klargör att personuppgifter får behandlas för att lämnas ut i enlighet med lag eller förordning. Slutligen föreslår betänkandet en språklig modernisering av reglerna som styr elektroniskt utlämnande av uppgifter.

IFN stödjer förslagen och delar i stort utredningens bedömningar. IFN efterfrågar dock vissa förtydliganden gällande diarieföring och dokumentering av utlämnande av sekretessreglerade uppgifter som inte bedöms vara sekretessbelagda i relation till mottagaren. Vidare gör IFN en annan bedömning än utredningen i frågan om ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner.

Synpunkter
Avsnitt
4.8.1.
IFN instämmer med utredningens bedömning.

4.8.2.
Likt utredningen ser även IFN att det finns ett behov av att det förtydligas att det är tillåtet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL, även om det rent rättsligt egentligen inte är behövligt fyller det ett viktigt och pedagogiskt syfte.

4.8.3., 4.8.4
IFN instämmer med utredningens bedömning.

4.8.5
IFN ställer sig positiv till att det införs en ny bestämmelse som ger myndigheterna inte en skyldighet utan en möjlighet och ett tydligt rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagd till andra myndigheter.
IFN anser att den förslagna bestämmelsen är väl avvägd i att det för utlämnandet avser uppgifter som inte är sekretessbelagda (uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av undantag från sekretess samt uppgifter som får lämnas ut efter en sekretessprövning eller enligt en sekretessbrytande bestämmelse) men att det också måste kunna antas att utlämnandet av dess uppgifter är av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet, vilket minskar risk för missbruk och felaktig användning av informationen. IFN anser dock att det saknas en viktig rättssäkerhetsaspekt avseende hantering för utlämnandet.
Det förhållandevis stora antal lagförslag som på kort tid lagts på sekretessområdet i syfte att uppgifter ska kunna utlämnas och inhämtas myndigheter emellan och där vissa redan trätt i kraft medför enligt IFN svårigheter att både bedöma effekterna och riskerna av det samlade vilket även inkluderar detta förslag. IFN anser dock att det finns en för förslagen gemensam rättssäkerhetsaspekt och som i denna utredning lämpligen bör lyftas och klargöras som en del i att ytterligare minska ev. risker, även om svaret kanske skulle kunna tyckas vara självklart. Rättssäkerhetsaspekten handlar om möjligheten att säkerställa öppenhet, spårbarhet och regelefterlevnad i myndigheternas verksamhet, dvs ska beslut om att lämna ut sekretessreglerade uppgifter dokumenteras, inklusive de omständigheter som beaktades? För utlämnande av uppgifter som inte alls är sekretessreglerade så torde frågan i princip sakna betydelse, men vara desto större i fråga om sekretessreglerade uppgifter som inte bedöms vara

sekretessbelagda i förhållande till den specifika mottagaren tex pga. av ett undantag eller en sekretesshävandebestämmelse.
Myndigheters informationsutbyte grundar sig inte på bestämmelserna i 2 kap. TF och någon rätt att vara anonym, utan främst OSL. Utlämnande av uppgifter som är sekretessreglerade men omfattas av ett undantag från sekretess eller som lämnas ut efter en sekretessprövning eller lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse hanteras olika av myndigheter i Sverige. Med olika hantering så avses så väl dokumentering så väl som diarieföring eller annan liknande registrering som görs eller inte görs av myndigheter vid utlämnande. IFN anser att det som en del i utredningen skall förtydligas hur myndigheter generellt förväntas göra både av hänsyn till skyddet för den enskildes personliga integritet, men också för att minska risken för godtycklig hantering av sekretessreglerade uppgifter. Förtydligandet bör ske på ett annat sätt än med en generell förklaring om att det föreslagna inte medför någon skillnad mot vad som redan gäller i dag när sekretessreglerade uppgifter lämnas ut. Frågan om dokumentation och diarieföring har lyfts av remissinstanser även i andra sammanhang - se tex prop. 2024/25:180 s 24 -och det talar för vikten av att det faktiskt behöver förtydligas.

5.4.4
IFN instämmer i utredningens bedömning

5.4.5
IFN instämmer i utredningens bedömning.

5.4.6
IFN instämmer i i utredningens bedömning.

5.5.2
IFN ställer sig positiv till utredningens förslag.

5.6.3
IFN delar utredningens bedömning och ställer sig positiv till förslaget eftersom det syftar till att myndigheter inte ska vara rättsligt förhindrade att använda sig av olika elektroniska former för informationsöverföring, så länge dessa inte utgör direktåtkomst samt att förslaget inte ska tolkas som att den medför en rätt för vare sig mottagande myndigheter eller enskilda att få ut uppgifter genom någon form av elektronisk informationsöverföring.
IFN ser även med fördel att uttrycket medium för automatiserad behandling utmönstras, till förmån för det mer tidsenliga begreppet elektroniskt utlämnande.

6.3.1., 6.3.2., 6.3.3., 6.3.4., 6.3.5.
IFN instämmer i utredningens bedömning

6.4.1., 6.4.2., 6.4.3., 6.4.4., 6.4.5., 6.4.6., 6.4.7., 6.4.8., 6,4.9.
IFN instämmer i utredningens bedömning

6.5.1., 6.5.2., 6.5.3.
IFN instämmer i utredningens bedömning

7
IFN ser förslaget som rimligt och delar utredningens bedömning.

8.5., 8.8
IFN delar inte utredningens bedömning vad gäller kostnader. Det kan inte uteslutas att förslagen kommer att leda till kostnadsökningar för kommuner då förslagen utgör en del av en större helhet i en pågående reform i frågan om uppgiftsutlämnande mellan myndigheter liksom ett ökat samarbete mellan myndigheter, och det kommer medföra en ökad arbetsbörda i takt med ett utökat informationsutbyte, särskilt om den generella sekretessbrytande bestämmelsen som föreslogs i SOU 2024:63 införs. Enligt utredningen ”*bör kostnaderna för den ökade arbetsbörda som förslagen kan medföra vägas mot de utgiftsminskningar som förväntas uppstå hos kommunerna och regionerna till följd av minskade felaktiga utbetalningar och ökade skatteintäkter*” Effektivitetsvinsterna i verksamheterna kan i praktiken dock väntas först om några år och det behöver även ses och förstås i relation till att förslagen i SOU 2024:63 och SOU 2025:45 sett för sig och tillsammans får förmodas innebära fler processer i domstol pga. felaktiga utbetalningar, och processerna tar tid och kräver också resurser.
Som IFN ser det kommer det krävas större satsningar på att höja kompetensen hos de anställda än vad som är normalt vid mer isolerade reformarbeten, nya arbetssätt kommer behöva antas om förslagen i SOU 2024:63 och SOU 2025:45 sett för sig eller tillsammans genomförs.
Även om förslagen i sig, inte med för några nya skyldigheter, så kommer det ändå utöver utbildning av personal medföra ett behov av att anpassa system, processer, rutiner och riktlinjer för att för att kunna hantera den ökade informationsmängden samt den ökade myndighetssamverkan men också för att kunna ta emot och lämna ut uppgifter på ett säkert och effektivt sätt om förslagen också ska vara möjliga att tillämpa.

8. 6., 8.7.
IFN delar utredningens bedömning

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Maria Sydlén
Jurist

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter

– några anslutande frågor

Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:45

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1227-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1228-9 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet Gunnar Strömmer

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) jämställs med myndigheter (dir. 2023:146). Tiden för uppdraget förlängdes genom tilläggsdirektiv den 19 september 2024 till den 28 april 2025 (dir. 2024:87).

Uppdraget avsåg att kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet samt att göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar.

Som särskild utredare förordnades den 19 oktober 2023 lagmannen Göran Lundahl.

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 1 december 2023 rättssakkunniga Erika Löwhagen (Justitiedepartementet) och den 13 november 2024 rättssakkunniga Sofia Grönesjö (Justitie-

departementet). Till experter förordnades den 1 december 2023 kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist och numera rättsliga experten Liselotte Westerlind. Den 5 mars 2024 förordnades följande ytterligare experter: Rättssakkunniga Sofie Abdsaleh (Finansdepartementet), kanslirådet Alexander Bornevall (Justitiedepartementet), numera ämnesrådet Sophia Busk (Justitiedepartementet), kanslirådet Johanna Edner (Finansdepartementet), departementsrådet Karin Hermanrud (Arbetsmarknadsdepartementet), numera kanslirådet Jonatan Lundqvist (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Sandra Rosenälv (Socialdepartementet), ämnessakkunniga Hélène Runsten (Socialdepartementet) och den seniore rådgivaren Torben Vincentsen (Arbetsmarknadsdepartementet).

Torben Vincentsen entledigades från sitt uppdrag den 22 januari 2025.

Som sekreterare i utredningen anställdes rådmannen Nils Sjöblom från och med den 1 december 2023 och kammarrättsassessorn Ulrika Matsson från och med den 1 januari 2024.

Utredningen är formellt ett uppdrag för Göran Lundahl som särskild utredare. Arbetet har emellertid bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga och är därför avfattat i vi-form, även om det kan förekomma skilda uppfattningar i vissa delar.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22). Den 2 september 2024 överlämnade utredningen delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63). Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i april 2025

Göran Lundahl

Nils Sjöblom
Ulrika Matsson

Innehåll

Sammanfattning 19

1 Författningsförslag 29

1.1 Förslag till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437) 29

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:448) om pantbrevsregister 30

1.3 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) 31

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar 32

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten 33

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen om (2006:378) om lägenhetsregister 34

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:444) om passagerarregister 35

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:496) om blodsäkerhet 36

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter 37

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler 38

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.11 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355) 39

1.12 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 40

1.13 Förslag till lagen om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) 41

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor..... 42

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:725) om behörighet för lokförare 43

1.16 Förslag till lagen om ändring i lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m. 46

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem..... 47

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas 48

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel..... 49

1.20 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)..... 50

1.21 Förslag till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177) 51

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen..... 52

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista 53

1.24 Förslag till lag om ändring i vägtrafikdatalagen (2019:369) 54

1.25 Förslag till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2019:429) 55

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.26 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar 56

1.27 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas 57

1.28 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas 58

1.29 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter 59

1.30 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten 60

1.31 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt 61

1.32 Förslag till lag om ändring i biobankslagen (2023:38) 62

1.33 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället 63

1.34 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser 64

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet 65

1.36 Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905) 66

1.37 Förslag till förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384) 68

1.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor 69

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.39 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. 73

1.40 Förslag till förordning om ändring i inskrivningsförordningen (2000:309) 74

1.41 Förslag till förordning om ändring i utsädesförordningen (2000:1330) 75

1.42 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:196) om register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska 76

1.43 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister 78

1.44 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor 79

1.45 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar 80

1.46 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:116) om register hos Socialstyrelsen över läkemedel som lämnats ut från apotek i Jämtlands län 81

1.47 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:268) om lärar- och förskollärarregister 82

1.48 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:728) om behörighet för lokförare 83

1.49 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter 84

1.50 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1316) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och EU:s förordning om referensvärden 85

1.51 Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:307) om donationsregister hos Socialstyrelsen 86

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.52 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) ... 87

1.53 Förslag till förordning om ändring i förordning (2020:833) om skolenhetsregister ... 88

1.54 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1129) om register över förordnade läkemedel för behandling av djur ... 89

2 Utredningens uppdrag och arbete ... 91

2.1 Uppdraget ... 91

2.2 Delbetänkandet ... 92

2.3 Utredningens arbete med slutbetänkandet ... 92

2.4 Avgränsningar ... 93

2.5 Utredningens begreppsanvändning ... 93
2.5.1 Sekretessbelagd uppgift och annars sekretessbelagd uppgift ... 93
2.5.2 Offentliga uppgifter och uppgifter som inte är sekretessbelagda ... 95
2.5.3 Undantag från sekretess ... 96
2.5.4 Myndighet ... 97
2.5.5 Kompletterande dataskyddsreglering ... 98

3 Den allmänna dataskyddsregleringen och uppgiftsutbyte mellan myndigheter ... 99

3.1 Inledning ... 99

3.2 Principen om ändamålsbegränsning (finalitetsprincipen) ... 100
3.2.1 Kravet på en rättslig grund ... 100
3.2.2 Finalitetsprincipen ... 102

3.3 Information till registrerade ... 107
3.3.1 Registrerades rättigheter ... 107
3.3.2 Skyldigheten att tillhandahålla information ... 108

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

3.4 Tekniska och organisatoriska åtgärder samt konsekvensbedömning ... 111
3.4.1 Ett riskbaserat förhållningssätt ... 111
3.4.2 Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard ... 113
3.4.3 Lämplig säkerhetsnivå ... 116
3.4.4 Konsekvensbedömning ... 118

4 Förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter som inte är sekretessbelagda ... 121

4.1 Inledning ... 121
4.1.1 Uppdraget ... 121
4.1.2 Kapitlets disposition ... 122

4.2 Rättslig reglering vid informationsutbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda ... 123
4.2.1 Allmänna handlingars offentlighet ... 123
4.2.2 Skyldigheten att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar till enskilda ... 124
4.2.3 Offentlighetsprincipen och myndigheternas utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda ... 124
4.2.4 Myndigheter ska samarbeta och bistå varandra ... 125
4.2.5 Legalitetsprincipen m.m. ... 127
4.2.6 Vidarebehandling av personuppgifter genom utlämnande till en annan myndighet ... 128

4.3 Uppgifter som enligt sekretessregleringen får lämnas ut ... 130
4.3.1 Uppgifter som inte är sekretessbelagda är offentliga uppgifter ... 130
4.3.2 Olika kategorier av uppgifter som inte är sekretessbelagda ... 131
4.3.3 Uppgifternas status i förhållande till mottagaren ... 134

4.4 Utformningen av uppgiftsskyldigheter ... 134
4.4.1 Allmänt ... 134
4.4.2 Uppgiftsskyldigheter på begäran ... 135
4.4.3 En anmärkning om uppgiftsskyldigheter på begäran ... 137
4.4.4 Uppgiftsskyldigheter på eget initiativ ... 138

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.5 Varför har myndigheter ibland en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ? 140
4.5.1 Ett urval av uppgiftsskyldigheter ur befintlig regering 140
4.5.2 Folkbokföringen 140
4.5.3 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet 141
4.5.4 Socialtjänstlagen 142
4.5.5 Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 143
4.5.6 Utbetalningsmyndigheten 143
4.5.7 LUFFA-lagen 144

4.6 Det generella rättsliga stödet för att lämna ut uppgifter på eget initiativ 145
4.6.1 Sekretessbelagda uppgifter som får lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL 145
4.6.2 Sekretessbelagda och inte sekretessbelagda uppgifter som får lämnas ut med stöd av en uppgiftsskyldighet 146
4.6.3 Uppgifter som inte är sekretessbelagda och inte träffas av någon sekretessbrytande bestämmelse 146

4.7 Myndigheters behov av att lämna ut uppgifter på eget initiativ 147
4.7.1 Ett rörligt och svårfångat förhållande 147
4.7.2 Departementspromemorian *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13 149
4.7.3 Vår kartläggning 153
4.7.4 Sammanfattning 165

4.8 Överväganden och förslag 166
4.8.1 Det kartlagda behovet av att på eget initiativ kunna lämna uppgifter till en annan myndighet 166
4.8.2 Befintlig reglering behöver förtydligas 170
4.8.3 Uppgiftslämnande på eget initiativ är ibland nödvändigt 171

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.8.4 Nuvarande begränsningar av möjligheten att på eget initiativ lämna uppgifter är inte motiverade 175
4.8.5 En ny generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda..... 184

5 Den kompletterande dataskyddsregleringen – en översyn 195

5.1 Inledning 195
5.1.1 Uppdraget 195
5.1.2 Kapitlets disposition 196

5.2 Kompletterande dataskyddsreglering – då och nu 197
5.2.1 Allmänt om sektors- eller myndighetsspecifika bestämmelser om dataskydd 197
5.2.2 Den kompletterande dataskyddsregleringens bakgrund 199
5.2.3 Rättslig och teknisk utveckling 205
5.2.4 Ett generellt reformbehov? 215

5.3 Omfattningen av vår översyn och vår kartläggning av behoven 218
5.3.1 Vilka bestämmelser omfattas av vår översyn? 218
5.3.2 Vilka författningar omfattas av vår översyn? 219
5.3.3 Behoven i sak utifrån vår kartläggning 224

5.4 Ändamålsbestämmelser – ett hinder mot utlämnande? 228
5.4.1 Ändamålsbestämmelser 228
5.4.2 Ändamålsbestämmelsernas förhållande till offentlighets- och sekretesslagen..... 234
5.4.3 Exempel på utformningen av uttömmande ändamålsbestämmelser..... 243
5.4.4 Begränsningar av utbytet av uppgifter mellan myndigheter regleras i offentlighets- och sekretesslagen..... 249
5.4.5 Ändamålsbestämmelser hindrar inte uppgiftslämnande med stöd av offentlighets- och sekretesslagen..... 254

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

5.4.6 En upplysningsbestämmelse om uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning ... 259
5.4.7 Ramen för vårt uppdrag – följdändringar ... 266

5.5 Regleringen av vidarebehandling och utlämnande i brottsdatalagen ... 276
5.5.1 Dataskyddsreglering som kompletterar brottsdatalagen ... 276
5.5.2 Förändringar av brottsdatalagen ... 279

5.6 Elektroniskt utlämnande ... 284
5.6.1 Allmänt om elektroniskt utlämnande ... 284
5.6.2 Reglering av elektroniskt utlämnande mellan myndigheter ... 287
5.6.3 Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt ... 293

6 Skyddet för den personliga integriteten ... 303

6.1 Inledning ... 303
6.1.1 Våra förslag ... 303
6.1.2 Kapitlets disposition ... 304

6.2 Några inledande anmärkningar ... 305
6.2.1 Delbetänkandet ... 305
6.2.2 ”På eget initiativ” ... 306

6.3 Integritetsrisker vid utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ ... 307
6.3.1 En generellt förhöjd integritetsrisk ... 307
6.3.2 Utökad och ny personuppgiftsbehandling ... 311
6.3.3 Samma kategorier av personuppgifter som i dag ... 317
6.3.4 Känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelser och uppgifter som rör sårbara personer ... 318
6.3.5 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen ... 327

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

6.4 Proportionaliteten av förslaget om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ 330
6.4.1 Ett klarlagt, faktiskt och konkret problem 330
6.4.2 Den generella bestämmelsen motiveras av viktiga mål av generellt allmänt intresse 333
6.4.3 En inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter men ingen begränsning av registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen 339
6.4.4 Skyddsåtgärder 342
6.4.5 Den föreslagna bestämmelsen är tillräckligt tydlig och precis för att dess tillämpningen ska vara förutsebar för personer som berörs av den .. 345
6.4.6 Införandet av den föreslagna bestämmelsen är en godtagbar åtgärd i ett demokratiskt samhälle och förenlig med det väsentliga innehållet i dataskyddsreglering 350
6.4.7 Den föreslagna bestämmelsen är nödvändig för att åtgärda det kartlagda problemet 352
6.4.8 En lämplig och berättigad bestämmelse 355
6.4.9 En rättslig grund för personuppgiftsbehandling 360

6.5 Förslagen om ändringar i den kompletterande dataskyddsregleringen och brottsdatalagen 361
6.5.1 Förslaget om uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning 361
6.5.2 Förslaget om förändringar i brottsdatalagen 363
6.5.3 Förslaget om elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst 364

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 367

8 Konsekvenser 369

8.1 Inledning 369

8.2 Våra förslag 371

8.3 Några utgångspunkter 372

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

8.4 Allmänna konsekvenser 374
8.4.1 Problemen 374
8.4.2 Vilka konsekvenser uppstår om inget görs? 375
8.5 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna och för enskilda 378
8.6 Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 383
8.7 Sveriges internationella åtaganden 384
8.8 Övriga konsekvenser 385

9 Författningskommentar 387

9.1 Förslaget till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437) 387
9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:448) om pantbrevsregister 388
9.3 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) 388
9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar 389
9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten 390
9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om (2006:378) om lägenhetsregister 390
9.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:444) om passagerarregister 392
9.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:496) om blodsäkerhet 393
9.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter 393
9.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler 394

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.11 Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355) 395

9.12 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 396

9.13 Förslaget till lagen om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) 398

9.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor..... 399

9.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:725) om behörighet för lokförare 400

9.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m. 402

9.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem..... 403

9.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas 404

9.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel..... 405

9.20 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)..... 406

9.21 Förslaget till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177) 407

9.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen..... 408

9.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista 409

9.24 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikdatalagen (2019:369) 410

9.25 Förslaget till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2019:429) 410

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.26 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar 411

9.27 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas 412

9.28 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas 413

9.29 Förslaget om lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter 414

9.30 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten 415

9.31 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt 416

9.32 Förslaget till lag om ändring i biobankslagen (2023:38) 417

9.33 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället 418

9.34 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser 419

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:146 421

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:87 439

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vi har i denna del haft i uppdrag att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet, göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag. I vårt övergripande uppdrag har det även ingått att väga behovet av ett förbättrat informationsutbyte mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Förbättrade möjligheter till utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda

Bakgrund

Vad gäller s.k. offentliga uppgifter har vi i stället använt begreppet uppgifter som inte är sekretessbelagda.

Uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas till en annan myndighet utan hinder av sekretess. När en annan myndighet begär att få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda har den myndighet som förfogar över sådana uppgifter en långtgående skyldighet att lämna ut dem enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen är ett uttryck för myndigheters samverkansskyldighet som bl.a. framgår av 8 § förvaltningslagen (2017:900). Det finns dock ingen generell reglering som uttryck-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ligen tillåter att den utlämnande myndigheten lämnar uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet på eget initiativ.

Enligt dataskyddsförordningen[1] måste all vidarebehandling av personuppgifter som sker för ett annat ändamål än insamlingsmålet ha stöd i den nationella rätten eller unionsrätten, om det nya ändamålet inte är förenligt med insamlingsändamålet. Eftersom det inte finns någon generell bestämmelse om att myndigheter på eget initiativ får lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet så föreligger i praktiken ett hinder mot sådant utlämnande, trots att det inte finns några sekretesshinder mot det.

Behovet av ett utlämnande kan dock uppstå av den anledningen att den mottagande myndigheten saknar kännedom om uppgifter som är relevanta för verksamheten, och därför inte heller kan begära ut dem. Vi har kunnat kartlägga ett stort behov av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ i högre utsträckning än i dag. Behoven som vi har kunnat kartlägga avser även uppgifter som inte är sekretessbelagda.

Vi har bedömt att den befintliga tillåtligheten av egeninitierat utlämnande i vissa fall behöver förtydligas, och att det mot bakgrund av regleringen i 6 kap. 5 § OSL inte finns bärande skäl för att begränsa myndigheters möjlighet att på eget initiativ lämna relevanta uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet.

Vårt förslag: En ny generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ

Vi har föreslagit att det ska införas av en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som ska komplettera 6 kap. 5 § i den lagen. Enligt bestämmelsen får en myndighet utan begäran lämna en uppgift till en annan myndighet, om uppgiften inte är sekretessbelagd och utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att skapa ett tydligt rättsligt stöd för myndigheterna att, när det finns skäl för det, lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Tröskeln för sådant utlämnande som är tillåtet enligt bestämmelsen är lågt satt, det räcker med att det *kan antas* att ett utlämnande är av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Vi har dock utgått från att i många fall kommer den faktiska tillämpningen av bestämmelsen sannolikt att föregås av någon slags samverkan mellan de inblandade myndigheterna, i vart fall inför mer rutinmässiga utlämnanden.

Bestämmelsen kommer att träffa vissa uppgifter som inte är sekretessbelagda men som redan träffas av en särskilt reglerad skyldighet att lämna ut på eget initiativ. Myndigheterna får dock iaktta tillämpliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet på eget initiativ oberoende av den nya bestämmelsen. Det krävs vidare inte att en uppgift är dokumenterad hos den utlämnande myndigheten för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. Till skillnad från 6 kap. 5 § OSL är bestämmelsen alltså inte förenad med ett krav på att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgiften i den meningen som avses i den bestämmelsen.

En upplysningsbestämmelse i kompletterande dataskyddsreglering om utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning

Bakgrund

Vad gäller s.k. registerförfattningar har vi i stället använt begreppet kompletterande dataskyddsreglering.

Inom den kompletterande dataskyddsregleringen finns det ett generellt reformbehov. Vår översyn har dock varit begränsad till bestämmelser som uttryckligen reglerar vidarebehandling av personuppgifter, bestämmelser som kan uppfattas begränsa möjligheterna till utlämnande av uppgifter (ändamålsbestämmelser) och bestämmelser som reglerar om ett utlämnande får ske elektroniskt. Vi har också kartlagt att myndigheter generellt har behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte som inbegriper den kompletterande dataskyddsregleringen. Totalt omfattar vår översyn ett 50-tal författningar.

I nästan alla fall där det förekommer s.k. uttömmande ändamålsbestämmelser, dvs. att personuppgifter *endast* eller *bara* får behandlas

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

för särskilt angivna ändamål, eller ändamålsbestämmelser som på annat sätt kan uppfattas hindra ett utlämnande, speglas dessa inte av den materiella sekretessregleringen på området. Det kan alltså uppfattas föreligga ett dataskyddsrättsligt hinder mot att behandla personuppgifter för andra ändamål än att utföra viss verksamhet, samtidigt som uppgifterna får, eller till och med ska, lämnas ut till en annan myndighet enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

I offentlighetens- och sekretesslagen anvisas på vilket sätt begränsningar av lagens bestämmelser kan göras; antingen genom undantag direkt i offentlighets- och sekretesslagen och/eller hänvisning till annan författning där vad som ska gälla i stället framgår. Vi har bedömt att samtliga förbud mot att röja en uppgift som ska gälla i det allmännas verksamhet ska framgå av offentlighets- och sekretesslagen på det sätt som anvisas.

Vi har vidare noterat att i likhet med övriga bestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering kan ändamålsbestämmelser ha fått en förändrad tillämplighet genom digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och den rättsliga utvecklingen. Vi har därför bedömt att ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering inte vare sig syftar till att hindra, eller rent faktiskt kan hindra, tillämpligheten av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Vårt förslag: I kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn ska det införas upplysningsbestämmelser om tillåtligheten av uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning

För att åstadkomma en enklare, mer enhetlig och mer lättillämpad reglering av myndigheters informationsutbyte har vi föreslagit att det införs en upplysningsbestämmelse om att personuppgifter får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning, i de författningar som omfattas av vår översyn. Även om bestämmelsen inte har någon sekretessbrytande verkan, eller någon självständig rättslig betydelse för tillåtligheten av behandlingen, så kan den bidra till ökad förutsebarhet i frågan om hur uppgifter om enskilda registrerade får behandlas.

På vissa områden kan det finnas skäl att överväga om bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen bör anpassas efter de föreslagna förändringarna av den kompletterande dataskyddsregleringen. Vi har

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

dock bedömt att det inte faller inom ramen för vårt uppdrag att överväga de förändringar av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser som kan vara påkallade.

Förändringar av brottsdatalagen

Bakgrund

I all dataskyddsreglering som kompletterar brottsdatalagen (2018:1177) hänvisas till brottsdatalagens bestämmelser vad gäller frågan om vidarebehandling eller ny behandling av personuppgifter. Regleringen i brottsdatalagen innebär att det görs en dataskyddsrättslig åtskillnad mellan bestämmelser om myndigheters informationsutbyte som innebär en skyldighet att lämna uppgifter och bestämmelser som innebär en möjlighet att lämna uppgifter. När det rör sig om en möjlighet att lämna uppgifter måste den personuppgiftsansvariga myndigheten pröva om den tillkommande behandlingen är nödvändig och proportionerlig, något som inte krävs om det föreligger en skyldighet att lämna uppgifter.

Vårt förslag: I brottsdatalagen ska allt uppgiftsutlämnande som sker i överenstämmelse med lag eller förordning regleras på samma sätt

Eftersom samtliga förbud mot att röja en uppgift som ska gälla i det allmännas verksamhet framgår av offentlighets- och sekretesslagen finns det inte skäl att göra någon annan bedömning för den brottsbekämpande verksamheten än för andra verksamheter. Vi har därför föreslagit att bestämmelserna om vidarebehandling och ny behandling i brottsdatalagen ska ändras på så sätt att någon nödvändighets- och proportionalitetsprövning inte ska göras när vidarebehandling eller ny behandling sker för utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Ändringen innebär att en behörig myndighet inte behöver utföra några andra prövningar än om utlämnandet är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen, med iakttagande av vad som följer av allmänna dataskyddsrättsliga principer.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Elektroniskt utlämnande

Bakgrund

I den kompletterande dataskyddsregleringen förekommer bestämmelser som reglerar om och hur personuppgifter får lämnas ut elektroniskt. Vid *direktåtkomst* hämtar den mottagande myndigheten information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. Utlämnande genom direktåtkomst har tidigare ansetts förknippat med högre integritetsrisker än andra former av elektroniskt utlämnande, och det är fortfarande vanligt att sådant utlämnande är förbjudet om det inte uttryckligen är tillåtet. *Annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst* avser inte någon särskild form av elektronisk informationsöverföring och det är vanligt att sådant utlämnande inte regleras över huvud taget, eller är tillåtet om det inte är olämpligt.

Vårt förslag: Elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt

Vad gäller annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst har vi bedömt att det inte längre finns några sakliga skäl att begränsa myndigheters möjligheter till informationsutbyte med andra myndigheter i sådan form. Vi har därför bedömt att det bör införas tydligt tillåtande bestämmelser om elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst. Frågan om det finns sakliga skäl för en fortsatt särreglering av direktåtkomst faller dock utanför ramen för vårt uppdrag. I syfte att dels uppmärksamma behovet av nödvändiga överväganden innan ett elektroniskt utlämnande, dels utforma regleringen så enhetligt som möjligt, har vi föreslagit att bestämmelser om elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska förenas med ett krav på att utlämnande på detta sätt inte ska vara olämpligt. Den föreslagna bestämmelsen ska alltså inte tolkas som att den medför en rätt för mottagaren att få ut uppgifter genom någon form av elektronisk informationsöverföring. Bestämmelsen innebär därmed inte heller någon generell eller specifik skyldighet att lämna ut uppgifter på ett visst sätt eller i ett visst format. Bestämmelsen innebär endast att den myndighet som har uppgifter som den får eller måste lämna ut också har en rättslig möjlighet att göra det elektroniskt,

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

om det framstår som lämpligt i förhållande till de omständigheter som är aktuella, och inte utgör ett utlämnande genom direktåtkomst.

Skyddet för den personliga integriteten

Förslaget om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ

Vi har bedömt att förslaget om att uppgifter som inte är sekretessbelagda i vissa fall ska få lämnas till en annan myndighet utan en begäran innebär flera integritetsrisker och en inskränkning i rätten till skydd för personuppgifter. Vår bedömning är att förslaget totalt sett kan medföra en personuppgiftsbehandling som kan komma att omfatta uppgifter om hela Sveriges befolkning.

Vi har dock även bedömt att det finns viktiga mål av generellt allmänt intresse som kräver att den nuvarande regleringssituationen åtgärdas för att kunna uppfyllas, bl.a. myndigheternas skyldighet att samverka med andra myndigheter och att utbyta information och de intressen som låg till grund för förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse. Vi har även bedömt att bestämmelsen är nödvändig utifrån det kartlagda behovet och att det inte finns några andra sätt att åtgärda problemet på. Sammantaget har vi också bedömt att bestämmelsen, tillsammans med övrig reglering som begränsar svenska myndigheters utrymme att behandla personuppgifter, omfattar tillräckliga och adekvata skyddsåtgärder. Vi har slutligen bedömt att den föreslagna bestämmelsen är både lämplig och berättigad i förhållande till den nackdel den innebär för enskilda, dvs. proportionerlig. Vi har i det sammanhanget även bedömt att bestämmelsen bidrar till att tillförsäkra barn det skydd som krävs enligt barnkonventionen och att den därmed är förenlig med barnkonventionen.

Förslaget om att införa upplysningsbestämmelser om utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning

Vi har bedömt att förslaget om att det ska införas upplysningsbestämmelser om utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning i kompletterande dataskyddsreglering inte utgör en

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sådan förändring av gällande rätt som påverkar enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

Förslaget om utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning i brottsdatalagen

Vi har bedömt att förslaget om att allt uppgiftslämnande som sker i överenstämmelse med lag eller förordning ska regleras på samma sätt i brottsdatalagen inte utgör en sådan förändring av gällande rätt som påverkar enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

Förslaget om att elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt

Vi har bedömt att förslaget om att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt inte medför väsentligt förhöjda integritetsrisker eller en inskränkning av enskildas rätt till skydd för personuppgifter. Vi har även bedömt att förslaget är motiverat och proportionerligt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har föreslagit att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2026. Vi har bedömt att det inte finns något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Konsekvenser

Allmänna konsekvenser

En ökad tydlighet, mer enhetlighet och färre motstridigheter i den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte kommer att underlätta myndigheternas samverkan med varandra och andra aktörer. Förslagen innebär att statens resurser kommer att kunna användas mer effektivt genom att omotiverade hinder för myndigheterna att utnyttja den moderna teknikens fördelar tas bort.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

En konsekvens av detta blir att ärendehantering, service till enskilda och informationsutbyte mellan myndigheter kan ske på ett mer ändamålsenligt, säkert och effektivt sätt än i dag. Det kommer även innebära att enskilda ges större möjligheter att förstå lagstiftningen och därmed enklare kan tillvarata sina rättigheter enligt det allmänna dataskyddsrättsliga regelverket.

Ekonomiska konsekvenser för det allmänna och för enskilda

Vi har bedömt att våra förslag inte bör leda till något ökat resursbehov för de statliga myndigheterna. Inte heller bör våra förslag, som inte innebär några nya åligganden, leda till kostnadsökningar för kommuner och regioner. Våra förslag bör inte heller föranleda några påtagligt ökade kostnader för företag och andra enskilda.

Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi har bedömt att våra förslag kommer att ge bättre förutsättningar för myndigheter att förebygga brottslig verksamhet.

Sveriges internationella åtaganden

Vi har bedömt att våra förslag är förenliga med de krav som följer av EU-rätten, Barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Övriga konsekvenser

Vi har bedömt att våra förslag inte innebär någon inskränkning i det kommunala självstyret. Vi har även bedömt att våra förslag inte heller i övrigt innebär några påtagliga konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

Härigenom föreskrivs i fråga om rennäringslagen (1971:437) att det ska införas en ny paragraf, 74 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	74 a §
	Personuppgifter som behandlas i renmärkesregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:448) om pantbrevsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:448) om pantbrevsregister att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 a §
	Personuppgifter som behandlas i pantbrevsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.3 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenlagen (1996:67) att det ska införas en ny paragraf, 1 a kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 a kap.
	8 a §
	Personuppgifter som behandlas i vapenregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar

dels att nuvarande 1 kap. 5 a § ska betecknas 1 kap. 5 b §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 a kap.
	5 a §
	Personuppgifter som behandlas enligt 4 och 5 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

Härigenom föreskrivs i fråga lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten *skall* kunna utföras.	Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten *ska* kunna utföras.
Personuppgifter får även behandlas för *uppgiftsutlämnande som föreskrivs* i lag eller förordning.	Personuppgifter *som behandlas enligt första stycket* får även behandlas för *uppgiftslämnande i överensstämmelse med* lag eller förordning.
En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt denna lag.	

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen om (2006:378) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:378) om lägenhetsregister
dels att 20 § och rubriken närmast 20 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 a § *Personuppgifter som behandlas i lägenhetsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*
Utlämnande på medium för automatiserad behandling	***Elektroniskt utlämnande***
20 §[1]	
Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut *på medium för automatiserad behandling endast om regeringen meddelar föreskrifter om det.*	Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt*.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2016:397.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:444) om passagerarregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:444) om passagerarregister att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 a § *Personuppgifter som behandlas i passagerarregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:496) om blodsäkerhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:496) om blodsäkerhet
dels att nuvarande 16 a § ska betecknas 16 b §,
dels att det ska införas en ny paragraf, 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 a § *Personuppgifter som behandlas enligt 16 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

5 §[1]

Register över hund- och kattägare enligt 3 § får användas för att fastställa vem som äger en hund eller en katt.

Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet får medges direktåtkomst till register över hund- och kattägare.

Personuppgifter som behandlas i registret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2022:186.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler

dels att nuvarande 21 a § ska betecknas 21 b §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 21 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	21 a §
	Personuppgifter i det register som anges i 21 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.11 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

Härigenom föreskrivs i fråga om patientdatalagen (2008:355) att 5 kap. 6 § och rubriken närmast före 5 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 kap.
Utlämnande på medium för automatiserad behandling	***Elektroniskt utlämnande av personuppgifter***
	6 §
Får en personuppgift lämnas ut, *kan det ske på medium för automatiserad behandling*.	*Personuppgifter får* lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt*.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.12 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	5 a §
	En myndighet får utan begäran lämna en uppgift till en annan myndighet, om
	1. uppgiften inte är sekretessbelagd, och
	2. utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.13 Förslag till lagen om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs i fråga om patientsäkerhetslagen (2010:659) att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	4 a §
	Personuppgifter som behandlas i registren får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor att det ska införas en ny paragraf, 21 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	21 e §
	Personuppgifter som behandlas i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:725) om behörighet för lokförare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:725) om behörighet för lokförare

dels att 4 kap. 11 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 11 a och 18 a §§, och närmast före 4 kap. 11 a och 18 a §§ rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
11 §[1]	
Direktåtkomst till förarbevisregistret *och utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling ur det registret* får endast medges	Direktåtkomst till förarbevisregistret får endast medges
1. den som är registrerad i förarbevisregistret när det gäller uppgifter om den registrerade själv,	
2. olycksutredande myndighet i Sverige,	
3. behörig järnvägssäkerhetsmyndighet och behörigt olycksutredande organ i annat land inom EES eller i Schweiz,	
4. Europeiska unionens järnvägsbyrå, och	
5. det järnvägsföretag eller den infrastrukturförvaltare i vars verksamhet föraren är anställd eller anlitad.	
Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om villkoren för direktåtkomst *och utlämnande av personuppgifter för automatiserad behandling*.	Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om villkoren för direktåtkomst.

[1] Senaste lydelse 2022:379.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

	Elektroniskt utlämnande av personuppgifter
	11 a §
	Personuppgifter ur förarbevisregistret får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.
18 §	
Direktåtkomst till intygsregister och utlämnande av personuppgifter *på medium för automatiserad behandling* ur sådana register får endast medges	Direktåtkomst till intygsregister och *elektroniskt* utlämnande av personuppgifter på *annat sätt än genom direktåtkomst* ur sådana register *som inte förs av det allmänna* får endast medges
1. den som är registrerad i ett intygsregister, när det gäller uppgifter om den registrerade själv i samma register,	
2. tillsynsmyndigheten och olycksutredande myndighet i Sverige, samt	
3. behörig järnvägssäkerhetsmyndighet och behörigt olycksutredande organ i annat land inom EES eller i Schweiz.	
Regeringen meddelar föreskrifter om villkoren för direktåtkomst *och utlämnande av personuppgifter för automatiserad behandling* för sådana intygsregister som förs av det allmänna.	Regeringen meddelar föreskrifter om villkoren för direktåtkomst för sådana intygsregister som förs av det allmänna.
	Elektroniskt utlämnande av personuppgifter
	18 a §
	Personuppgifter ur intygsregister som förs av det allmänna får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.16 Förslag till lagen om ändring i lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m. att 10 § och rubriken närmast före 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Utlämnande på medium för automatiserad databehandling	***Elektroniskt utlämnande av personuppgifter***
10 §	
Personuppgifter i vaccinationsregistret får lämnas ut *på medium för automatiserad databehandling endast om uppgifterna ska användas för något av de ändamål som anges i 6 §.*	Personuppgifter i vaccinationsregistret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem att 32 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
32 §[1]	
Personuppgifter som har erhållits enligt 28 § får endast behandlas för att identifiera ett fordon eller en ägare eller innehavare av ett fordon i syfte att ta upp eller driva in vägtullar.	
	Att personuppgifter som har erhållits enligt 28 § får lämnas ut i vissa fall framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2024:304.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Polismyndigheten får föra ett register över dna-profiler i syfte att stärka kvaliteten i den forensiska verksamheten med dna-analyser (elimineringsdatabasen) i enlighet med denna lag.	
Uppgifter i elimineringsdatabasen får endast behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar vid dna-analyser och hanteringen av dna-spår.	Uppgifter i elimineringsdatabasen får, *utöver vad som anges i tredje stycket,* endast behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar vid dna-analyser och hanteringen av dna-spår.
Begreppen dna-profil och dna-analys som används i lagen har samma betydelse som i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.	*Uppgifter som behandlas enligt andra stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*
	Innebörden av vissa begrepp
	1 a §
	Begreppen dna-profil och dna-analys som används i lagen har samma betydelse som i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2018:1709.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel

dels att 11 § och rubriken närmast 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a §
	Personuppgifter som behandlas enligt 8 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.
Utlämnande på medium för automatiserad behandling	***Elektroniskt utlämnande av personuppgifter***
	11 §
Får en personuppgift lämnas ut, *får det ske på medium för automatiserad behandling.*	*Personuppgifter får* lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt*.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.20 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138) att det ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	17 kap.
	4 a §
	Personuppgifter som behandlas enligt 4 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.21 Förslag till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsdatalagen (2018:1177) att 2 kap. 4 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
4 §	
Innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att	
1. det finns en rättslig grund enligt 1 § för den nya behandlingen, och	
2. det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet.	
I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.	*Vid uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med* lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.
22 §	
Innan personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet.	
I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.	*Vid uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med* lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen att 1 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
5 §	
PNR-information får endast behandlas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet, om inte annat anges i 6 § eller 5 kap. 3 §.	
	Att PNR-information får lämnas ut i vissa fall framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista

dels att nuvarande 3 kap. 7 § ska betecknas 3 kap. 7 a §,

dels att det ska införas ny paragraf, 3 kap. 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	7 §
	Personuppgifter som behandlas enligt 2–5 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.24 Förslag till lag om ändring i vägtrafikdatalagen (2019:369)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikdatalagen att 2 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
17 §	
Personuppgifter som behandlas enligt 3, 7, 11, 14 eller 16 § får även behandlas *när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till*	Personuppgifter som behandlas enligt 3, 7, 11, 14 eller 16 §§ får även behandlas *för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*
1. riksdagen eller regeringen,	
2. en annan myndighet eller en enskild, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning, eller	
3. en utländsk myndighet, ett EU-organ eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet av uppgifterna sker med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller i enlighet med en internationell konvention som Sverige har tillträtt eller ett av riksdagen godkänt avtal med en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.	

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.25 Förslag till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2019:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om kustbevakningsdatalagen (2019:429) att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas *om det är nödvändigt* för *att tillhandahålla information till riksdagen och regeringen samt*, i *den utsträckning skyldigheten att lämna uppgifter följer av* lag eller förordning, *till någon annan*.	Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas *för uppgiftslämnande* i *överensstämmelse med* lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.26 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Utöver vad som anges i 4 § får Statistiska centralbyrån behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förvalta och utveckla Fasit.	
	Personuppgifter som behandlas enligt 4 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.27 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Rättsmedicinalverket får föra ett register över dna- profiler i syfte att stärka kvaliteten i den rättsgenetiska verksamheten med dna-analyser (elimineringsdatabasen) i enlighet med denna lag.	
Uppgifter i elimineringsdatabasen får endast behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar av det som är föremål för dna-analys.	Uppgifter i elimineringsdatabasen får, *utöver vad som anges i tredje stycket*, endast behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar av det som är föremål för dna-analys. *Uppgifter som behandlas enligt andra stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.28 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas

dels att 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
Personuppgifter får behandlas i databasen om det är nödvändigt för 1. framställning av statistik inom trafiksäkerhetsområdet, 2. forskning som avser trafiksäkerhet, eller 3. planering, uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete.	
Personuppgifter som behandlas enligt första stycket får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.	
	7 a § *Personuppgifter som behandlas i databasen får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*
	7 b § *Personuppgifter som behandlas i databasen får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.29 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter att det ska införas en ny paragraf, 25 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	25 a § *Personuppgifter som behandlas enligt 25 § första stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.30 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten att 2 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap. 9 §	
Försvarsmakten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för diarieföring, arkivering, handläggning av ett ärende eller för att utföra annan liknande uppgift som myndigheten har.	
	Personuppgifter som behandlas enligt 2, 3 eller 5 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.31 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	8 a §
	Personuppgifter som behandlas enligt 2, 5 eller 7 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.32 Förslag till lag om ändring i biobankslagen (2023:38)

Härigenom föreskrivs i fråga om biobankslagen (2023:38)
dels att 7 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 1 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	1 a §
	Personuppgifter som behandlas i registret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.
	7 kap.
	5 §
PKU-registret får användas endast för de ändamål som anges i 2 § och för framställning av statistik.	PKU-registret får, *utöver vad som anges i andra stycket*, användas endast för de ändamål som anges i 2 § och för framställning av statistik. *Personuppgifter som behandlas enligt 2 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.33 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 a §
	Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.34 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser att 3 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
3 §	
Personuppgifter och uppgifter om avlidna får, utöver vad som följer av 2 och 5 §§ samt 2 kap. 2 § första stycket 2 eller 3, *bara* lämnas ut *om det finns en skyldighet att göra det enligt* lag eller förordning.	Personuppgifter och uppgifter om avlidna får, utöver vad som följer av 2 och 5 §§ samt 2 kap. 2 § första stycket 2 eller 3, lämnas ut *i överensstämmelse med* lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.35 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1977:945) om trädgårdsväxters sundhet, sortäkthet och kvalitet att 3 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 b §[1]

Personuppgifter i registret får behandlas för att göra det möjligt att spåra material som släpps ut på marknaden av leverantörer som yrkesmässigt utövar minst en av följande aktiviteter med avseende på fruktplantor och material för förökning av fruktplantor:

1. reproduktion,
2. produktion,
3. bevarande eller behandling,
4. import,
5. saluföring.

Personuppgifter i registret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2016:1182.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.36 Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Härigenom föreskrivs i fråga om jaktförordningen (1987:905)

dels att 52 f § ska ha följande lydelse,

dels det ska införas två nya paragrafer, 52 h och 52 j §§, och närmast före 52 j § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
52 f §[1]	
Naturvårdsverket ska med hjälp av automatiserad behandling föra register över vilka personer som	
1. betalat viltvårdsavgift, och	
2. avlagt prov som ingår i jägarexamen.	
I ärenden om tillstånd att inneha jaktvapen ska Naturvårdsverket på begäran av Polismyndigheten lämna uppgifter om avlagt prov som ingår i jägarexamen. *Uppgifterna får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.*	I ärenden om tillstånd att inneha jaktvapen ska Naturvårdsverket på begäran av Polismyndigheten lämna uppgifter om avlagt prov som ingår i jägarexamen.
	52 h §[2]
	Personuppgifter som behandlas i jaktkorts- och jägarexamensregistren får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

[1] Senaste lydelse 2016:1004.
[2] Tidigare 52 h § upphävd genom 2018:380.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

52 § j

Personuppgifter som behandlas i jaktkorts- och jägarexamensregistren får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Denna förordning träder i kraft 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.37 Förslag till förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384)

Härigenom föreskrivs i fråga om rennäringsförordningen (1993:384) att det ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 a § *Personuppgifter som behandlas i företagsregistret för rennäringen får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.38 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

dels att 2 kap. 6 och 6 a §§ och 4 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 2 kap. 6 § och 4 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny rubrik närmast 2 kap. 6 a §, av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 1 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 c §
	Uppgifter som behandlas i studieregistret, Statistiska centralbyråns högskole- och universitetsregister och antagningsregistret enligt denna förordning får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.
	2 kap.
Utlämnande av uppgifter	***Elektroniskt utlämnande av uppgifter***
	6 §[1]
Uppgifter *på medium för automatiserad behandling får lämnas ut från en högskolas studieregister till*	Uppgifter *från högskolans studieregister får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*
1. en annan högskola, om uppgifterna rör behörighet och underlag för urval eller studiemeriter som en student vill tillgodoräkna sig eller	

[1] Senaste lydelse 2015:133.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

åberopa i samband med antagning till en utbildning eller utfärdande av examen, eller om uppgifterna behövs för utbildningssamarbete eller annan överenskommen samverkan mellan högskolorna,

2. ett lärosäte i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz under samma förutsättningar som uppgifter får lämnas ut till en högskola enligt 1,

3. Centrala studiestödsnämnden, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av studiestöd,

4. Universitets- och högskolerådet eller något annat organ som biträder högskolan med automatiserad behandling av ansökningar till en utbildning, om uppgifterna behövs för att genomföra arbetet,

5. SCB, enligt bestämmelserna i denna förordning,

6. en annan myndighet, om uppgifterna behövs för att handlägga ärenden om utfärdande av yrkeslegitimation eller meddelande av annan behörighet för ett yrke,

7. en myndighet i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz under samma förutsättningar som uppgifter får lämnas ut till svenska myndigheter enligt denna paragraf,

8. en studentkår som har sådan ställning enligt beslut av högskolan enligt 4 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) eller en nation som har sådan ställning enligt 4 kap. 15 § högskolelagen, om uppgifterna rör en stu-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

dents registrering på kurser och behövs för att studentkåren eller nationen ska kunna bestämma om han eller hon har rätt att vara medlem i studentkåren eller nationen,

9. en student, om uppgifterna rör honom eller henne själv,

10. Vetenskapsrådet, Verket för innovationssystem, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, om uppgifterna behövs för beviljande av medel för forskning,

11. Svenska institutet, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av stipendier, och

12. Universitetskanslersämbetet, om uppgifterna behövs för uppföljning eller för att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor.

Uppgiftsskyldighet

6 a §[2]

Högskolan ska utan dröjsmål till Migrationsverket lämna ut uppgift om att

1. en studieavgiftsskyldig student har antagits till en utbildning, och

2. en student som avses i 1 inte har registrerat sig på utbildningen.

Om det, utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student, finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier, ska högskolan meddela Migrationsverket detta.

De uppgifter som avses i första och andra styckena får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

[2] Senaste lydelse 2010:595.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4 kap.

Utlämnande av uppgifter	***Elektroniskt utlämnande av uppgifter***
4 §[3]	
Uppgifter *på medium för automatiserad behandling får lämnas ut från antagningsregistret till*	Uppgifter *från antagningsregistret får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*
1. en högskola, om uppgifterna rör	
a) behörighet och underlag för urval eller studiemeriter som en student vill tillgodoräkna sig eller åberopa i samband med antagning till en utbildning eller utfärdande av examen,	
b) skyldighet att betala anmälningsavgift och studieavgift, och	
c) uppgift om betald anmälningsavgift och studieavgift,	
2. Centrala studiestödsnämnden, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av studiestöd,	
3. SCB, enligt bestämmelserna i denna förordning,	
4. en student, om uppgifterna rör honom eller henne själv,	
5. Svenska institutet, om uppgifterna behövs för beviljande och utbetalning av stipendier, och	
6. Säkerhetspolisen, om uppgifterna behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra verksamhet som anges i 3 § polislagen (1984:387).	

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

[3] Senaste lydelse 2017:260.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.39 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1543) om personregister över främmande staters beskickningspersonal m.m. att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, och närmast före 2 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Utlämnande av uppgift
	2 a §
	Uppgifterna i registret får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.40 Förslag till förordning om ändring i inskrivningsförordningen (2000:309)

Härigenom föreskrivs i fråga om inskrivningsförordningen (2000:309) att 20 c och 20 h §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
20 c §[1]	
Personuppgifter som ingår i ärenderegistret får lämnas ut *på ett medium för automatiserad behandling till andra myndigheter och till en part i egna ärenden samt, om det är uppenbart att det kan ske utan risk för att enskildas personliga integritet kränks, till enskilda i andra fall.*	Personuppgifter som ingår i ärenderegistret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*
20 h §[2]	
Avgifter får tas ut för utlämnande av uppgifter ur ärenderegistret som sker *på medium för automatiserad behandling.*	Avgifter får tas ut för utlämnande av uppgifter ur ärenderegistret som sker *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.*

Lantmäteriet får meddela närmare föreskrifter om avgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2011:61.
[2] Senaste lydelse 2011:61.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.41 Förslag till förordning om ändring i utsädesförordningen (2000:1330)

Härigenom föreskrivs i fråga om utsädesförordningen (2000:1330) att 20 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

20 b §[1]

Personuppgifter i registret får behandlas för att göra det möjligt att spåra material som släpps ut på marknaden av leverantörer som yrkesmässigt utövar minst en av följande aktiviteter, med avseende på utsäde av släkten och arter i bilaga 2:

1. reproduktion,
2. produktion,
3. bevarande eller behandling,
4. import,
5. saluföring.

Personuppgifter som behandlas med stöd av första stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2020:280.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.42 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:196) om register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning om ändring i förordningen (2006:196) om register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska att 5 och 7 §§ och att rubriken närmast 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Personuppgifterna i registret får, utöver det som anges i 4 §, behandlas endast för att	
1. utöva tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal samt verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,	
2. lämna uppgifter till den nationella läkemedelslistan enligt lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista,	
3. lämna uppgifter till myndigheter och enskilda i *enlighet med det som föreskrivs i annan författning eller* avtal,	3. lämna uppgifter till myndigheter och enskilda i *överensstämmelse med lag eller förordning eller i enlighet med* avtal,
4. i samband med E-hälsomyndighetens behandling av personuppgifter enligt lagen om nationell läkemedelslista lämna uppgifter till den myndigheten för kontroll av identitet och behörighet i fråga om förskrivare, legitimerade sjuksköterskor utan behörighet att förskriva läkemedel, apotekare, receptarier och dietister,	
5. lämna uppgifter till E-hälsomyndigheten för kontroll av förskrivares identitet och behörighet vid expediering på öppenvårdsapotek av läkemedel och andra varor som förskrivits,	
6. kontrollera legitimerad hälso- och sjukvårdspersonals identitet och behörighet i samband med tjänstetillsättning och under anställning eller uppdrag,	
7. kontrollera legitimerad hälso- och sjukvårdspersonals identitet och behörighet att utfärda intyg,	

[1] Senaste lydelse 2024:283.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

8. kontrollera identiteten och behörigheten för personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska i samband med tjänstetillsättning och under anställning eller uppdrag, och

9. framställa statistik om hälso- och sjukvård enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Utlämnande	*Elektroniskt utlämnande av personuppgifter*
7 §	
Personuppgifterna i registret får lämnas ut *på medium för automatiserad behandling om uppgifterna skall behandlas för de ändamål som anges i 4 och 5 §§.*	Personuppgifterna i registret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.43 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:108) om lägenhetsregister

dels att 7 § ska upphöra att gälla vid utgången av september 2026,

dels att rubriken närmast före 7 § ska utgå vid utgången av september 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.44 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor att 24 h § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	24 h §[1]
Utlämnande av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får *göras på medium för automatiserad behandling.*	*Uppgifter* från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får *lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

[1] Senaste lydelse 2024:479.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.45 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse,

dels att 10 § och rubriken närmast 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Direktåtkomst och *utlämnande på medium för automatiserad behandling*	**Direktåtkomst och *annat elektroniskt utlämnande***
10 §	
Direktåtkomst till personuppgifter i databasen får medges endast för sådana ändamål som anges i 4 §. *Detsamma gäller utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling.*	Direktåtkomst till personuppgifter i databasen får medges endast för sådana ändamål som anges i 4 §.
	10 a §
	Personuppgifter i databasen får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.46 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:116) om register hos Socialstyrelsen över läkemedel som lämnats ut från apotek i Jämtlands län

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:116) om register hos Socialstyrelsen över läkemedel som lämnats ut från apotek i Jämtlands län att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Personuppgifter i registret får behandlas för epidemiologiska undersökningar, forskning och framställning av statistik inom hälso- och sjukvårdsområdet.	
	Personuppgifter som behandlas enligt första stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.47 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:268) om lärar- och förskollärarregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:268) om lärar- och förskollärarregister att 9 § och rubriken närmast före 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Utlämnande på medium för automatiserad databehandling	***Elektroniskt utlämnande av personuppgifter***
10 §	
Personuppgifterna i registret får lämnas ut *på medium för automatiserad behandling om uppgifterna ska behandlas för de ändamål som anges i 5 och 6 §§.*	Personuppgifterna i registret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.48 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:728) om behörighet för lokförare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:728) om behörighet för lokförare att 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
Direktåtkomst till förarbevisregistret och intygsregister samt utlämnande av personuppgifter ur sådana register *på medium för automatiserad behandling* får endast medges om direktåtkomst eller utlämnande i varje enskilt fall föregås av en motiverad begäran.	Direktåtkomst till förarbevisregistret och intygsregister samt *elektroniskt* utlämnande av personuppgifter *på annat sätt än genom direktåtkomst* ur *intygsregister som inte förs av det allmänna* får endast medges om direktåtkomst eller utlämnande i varje enskilt fall föregås av en motiverad begäran.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.49 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 a §
	Personuppgifter som behandlas enligt 5 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.50 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1316) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och EU:s förordning om referensvärden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:1316) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och EU:s förordning om referensvärden att det ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 a §
	Personuppgifter som behandlas i utredningsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.51 Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:307) om donationsregister hos Socialstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2018:307) om donationsregister hos Socialstyrelsen att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 §

Uppgifter i donationsregistret får behandlas för att förse sådana sjukhus och andra enheter där ingrepp enligt lagen (1995:831) om transplantation m.m. får utföras med information om vilken inställning en person har till donation av organ eller vävnader efter döden.

Uppgifter som behandlas enligt första stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.52 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs i fråga om avfallsförordningen (2020:614) att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	10 a §
	Uppgifter som behandlas i avfallsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.53 Förslag till förordning om ändring i förordning (2020:833) om skolenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2020:833) om skolenhetsregister 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 §
Bestämmelserna i denna förordning inskränker inte myndigheters skyldigheter enligt vad som föreskrivs om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen eller i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).	*Personuppgifter som behandlas i skolenhetsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

1.54 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1129) om register över förordnade läkemedel för behandling av djur

Härigenom föreskrivs beträffande förordningen (2021:1129) om register över förordnade läkemedel för behandling av djur att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 a §
	Personuppgifter som behandlas i registret får behandlas även för uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2026.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, jämställs med myndigheter (bilaga 1).

Uppdraget avsåg att kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses, att särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet samt att göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Genom tilläggsdirektiv den 19 september 2024 (bilaga 2) förlängdes utredningstiden till den 28 april 2025.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

2.2 Delbetänkandet

I september 2024 redovisade vi vårt delbetänkande *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63).

I delbetänkandet förslås att det ska införas en generell sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Delbetänkandet innehåller också bl.a. en redovisning av genomförd kartläggning av behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet.

2.3 Utredningens arbete med slutbetänkandet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt tillsammans med sakkunniga och experter. Vi har haft tre protokollförda sammanträden och därutöver löpande kontakt med enskilda sakkunniga och experter i vissa frågor.

Vi har haft särskild kontakt med Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04), 2024 års studiestödsdatautredning (U 2024:02), Utredningen om förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (A 2023:01), Utredningen om Säkerhetspolisens informationshantering (Ju 2023:02) och Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25). Härutöver har vi samrått med Integritetsskyddsmyndigheten, IMY.

Som nämns ovan har vi haft i uppdrag att analysera myndigheternas behov av att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ. Vid utförandet av detta uppdrag har vi huvudsakligen använt oss av den tidigare genomförda kartläggningen.

I våra texter hänvisar vi på många ställen till delbetänkandet (SOU 2024:63).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

2.4 Avgränsningar

I enlighet med det uppdrag vi har haft har vi analyserat myndigheternas behov av att lämna ut offentliga uppgifter på eget initiativ. I kapitel 4 föreslår vi att det i offentlighets- och sekretesslagen ska införas en bestämmelse som innebär att myndigheterna får lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter på eget initiativ under vissa förutsättningar. Som föreskrivs i direktiven har vi även analyserat behovet av att se över myndigheternas registerförfattningar för att de bestämmelser om utökat informationsutbyte som vi föreslår ska kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. I kapitel 5 föreslår vi ändringar i myndigheternas registerförfattningar.

Det har inte legat inom uppdraget för den här utredningen att överväga hur ett ökat informationsutbyte praktiskt bör hanteras, dvs. frågor om utvecklingen av interoperabla lösningar för den offentliga förvaltningens datadelning, samverkan, digital infrastruktur etc.

2.5 Utredningens begreppsanvändning

2.5.1 Sekretessbelagd uppgift och annars sekretessbelagd uppgift

I 3 kap. 1 § OSL, definieras begreppet ”sekretessbelagd uppgift” som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

Begreppet förekommer i ett stort antal bestämmelser i OSL. I 6 kap. 5 § OSL t.ex. sägs att en myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Enligt lagkommentaren till 6 kap. 5 § OSL innebär bestämmelsen att om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift är en myndighet skyldig att lämna uppgiften till en myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär ju – enligt lagkommentaren – att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd.[1]

[1] Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*, 22 november 2023, JUNO, kommentaren till 6 kap. 5 §. Se även t.ex. prop. 2020/21:163, *Förebyggande av våld i nära relationer*, s. 44, 64 och 65.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Innebörden av det som sägs i lagkommentaren är alltså att en uppgift som får lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse inte är en ”sekretessbelagd uppgift”. Att det förhåller sig på det sättet följer av definitionen av begreppet sekretessbelagd uppgift. Uppgiften får lämnas ut och det gäller därmed inte sekretess för den i det enskilda fallet.

I våra direktiv sägs att det för att en uppgift ska kunna lämnas ut enligt 6 kap. 5 § OSL krävs att uppgiften inte är sekretessreglerad, att det finns ett undantag från sekretess, att uppgiften kan lämnas ut efter en sekretessprövning eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Inte i något av dessa fall gäller sekretess för uppgiften och följaktligen är uppgiften inte sekretessbelagd. Det som sägs i direktiven står alltså i överensstämmelse med hur definitionen av begreppet sekretessbelagd uppgift har utformats.

Utgår man ifrån det ovan sagda är alltså en uppgift sekretessbelagd om det råder sekretess för den i det enskilda fallet. Motsatsvis borde därmed gälla att en uppgift inte ska betraktas som sekretessbelagd om det inte råder sekretess för den i det enskilda fallet, oavsett om detta beror på att den inte är sekretessreglerad, att det finns ett undantag från sekretess, att uppgiften kan lämnas ut efter en sekretessprövning eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig.[2]

I våra direktiv finns emellertid flera uttalanden av innebörden att myndigheter får utbyta sekretessbelagda uppgifter med varandra med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Liknande skrivningar förekommer även i många andra sammanhang, t.ex. i utredningar och i propositioner där sekretessfrågor behandlas.[3]

Som nämns ovan definieras begreppet sekretessbelagd uppgift som en uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Om myndigheter får utbyta uppgifter med varandra med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse gäller inte sekretess för uppgifterna just i de fallen och de kan därmed inte vara sekretessbelagda. Att hävda t.ex. att myndigheter får utbyta sekretessbelagda uppgifter med varandra med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse framstår därför som

[2] Inte heller uppgifter som lämnas ut med förbehåll t.ex. med stöd av 10 kap. 14 § OSL eller efter av dispens av regeringen enligt exempelvis 28 kap. 16 § ska såvitt vi kan bedöma betraktas som sekretessbelagda, eftersom sekretess inte gäller för uppgifterna just i de fallen.
[3] Se bl.a. prop. 2004/05:83, *Sekretess hos den kommission och det råd som har inrättats med anledning av naturkatastrofen i Asien*, s. 15 och betänkandet *Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet* (SOU 2022:16) s. 30.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

inkonsekvent om man ser till hur begreppet sekretessbelagda uppgifter har definierats.

Det är troligt att detta sätt att uttrycka saken hänger ihop med att begreppet ”sekretessbrytande bestämmelse” definieras i 3 kap. 1 § OSL som en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. I lagtexten sägs alltså att ”sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut”.[4]

Oaktat lagtextens utformning bör emellertid inte detta föranleda den slutsatsen att begreppet ”sekretessbrytande bestämmelse” ska förstås på något annat sätt än vad som följer av definitionen av detta begrepp. Det är också med den innebörden vi kommer att använda oss av begreppet *sekretessbelagda uppgifter* i betänkandet.

Av det som sagts ovan följer att en sekretessbrytande bestämmelse inte medger att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut. Det är mera korrekt att beskriva en sekretessbrytande bestämmelse som en bestämmelse som medger att *annars sekretessbelagda* uppgifter lämnas ut. För att inte skapa oklarheter kommer vi i betänkandet formulera oss i enlighet med detta.

2.5.2 Offentliga uppgifter och uppgifter som inte är sekretessbelagda

I vårt uppdrag i denna del ingår att mot bakgrund av genomförd kartläggning att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentliga uppgifter kan tillgodoses, särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Begreppet ”offentliga uppgifter” definieras inte i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt våra direktiv ska emellertid med ”offentliga uppgifter” förstås sådana uppgifter som träffas av 6 kap. 5 § OSL, dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda. Det innebär att med offentliga uppgifter enligt våra direktiv avses uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av ett undantag från sekretess, uppgifter som får lämnas ut efter en sekretessprövning och uppgifter som får lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse.

[4] Det finns även andra bestämmelser i OSL där likande uttryckssätt används. I 10 kap. 27 § OSL sägs t.ex. att sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet under vissa förutsättningar.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Offentliga uppgifter är alltså enligt direktiven samma sak som uppgifter som inte är sekretessbelagda.

Eftersom uttrycket offentliga uppgifter har en särskild allmänspråklig betydelse kommer vi i detta betänkande huvudsakligen använda oss av begreppen *uppgifter som inte är sekretessbelagda* eller *uppgifter som får lämnas ut*. (Se avsnitt 4.3.1.)

2.5.3 Undantag från sekretess

Någon definition av begreppet ”undantag från sekretess” finns inte i offentlighets- och sekretesslagen. Som just konstaterats avses i våra direktiv med begreppet ”offentliga uppgifter” bl.a. uppgifter som omfattas av undantag från sekretess.

I offentlighets- och sekretesslagen finns i de kapitel som innehåller materiella sekretessbestämmelser i regel också bestämmelser under rubrikerna ”sekretessbrytande bestämmelser” respektive ”undantag från sekretess”. Det görs alltså i offentlighets- och sekretesslagen en åtskillnad mellan sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess. Bestämmelserna i 25 kap. OSL kan tjäna som exempel.

I 25 kap. 1 § första stycket första meningen anges att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I 25 kap. 10 §, som har rubriken ”undantag från sekretess”, sägs att sekretessen enligt bl.a. 1 § inte gäller i vissa sammanhang bl.a. i beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet avser frihetsberövande åtgärd (p. 1). I 25 kap. 11 §, som har rubriken ”sekretessbrytande bestämmelse”, föreskrivs att sekretessen enligt 1 § inte hindrar att uppgift lämnas från en myndighet som bedriver verksamhet som avses i 1 § i en kommun till en annan sådan myndighet i samma kommun (p. 1).

Sekretessgenombrottet enligt bestämmelsen om undantag från sekretess är brett och gäller i förhållande till alla myndigheter och enskilda. Vad avser den sekretessbrytande bestämmelsen är sekretessgenombrottet mer begränsat. Man skulle mot denna bakgrund kunna

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

anta att detta är skillnaden mellan sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess.

Lagstiftaren har emellertid inte varit helt konsekvent i detta avseende. I 110 kap. socialförsäkringsbalken t.ex. finns flera bestämmelser under rubriken ”undantag från sekretess” (39–42 a §§) som i princip är utformade som sekretessbrytande bestämmelser. I 40 § t.ex. föreskrivs att sekretess inte hindrar att allmän förvaltningsdomstol på begäran får lämna ut uppgifter som avses i 39 § till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

En sekretessbrytande bestämmelse utgör naturligtvis också ett undantag från sekretess. Och ett undantag från sekretess utgör en sekretessbrytande bestämmelse i den meningen att den innebär att annars sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut i vissa situationer. Det förefaller alltså inte vara möjligt att på ett konsekvent sätt upprätthålla någon åtskillnad mellan sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess.

Som nämns ovan kommer vi i detta betänkande huvudsakligen använda oss av begreppen *uppgifter som inte är sekretessbelagda* eller *uppgifter som får lämnas ut* när vi avser uppgifter som är offentliga i den mening som avses i direktiven. Det saknar betydelse varför uppgifterna inte är sekretessbelagda eller får lämnas ut. Det finns därmed ingen mening med att försöka göra någon åtskillnad mellan sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess i detta sammanhang. För enkelhetens skulle kommer vi emellertid i det följande att använda oss av båda dessa begrepp.

2.5.4 Myndighet

Om inte annat uttryckligen anges eller framgår av sammanhanget avses med begreppet myndighet när det används i betänkandet alla myndigheter och övriga organ som vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen ska jämställas med myndigheter enligt 2 kap. OSL. Det innebär att med myndighet avses i betänkandet statliga myndigheter, kommuner, regioner och vissa andra aktörer som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Vidare avses med begreppet även sådana verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra enligt 8 kap. 2 § OSL.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Det innebär t.ex. att det inom en kommun kan finnas flera myndigheter, så som begreppet används här.

2.5.5 Kompletterande dataskyddsreglering

I vårt uppdrag i denna del ingår att göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Med registerförfattningar avses enligt direktiven författningar som innehåller mer sektorsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen vid myndigheter och som kompletterar den allmänna dataskyddsregleringen. I direktiven konstateras också att registerförfattningarnas karaktär varierar.

Kompletterande dataskyddsreglering, det som i direktiven benämns registerförfattningar, har till skillnad från generella bestämmelser om dataskydd, ett begränsat tillämpningsområde och avser normalt personuppgiftsbehandling inom en viss verksamhet, vid en viss myndighet eller inom en viss sektor. De sektorsspecifika bestämmelserna förhåller sig alltid till den allmänna regleringen och kan sägas fylla ut denna. Kompletterande reglering kan även innehålla undantag från de allmänna bestämmelserna, i den mån sådana undantag är tillåtna enligt överordnad reglering.

Sektorsspecifika dataskyddsbestämmelser behöver dock inte finnas i en egen författning, utan kan utgöra en mindre del av lagstiftning som i huvudsak omfattar materiell och/eller processuell reglering av en viss verksamhet.

Vi har därför valt att använda oss av det mer rättvisande begreppet kompletterande dataskyddsreglering, i stället för begreppet registerförfattning.

3 Den allmänna dataskyddsregleringen och uppgiftsutbyte mellan myndigheter

3.1 Inledning

För att säkerställa att EU-lagstiftningen ger samma skydd för alla medborgare inom hela EU har bestämmelser som finns i en EU-förordning företräde framför nationella lagar.[1] Det innebär att den primära regleringen av svenska myndigheters personuppgiftsbehandling i dag finns i dataskyddsförordningen[2]. Bestämmelserna i dataskyddsförordningen är alltså direkt tillämpliga och ska tillämpas av nästan alla svenska myndigheter precis som det vore en svensk författning. De situationer där personuppgiftsbehandling faller utanför dataskyddsförordningens tillämpningsområde är få; viss behandling av personuppgifter inom bl.a. Försvarsmakten och vid brottsbekämpande myndigheter regleras inte av dataskyddsförordningen, men av regelverk som i stora drag motsvarar den.

Informationshantering i form av utlämnande, överföring och mottagande av personuppgifter utgör personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen (artikel 4.2). Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Det innebär att dataskyddsförordningens bestämmelser inte enbart är tillämpliga när myndigheter utbyter uppgifter digitalt,

[1] Se bl.a. EU-domstolens dom den 15 juli 1964, Flaminio Costa mot E.N.E.L., mål 6/64.
[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

dvs med dator, utan även vid viss analog hantering (se även avsnitt 5.4.5).

Eftersom nästan all informationshantering i dag är digitaliserad kan man utgå från att dataskyddsförordningen i regel är tillämplig vid sådant informationsutbyte mellan myndigheter som omfattar personuppgifter. Det innebär bl.a. att det måste finnas en rättslig grund för den behandling som informationsutbytet innebär, att utbytet inte får avse fler uppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med utbytet och att tekniska och organisatoriska åtgärder måste vidtas av de inblandade myndigheterna i syfte att minska de risker för den personliga integriteten som behandlingen innebär. Detta framgår bl.a. av artikel 5.1 i dataskyddförordningen där de grundläggande principerna för all personuppgiftsbehandling ställs upp.

Dataskyddsförordningen omfattar inga krav på att myndigheters informationsutbyte ska regleras på något särskilt sätt i den nationella rätten. Däremot finns det en mängd olika bestämmelser både i förordningen och i annan lagstiftning som aktualiseras vid sådant informationsutbyte. I kapitel 3 i vårt delbetänkande SOU 2024:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* behandlade vi vissa generella normer om myndigheters informationshantering, personlig integritet, dataskydd och sekretess. I detta kapitel lämnas i stället en samlad redogörelse över bestämmelser i den allmänna dataskyddsregleringen, dvs. främst dataskyddsförordningen, som särskilt aktualiseras vid informationsutbyte mellan myndigheter. En viss upprepning av delbetänkandet är nödvändig för fullständigheten i detta sammanhang. I vissa fall kommer redogörelsen dessutom kompletteras med exempel på regeringens bedömning av hur svensk rätt förhåller sig till dataskyddsförordningens bestämmelser, för att sätta dessa i sitt sammanhang.

3.2 Principen om ändamålsbegränsning (finalitetsprincipen)

3.2.1 Kravet på en rättslig grund

För att behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen krävs att något av de villkor som anges i artikel 6.1 i förordningen är uppfyllda. Det innebär att en behandling är otillåten och olaglig om den inte har en rättslig

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

grund enligt dataskyddsförordningen. De rättsliga grunder som i huvudsak aktualiseras för myndigheter finns i artikel 6.1 c och e och är rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning. De rättsliga grunderna som anges i artikel 6.1 c och e måste vara fastställda i den nationella rätten eller unionsrätten, vilket framgår av artikel 6.3. Det är alltså primärt lagstiftaren som genom lagstiftning beslutar om de rättsliga grunderna för myndigheternas personuppgiftsbehandling (jfr skäl 47 till dataskyddsförordningen). I svensk rätt framgår detta förhållande av 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, vari det görs hänvisningar till lag, författning och beslut som meddelats med stöd av lag eller författning som rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling.

Personuppgiftsbehandling måste inte enbart ha en rättslig grund utan den måste även vara nödvändig, t.ex. för att en myndighet ska kunna utföra myndighetsutövning eller utföra en uppgift av allmänt intresse. Det unionsrättsliga begreppet nödvändigt har dock inte samma strikta innebörd som det svenska ordet nödvändigt, dvs. att någonting absolut fordras eller inte kan underlåtas. Trots att en arbetsuppgift skulle kunna utföras utan att personuppgifter behandlas på ett visst sätt så kan behandlingen anses nödvändig redan om den innebär effektivitetsvinster.[3] Regeringen har dessutom uttalat att i dagsläget bör det mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[4]

För att uppgifter ska få utbytas mellan myndigheter krävs dock inte bara att utbytet sker i enlighet de dataskyddsrättsliga bestämmelserna. Svenska myndigheters utbyte av uppgifter måste även vara förenligt med tillämpliga bestämmelser om sekretess.

Sekretessbrytande bestämmelser som anger att uppgifter får eller ska lämnas ut utgör även den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter genom utlämnande. De dataskyddsrättsliga och sekretessrättsliga regelverken samspelar alltså på så sätt att om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet så finns

[3] EU-domstolens avgörande den 16 december 2008 i mål C-524/06, Heinz Huber mot Bundesrepublik Deutschland och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 46 och 47.
[4] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

det normalt inte heller någon rättslig grund för utlämnandet. När det däremot finns en sekretessbrytande bestämmelse som medför att uppgiften inte är sekretessbelagd i förhållande till den mottagande myndigheten utgör denna bestämmelse en rättlig grund för den personuppgiftsbehandling som utlämnandet omfattar (se vidare avsnitten 4.6 och 5.4).

3.2.2 Finalitetsprincipen

Allmänt

Ett uppgiftslämnande från en myndighet till en annan utgör ofta en vidarebehandling av uppgifter som den utlämnande myndigheten tidigare har samlat in för helt andra syften än att lämna ut till en annan myndighet. Typisk sett rör det sig om att uppgifter, som den utlämnande myndigheten ursprungligen har samlat in och behandlar i syfte att utföra sin verksamhet, lämnas till en annan myndighet för att den mottagande myndigheten ska kunna utföra en helt annan verksamhet. Ett utlämnande av personuppgifter mellan myndigheter aktualiserar därför den s.k. finalitetsprincipen, i dataskyddsförordningen benämnd principen om ändamålsbegränsning. Finalitetsprincipen kommer till uttryck i dataskyddsförordningen genom att det i artikel 5.1 b bl.a. anges att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Om en vidarebehandling av redan insamlade personuppgifter inte omfattas av de ursprungliga ändamålen måste alltså den personuppgiftsansvariga myndigheten göra en bedömning av om det nya ändamålet, dvs. vidarebehandlingen, är förenligt med de ursprungliga ändamålen. I dataskyddsförordningen föreskrivs det i artikel 6.4 hur prövningen av om en vidarebehandling är förenlig med insamlingsändamålet som utgångspunkt ska gå till. Vid prövningen ska bl.a. kopplingar mellan de ändamål för vilka personuppgifterna har samlats in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen beaktas. Det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in, särskilt förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige, samt personuppgifternas art, är också förhållanden som ska beaktas. I enlighet med den s.k. ansvarsprincipen, som framgår av artikel 5.2 i dataskyddsförordningen, är det den personuppgifts-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ansvariga som ska göra den prövningen. Som en generell utgångspunkt bör dock ett utlämnande av en uppgift till en annan myndighet, i syfte att uppgiften ska användas i en helt annan verksamhet än den som den samlades in till, utgöra en behandling som inte är förenlig med insamlingsändamålet.

Myndigheters vidarebehandling för oförenliga ändamål

Som vi nämnt ovan är det lagstiftarens sak att genom lagstiftning tillhandahålla den rättsliga grunden för myndigheters behandling av personuppgifter. Myndigheter är därmed inte på samma sätt som enskilda aktörer fria att behandla personuppgifter på flera olika rättsliga grunder. För viss personuppgiftsbehandling som i huvudsak myndigheter utför finns det emellertid även särskilda bestämmelser som tillåter vidarebehandling för nya ändamål som inte är förenliga med insamlingsändamålet. Trots att myndigheters rättsliga möjligheter till personuppgiftsbehandling är mer begränsad än andra aktörers, så finns det alltså även undantag som gör att myndigheter i vissa avseenden har större möjligheter än t.ex. enskilda att vidarebehandla uppgifter.

Om en vidarebehandling är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse, eller som ett led i myndighetsutövning som den personuppgiftsansvarige har fått i uppgift att utföra, kan medlemsstaternas nationella rätt fastställa för vilka uppgifter och syften ytterligare behandling bör betraktas som förenlig och laglig. Om vidarebehandlingen grundar sig på unionsrätten eller på medlemsstaternas nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa i synnerhet viktiga mål av allmänt intresse, bör den personuppgiftsansvarige dessutom tillåtas att behandla personuppgifterna ytterligare, oavsett om detta är förenligt med ändamålen eller inte. Detta framgår av skäl 50 till dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen ger därmed utrymme för att i nationell rätt föreskriva att ytterligare behandling av personuppgifter får ske, även om vidarebehandlingen inte är förenlig med de eller det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Här kan även nämnas att regeringen har uttalat att det utgör ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter kan utöva myndighetsutövning och annan verksamhet som

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt.[5] Det innebär att vidarebehandling av personuppgifter genom informationsutbyte mellan myndigheter, som syftar till att en eller flera myndigheters verksamhet ska kunna utövas på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt, uppfyller förutsättningarna i skäl 50.

I svensk rätt regleras myndigheters informationsutbyte huvudsakligen genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 5.4). Bestämmelser som innebär att uppgifter som har samlats in för ett ändamål i en verksamhet får eller ska behandlas för ett annat ändamål i en annan verksamhet kan vara uppgiftsskyldigheter som regleras utanför offentlighets- och sekretesslagen (dvs. att uppgifter *ska* vidarebehandlas genom utlämnande till en annan myndighet) eller sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (dvs. att uppgifter *får* vidarebehandlas genom utlämnande till en annan myndighet). Sådana bestämmelser kan i vissa fall utgöra en tillämpning av finalitetsprincipen, dvs. lagstiftaren har gjort bedömningen att den tillkommande behandlingen är förenlig med insamlingsändamålet. I de flesta fall bör dock bestämmelser om myndigheters informationsutbyte utgöra undantag från principen om att uppgifter inte får vidarebehandlas för något ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålet.[6] Genom att införa en sekretessbrytande bestämmelse eller en uppgiftsskyldighet får lagstiftaren alltså uppfattas ha tagit ställning till att vidarebehandling genom utlämnande är nödvändigt och proportionerligt för att säkerställa ett viktigt mål av allmänt intresse.

Sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter i en dataskyddsrättslig kontext

Regeringen har vid flera tillfällen uttalat sig om sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter i förarbetena till sektorsspecifik kompletterande dataskyddsreglering. Dessa uttalanden har främst avsett utformningen av s.k. sekundära ändamålsbestämmelser, dvs. bestämmelser vars föremål är vidarebehandling för ändamål som inte regleras i den aktuella författningen (se vidare avsnitt 5.4.1).

[5] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 83.
[6] Jfr prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 48.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av regeringens uttalanden i dessa sammanhang framgår den bedömning som nyss redogjorts för, dvs. att lagstiftaren genom bestämmelser om att uppgifter får eller ska lämnas ut har tagit ställning till att vidarebehandling genom utlämnande är nödvändigt och proportionerligt för att säkerställa ett viktigt mål av allmänt intresse. Nedan ges några exempel på detta.

I förarbetena till lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten uttalade regeringen att för att tillgodose den enskildes integritet bör denne ges en så klar uppfattning som möjligt om i vilka sammanhang insamlade personuppgifter rörande honom/henne kan användas. Vad gäller uppgiftslämnande bl.a. till andra myndigheter konstaterade regeringen att det finns en rad författningar som innebär att myndigheter får eller ska lämna ut uppgifter. När bestämmelser om sådant uppgiftslämnande hade införts fick det enligt regeringen förutsättas att det hade gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken man funnit att uppgiften bör lämnas ut. Enligt regeringens mening saknades det därför anledning att i en integritetsskyddslagstiftning särskilt reglera dessa fall av redan författningsreglerat uppgiftslämnande. Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten skulle därför inte hindra att uppgifter lämnades ut om det följde av lag eller förordning.[7]

I förarbetena till patientdatalagen (2008:355) konstaterade regeringen att personuppgifter som behandlas i hälso- och sjukvården lämnas ut till andra i olika sammanhang, och att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter den förfogar över i enlighet med 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) (dvs. nuvarande 6 kap. 5 § OSL). Regeringen konstaterade även att vissa sekretessbrytande bestämmelser i sekretesslagen (som i dag har sin motsvarighet i offentlighets- och sekretesslagen) inte hindrade att myndigheter inom hälso- och sjukvården lämnade uppgifter till andra myndigheter på eget initiativ. Gemensamt för allt detta uppgiftslämnande var enligt regeringen att det skedde med stöd av författningar som påbjuder eller tillåter utlämnande. När sådana bestämmelser hade införts fick det enligt regeringen förutsättas att det hade gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken man funnit att uppgiften ska eller får lämnas ut. Enligt regeringen saknades det

[7] Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 143.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

därför anledning att i en integritetsskyddslagstiftning förhindra att personuppgifter som finns i hälso- och sjukvården lämnas ut i dessa fall bara för att dessa numera hanteras med modern informationsteknik i stället för som tidigare på papper.[8]

I förarbetena till utlänningsdatalagen (2016:27) konstaterade regeringen åter att det finns en rad olika författningar som föreskriver en uppgiftsskyldighet för myndigheterna, dvs. att myndigheterna ska lämna ut uppgifter i vissa angivna situationer, och att myndigheter i vissa fall enligt lag eller förordning är skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter till andra. Vidare konstaterade regeringen att det finns ett antal författningar med bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut och som innebär att utlämnande är tillåtet, och att en myndighet även kan lämna ut uppgifter på eget initiativ, t.ex. för att kunna utföra en uppgift i den egna verksamheten. När bestämmelser om uppgiftslämnande har införts i lagstiftningen fick det enligt regeringen förutsättas att det gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken man funnit att uppgiften ska eller får lämnas ut. I utlänningsdatalagen skulle därför införas en bestämmelse som medgav att uppgifter fick lämnas ut till andra myndigheter om uppgiften ska eller får lämnas ut med stöd av lag eller förordning.[9]

I samband med anpassning till EU:s dataskyddsreform av sektorsspecifik dataskyddsreglering gjordes motsvarande uttalanden även i flera andra sammanhang.[10] Det kan även nämnas att i rättsfallet HFD 2021 ref. 10 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. att myndigheter hindras från att lämna bl.a. integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter genom sekretessbestämmelser. Domstolen ansåg att lagstiftaren härigenom får anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Av rättsfallet framgår dessutom att den personuppgiftsansvariga myndigheten, utöver sekretessprövningen, inte ska göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL.

[8] Prop. 2007/08:126, *Patientdatalag m.m.*, s. 59 och 60.
[9] Prop. 2015/16:65, *Utlänningsdatalag*, s. 68 och 69.
[10] Jfr prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 57 och prop. 2017/18:112, *Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning*, s. 42 och 43.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

3.3 Information till registrerade

3.3.1 Registrerades rättigheter

Allmänt

En viktig aspekt av dataskyddsförordningen är att enskildas (här kallat registrerades) rättigheter har stärkts i förhållande till tidigare gällande unionsrättslig dataskyddsreglering. Den registrerade kan t.ex. begära registerutdrag med information om bl.a. vilka kategorier av uppgifter som behandlas om honom eller henne (artikel 15). Vidare har den registrerade rätt att begära att få uppgifter rättade eller raderade eller att behandlingen ska begränsas (artiklarna 16–18). Enligt artikel 21.1 har den registrerade också rätt att göra invändningar mot personuppgiftsbehandling som grundar sig på bl.a. artikel 6.1 e. Den registrerade ska även ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripen profilering, om beslutet har rättsliga följder eller på liknande sätt i betydande grad påverkar den registrerade (artikel 22).

Registrerades rättigheter (och personuppgiftsansvariga myndigheters korresponderande skyldigheter) får i och för sig begränsas. När och för vilka syften sådana begränsningar får göras framgår av artikel 23.1 i dataskyddsförordningen. En sådan begränsning får dock enbart göras om det sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa viktiga allmänna intressen (se vidare avsnitt 10.3.4 i SOU 2024:63).

Principen om öppenhet

För att ge registrerade möjlighet att utöva kontroll över sina uppgifter och att utöva sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen har personuppgiftsansvariga en skyldighet att tillhandahålla registrerade information om behandlingen. En av de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter är dessutom att de ska behandlas på ett öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1 a). Enligt artikel 5.2 måste den personuppgiftsansvariga alltid kunna visa att personuppgifterna behandlas på ett öppet sätt gentemot den registrerade. Av artikel 12.1 framgår vidare att informationen eller

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

kommunikationen med registrerade bl.a. måste vara i en koncis, klar och tydlig, begriplig och lätt tillgänglig form och att ett klart och tydligt språk måste användas.

Öppenhet definieras inte i dataskyddsförordningen. Av skäl 39 framgår emellertid att det bör vara klart och tydligt för fysiska personer hur personuppgifter som rör dem insamlas, används, konsulteras eller på annat sätt behandlas samt i vilken utsträckning personuppgifterna behandlas eller kommer att behandlas. Öppenhetsprincipen gäller enligt skäl 39 framför allt informationen till registrerade om den personuppgiftsansvariges identitet och syftet med behandlingen samt ytterligare information för att sörja för en rättvis och öppen behandling för berörda fysiska personer och deras rätt att erhålla bekräftelse på och meddelande om vilka personuppgifter rörande dem som behandlas. Fysiska personer bör enligt skäl 39 göras medvetna om risker, regler, skyddsåtgärder och rättigheter i samband med behandlingen av personuppgifter och om hur de kan utöva sina rättigheter med avseende på behandlingen.

3.3.2 Skyldigheten att tillhandahålla information

Information som ska tillhandahållas

Vid informationsutbyte mellan myndigheter blir principen om öppenhet särskilt betydelsefull, eftersom förordningens bestämmelser avseende vilken information som ska ges de registrerade skiljer sig åt beroende på om uppgifterna hämtats från den registrerade själv eller erhållits på något annat sätt, t.ex. från en annan myndighet.

Personuppgiftsansvarigas skyldigheter och registrerades rättigheter när uppgifter samlas in från den registrerade regleras i artikel 13. Enligt artikel 13.1 ska den personuppgiftsansvarige ge viss information till den registrerade när uppgifterna erhålls. Informationen som enligt artikel 13.1 c ska tillhandahållas om personuppgifterna samlas in från den registrerade är bl.a. ändamålen med den behandling för vilken personuppgifterna är avsedda och den rättsliga grunden för behandlingen. Om den personuppgiftsansvariga myndigheten avser att ytterligare behandla uppgifterna för ett annat syfte än för vilket de samlades in, t.ex. genom utlämnande till en annan myndighet, ska den personuppgiftsansvariga myndigheten före denna ytterligare behandling ge den registrerade information om detta andra

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

syfte, om den registrerade inte redan förfogar över informationen (artikel 13.3 och 13.4).

I artikel 14 i dataskyddsförordningen regleras information som ska tillhandahållas om personuppgifterna *inte* har erhållits från den registrerade. Av artikel 14.1 framgår bl.a. vilken slags information som den personuppgiftsansvarige ska förse den registrerade med samt att den registrerade ska informeras om ändamålen med behandlingen, vilken rättslig grund behandlingen har och vilka mottagare som eventuellt ska ta del av uppgifterna. Av artikel 14.2 framgår bland annat vilken information, utöver den som avses i artikel 14.1, som den personuppgiftsansvarige ska lämna till den registrerade för att säkerställa en rättvis och transparent behandling. Artikel 14.3 anger vissa tidsangivelser för när informationen enligt de föregående punkterna ska lämnas och artikel 14.4 rör information vid ytterligare behandling av personuppgifterna för ett annat syfte än det för vilket uppgifterna samlades in.

Undantag från skyldigheten att tillhandahålla information

Vissa undantag från vad som anges i artikel 14.1–4 görs dock i artikel 14.5. Enligt artikel 14.5 a ska punkterna 1–4 ska inte tillämpas om den registrerade redan förfogar över informationen. Enligt artikel 14.5 b gäller detsamma bl.a. om tillhandahållandet av sådan information visar sig vara omöjligt eller skulle medföra en oproportionell ansträngning, eller i den mån den skyldighet som avses i punkt 1 sannolikt kommer att göra det omöjligt eller avsevärt försvårar uppfyllandet av målen med den behandlingen. Om personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, inbegripet andra lagstadgade sekretessförpliktelser ska artikel 14.1–4 inte heller tillämpas, vilket framgår av artikel 14.5 d.

I artikel 14.5 c anges att undantag från skyldigheten att tillhandahålla information även görs vid erhållande eller utlämnande av uppgifter

- som uttryckligen föreskrivs genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av, och
- som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPB,[11] har uttalat att en sådan lag som avses i artikel 14.5 c måste direkt avse den personuppgiftsansvarige som bör omfattas av ett obligatoriskt krav i fråga om erhållande eller utlämnande. Enligt EDPB måste de personuppgiftsansvariga därför kunna visa på vilket sätt lagen i fråga är tillämplig för dem och att de därmed måste antingen erhålla eller lämna ut personuppgifterna i fråga enligt denna. Vidare bör den personuppgiftsansvarige klargöra för de registrerade att personuppgifter erhålls och utlämnas i enlighet med lagen i fråga, om inget rättsligt förbud finns som hindrar den personuppgiftsansvarige från att göra detta.[12]

I sammanhanget bör noteras att i sitt förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-169/23 har generaladvokaten bedömt att unionsrätten eller den nationella rätten förutsätts fylla samma funktion som den personuppgiftsansvariges informationsskyldighet enligt artikel 14.1–4 annars hade gjort. De registrerade anses alltså redan informerade genom den aktuella lagstiftningen. Enligt generaladvokaten är tillämpligheten av undantaget från skyldigheten att tillhandahålla information i artikel 14.5 c avhängig att det fastställts ”lämpliga åtgärder” för att skydda den registrerades berättigade intressen. Den relevanta lagstiftningen måste alltså säkerställa en rättvis och öppen behandling som är likvärdig med den som garanteras i artikel 14.1–4. För att den registrerade ska kunna bedöma eventuella risker förknippade med erhållandet av uppgifterna och behandlingen av dem måste det, enligt generaladvokaten, av ordalydelsen av den relevanta rättsliga bestämmelsen därför klart och tydligt framgå vem som behandlar uppgifterna, av vilken anledning och på vilket sätt dessa behandlas.[13] I sitt avgörande hänvisade EU-domstolen till generaladvokatens förslag och konstaterade även att unionslagstiftaren har velat att en registrerad ska ha rätt att få tillgång till de personuppgifter som har samlats in om honom eller henne för att vara medveten om att behandling sker och kunna kontrollera att den är laglig.[14]

[11] EDPB har enligt artikel 70 i dataskyddsförordningen i uppgift att se till att förordningen tillämpas enhetligt. För detta ändamål ska EDPB bl.a. enligt artikel 70.1 e utfärda riktlinjer, rekommendationer och bästa praxis i syfte att främja en enhetlig tillämpning av förordningen.
[12] Artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd, *Riktlinjer om öppenhet enligt förordning (EU) 2016/679*, 17/SV, WP260rev.01, s. 33. Artikel 29-arbetsgruppens olika vägledningar avseende dataskyddsförordningen har godkänts av EDPB.
[13] Förslag till avgörande av generaladvokat Laila Medina, den 6 juni 2024 i C-169/23, Másdi, punkterna 31 och 69.
[14] EU-domstolens avgörande i C-169/23, Másdi, punkterna 51–54.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Regeringen har tidigare uttalat att kravet i artikel 14.5 c på uttryckliga föreskrifter om erhållande eller utlämnande av uppgifter i nationell rätt inte kan tolkas på annat sätt än som ett krav på föreskrifter om en *rätt* att få uppgifter eller föreskrifter om en uppgifts*skyldighet*. Enligt regeringens bedömning utgör bl.a. uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL en sådan nationell föreskrift om erhållande eller utlämnande av uppgifter som uppfyller de krav som uppställs i artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen. Enligt regeringen innebär ett utlämnande enligt 6 kap. 5 § OSL därmed att informationsskyldigheten enligt artikel 14.1–4 inte blir aktuell. Detta gäller enligt regeringen oavsett för vilket ändamål uppgifterna lämnas ut.[15]

Även regelrätta uppgiftsskyldigheter utanför offentlighets- och sekretesslagen måste i enlighet med regeringens uttalanden anses omfattas av undantaget i artikel 14.5 c. Myndigheter bör dock även i dessa situationer klargöra för de registrerade att personuppgifter erhålls och utlämnas i enlighet med 6 kap. 5 § OSL eller relevanta uppgiftsskyldigheter, om inget rättsligt förbud finns som hindrar den personuppgiftsansvariga myndigheten från att göra detta.[16]

Däremot förefaller uppgiftslämnande på eget initiativ som sker med stöd av sekretessbrytande bestämmelser som inte innebär en skyldighet, t.ex. bestämmelser i 10 kap. OSL, inte aktualisera undantaget från informationsskyldigheten enligt artikel 14.5 c. Däremot kan övriga bestämmelser i artikel 14.5 medföra att informationsskyldigheten inte gäller vid sådant författningsreglerat informationsutbyte mellan myndigheter som inte innebär att det föreligger en skyldighet att lämna ut uppgifter.

3.4 Tekniska och organisatoriska åtgärder samt konsekvensbedömning

3.4.1 Ett riskbaserat förhållningssätt

Vid alla former av utlämnande från en myndighet till en annan finns det bl.a. en risk för att personuppgifter får obefogad spridning. Det gäller oavsett om utlämnande sker med digitala hjälpmedel eller analogt. Dataskyddsförordningen reglerar dock inte hur behandling av

[15] Prop. 2017/18:298, *Behandling av personuppgifter för forskningsändamål*, s. 110–112.
[16] Jfr Artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd, *Riktlinjer om öppenhet enligt förordning (EU) 2016/679*, 17/SV, WP260rev.01, s. 33.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

personuppgifter rent tekniskt ska gå till, vare sig vid informationsutbyte mellan myndigheter eller vid behandling för andra ändamål. Utöver de grundläggande principerna för behandling i artikel 5, kravet på rättslig grund i artikel 6, särskilda begränsningar för känsliga personuppgifter m.m. i artiklarna 9 och 10, rättigheter för registrerade och motsvarande skyldigheter för personuppgiftsansvariga i artiklarna 12–22 och 34, innehåller dataskyddsförordningen även flera instruktioner, eller förfarandebestämmelser, som styr hur den personuppgiftsansvariga myndigheten är skyldig att agera för att skyddet för den personliga integriteten ska upprätthållas i det enskilda fallet.

I artikel 24 fastställs den personuppgiftsansvariga myndighetens ansvar för att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen. Begreppen personuppgiftsansvarig och gemensamt personuppgiftsansvariga spelar alltså en viktig roll vid tillämpningen av dessa bestämmelser eftersom de fastställer vem som ska ansvara för efterlevnaden av olika dataskyddsbestämmelser.[17] Regleringen är ofta utformad på så sätt att den personuppgiftsansvariga åläggs en mer eller mindre specifik skyldighet att agera med utgångspunkt i de risker som en viss behandling bedöms föra med sig. Begreppet ”risk” är alltså centralt i dessa sammanhang och det som avses är risker för fysiska personers rättigheter och friheter. Främst avses integritetsrisker men det kan också vara andra grundläggande rättigheter, exempelvis yttrandefrihet, rätten att inte bli utsatt för diskriminering och rätten till religionsfrihet.[18]

Någon definition av vad begreppet risk rent konkret innebär finns dock inte i förordningen. Däremot anges exempel på när risker typiskt sett kan uppkomma. Det är bl.a. vid behandling av känsliga personuppgifter eller vid personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra immateriella skador, ekonomisk förlust, skadat anseende, förlust av konfidentialitet när det gäller personuppgifter som omfattas av tystnadsplikt, hinder mot registrerades möjlighet att utöva kontroll över sina personuppgifter, eller om behandlingen inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade (skäl 75). Hur sannolik och allvarlig risken är ska fastställas utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål. Risken ska vidare

[17] EDPB, *Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR*, Version 2.0, s. 3.
[18] Jfr Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, *Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks*, 14/EN WP 218 s. 4.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utvärderas genom en objektiv bedömning som fastställer om behandlingen medför en risk eller en hög risk (skäl 76).

3.4.2 Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard

Allmänt

Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard har en särskild betydelse vid myndigheters informationsutbyte. Genom artikel 25.1–2 ställs krav på myndigheterna att utforma systemen för informationsutbyte med andra myndigheter på ett sådant sätt att det säkerställs att utbytet sker med iakttagande bl.a. av principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen. Det innebär att själva systemet för informationsutbyte måste konstrueras så att enbart adekvata, relevanta och inga överflödiga personuppgifter lämnas ur. När ett utbyte sker med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse och efter en begäran enligt 6 kap. 5 § OSL innebär det att systemet inte får möjliggöra överföring av andra personuppgifter än de som dels träffas av den sekretessbrytande bestämmelsen dels faktiskt begärts ut av den mottagande myndigheten.

Med beaktande av bl.a. den senaste utvecklingen, behandlingens omfattning och ändamål samt riskerna för fysiska personer, ska en personuppgiftsansvarig myndighet, både vid fastställandet av med vilka medel behandlingen utförs och vid själva behandlingen, genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för ett effektivt genomförande av dataskyddsprinciperna och för integrering av nödvändiga skyddsåtgärder i behandlingen så att kraven i dataskyddsförordningen uppfylls och den registrerades rättigheter skyddas. Detta framgår av artikel 25.1 i dataskyddsförordningen och brukar benämnas inbyggt dataskydd.

Enligt artikel 25.2 ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att i standardfallet säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer. Detta brukar benämnas dataskydd som standard.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

EDPB:s riktlinjer

En vägledning för myndigheter och andra

EDPB har antagit riktlinjer om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard, som konkretiserar vad principerna innebär för de personuppgiftsansvariga. Riktlinjerna syftar bl.a. till att utreda och ge vägledning avseende kraven på inbyggt dataskydd i artikel 25.1 i dataskyddsförordningen, respektive dataskydd som standard i artikel 25.2.[19] Av riktlinjerna framgår bl.a. följande.

Artikel 25.1

Tekniska och organisatoriska åtgärder och nödvändiga skyddsåtgärder ska tolkas i vid mening, som samtliga metoder eller medel som en personuppgiftsansvarig kan använda vid behandlingen. En teknisk eller organisatorisk åtgärd och en skyddsåtgärd kan vara allt från användning av avancerade tekniska lösningar till grundläggande utbildning av personalen. Beroende på sammanhanget och de risker som är förbundna med den aktuella behandlingen kan exempel vara tillhandahållande av information om lagringen av personuppgifter, inrättande av system för hantering av integritet och informationssäkerhet etc.

Vid genomförandet av lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder bör åtgärderna och skyddsåtgärderna vara utformade så att var och en av principerna för dataskydd och det efterföljande skyddet av rättigheter kan genomföras på ett effektivt sätt. De valda åtgärderna och skyddsåtgärderna bör utformas för genomförandet av principerna för dataskydd i just den aktuella behandlingen. Frågan om åtgärder är effektiva beror därför på omständigheterna i samband med behandlingen i det enskilda fallet och på en bedömning av vissa omständigheter som bör beaktas vid fastställandet av medlen för behandlingen. Den personuppgiftsansvariga bör kunna dokumentera de tekniska och organisatoriska åtgärder som genomförts.

Hänvisningen till den senaste utvecklingen innebär en skyldighet för personuppgiftsansvariga att beakta de aktuella framsteg på teknikområdet som är tillgängliga på marknaden vid fastställandet av lämpliga

[19] EDPB, *Riktlinjer 4/2019 om artikel 25 Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard*, Version 2.0, s. 3.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tekniska och organisatoriska åtgärder. Kravet är att personuppgiftsansvariga ska ha kunskap om och hålla sig uppdaterade om tekniska framsteg, om hur teknik kan medföra datasäkerhetsrisker eller möjligheter för behandlingen och om hur de åtgärder och skyddsåtgärder som säkerställer ett effektivt genomförande av principerna och de registrerades rättigheter ska genomföras och uppdateras.

Personuppgiftsansvariga måste ta hänsyn till behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål när de fastställer nödvändiga åtgärder. Dessa faktorer bör tolkas i överensstämmelse med deras roll i andra bestämmelser i dataskyddsförordningen, i syfte att låta principerna för dataskydd bli en del av behandlingen. Begreppet art kan kortfattat uttryckt förstås som behandlingens inneboende egenskaper, exempelvis särskilda kategorier av personuppgifter, automatiskt beslutsfattande, skeva maktförhållanden, oförutsägbar behandling osv.

Omfattningen avser behandlingens storlek och räckvidd. Sammanhanget hänför sig till omständigheterna vid behandlingen, vilka kan påverka den registrerades förväntningar, medan ändamålet avser behandlingens syfte.

Vid genomförandet av den riskanalys som krävs för efterlevnad av artikel 25 måste den personuppgiftsansvarige identifiera vilka risker för de registrerades rättigheter som en överträdelse av principerna innebär, och fastställa deras sannolikhet och allvar så att åtgärder kan vidtas för att effektivt minska de identifierade riskerna. Det är under arbetet med att fatta beslut om hur behandlingen ska utföras och på vilket sätt behandlingen ska ske och vilka mekanismer som ska användas för att utföra behandlingen som den personuppgiftsansvarige är skyldig att bedöma de lämpliga åtgärderna och skyddsåtgärderna för att principerna och de registrerades rättigheter ska genomföras på ett effektivt sätt i behandlingen. Att redan i ett tidigt skede överväga inbyggt dataskydd och dataskydd som standard är avgörande för ett framgångsrikt genomförande av principerna och skyddet av de registrerades rättigheter.

När behandlingen har inletts är den personuppgiftsansvarige fortsatt skyldig att upprätthålla inbyggt dataskydd och dataskydd som standard, dvs. fortsätta att på ett effektivt sätt genomföra principerna för att skydda rättigheterna, hålla sig à jour med den senaste tekniken, ompröva risknivån osv. Behandlingarnas art, omfattning och sammanhang samt risken kan förändras under behandlingens gång, vilket innebär att den personuppgiftsansvarige kontinuerligt

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

måste utvärdera sin behandling genom regelbundna översyner och bedömningar av effektiviteten hos de åtgärder och skyddsåtgärder som valts.

Artikel 25.2

Den personuppgiftsansvarige bör välja och vara ansvarig för att införa standardinställningar och alternativ på ett sådant sätt att endast sådan behandling som är absolut nödvändig för att uppnå det fastställda, lagliga ändamålet utförs som standard. Här bör de personuppgiftsansvariga utgå från sin bedömning att behandlingen är nödvändig sett till de rättsliga grunderna i artikel 6.1.

Grundkravet är att dataskyddet ska vara inbyggt i den behandling som utförs som standard. Åtgärderna ska som standard vara lämpliga för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje särskilt ändamål med behandlingen behandlas. De organisatoriska åtgärder som stöder behandlingen ska, redan från början, vara utformade så att endast den minsta mängd personuppgifter som krävs för de särskilda åtgärderna behandlas. Detta ska särskilt beaktas när personal med olika arbetsuppgifter och olika behov får åtkomst till uppgifter. Den personuppgiftsansvarige bör begränsa vilka som kan få tillgång till personuppgifter (och vilken typ av tillgång) grundat på en bedömning av tillgångens nödvändighet, och även se till att personuppgifterna faktiskt är tillgängliga för dem som vid behov behöver dem, t.ex. i kritiska situationer. Åtkomstkontroller bör iakttas för hela dataflödet under behandlingen.

3.4.3 Lämplig säkerhetsnivå

Informationssäkerhet har en särskild betydelse vid överföring av uppgifter mellan myndigheter. En osäker anslutning mellan två olika informationshanteringssystem kan t.ex. vid en attack orsaka att både uppgifter som överförs och andra uppgifter som myndigheterna förfogar över kommer i orätta händer. En sådan incident kan orsaka stora integritetsförluster för de registrerade. Som redan konstaterats reglerar dock dataskyddsförordningen inte att vissa tekniska lösningar ska användas vare sig vid informationsutbyte

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

eller annan behandling. Däremot måste de lösningar som väljs uppfylla kraven enligt förordningen.

Av artikel 5.1 f i datsskyddsförordningen följer att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Säker behandling av personuppgifter är alltså en av de grundläggande principer som gäller vid all form av personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen. EU-domstolen har dessutom bedömt att informationssäkerhet är en integrerad del av rätten till skydd för personuppgifter enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.[20]

Enligt artikel 32.1 a–d ska den personuppgiftsansvarige vid behandling av personuppgifter vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till de risker som behandlingen medför.

Det kan röra sig om pseudonymisering och kryptering av uppgifter. Enligt artikel 4.5 innebär pseudonymisering behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person. Av artikel 34.3 a framgår att kryptering kan vara att göra uppgifterna oläsbara för alla personer som inte är behöriga att få tillgång till personuppgifterna.

Det kan även vara att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingsystemen och -tjänsterna, och att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet Detta kan bl.a. inbegripa regelbunden utbildning av personal i frågor om dataskydd och integritetsrisker, samt vikten av att följa det dataskyddsrättsliga regelverket. Det kan även röra som om att använda kryptering, åtkomstbegränsningar, autentisering i flera led, loggning och elektroniska signaturer.

[20] Se EU-domstolens avgörande i C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd, punkterna 25–29.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Tillgänglighet kan avse att ha ersättningssystem eller backupsystem, och att genomföra regelbundna funktionalitetstest. Motståndskraft kan slutligen avse att vidta åtgärder för att säkerställa att systemen fortsätter fungera under sämre förutsättningar eller störningar, t.ex. genom att stänga av delar av ett informationshanteringshanteringssystem som utsätts för en attack utan att systemets funktion påverkas, och att minimera möjligheterna att genomföra en attack.[21]

Av artikel 32.2 framgår att vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandling medför, i synnerhet bl.a. obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

Enligt artikel 32.4 ska en personuppgiftsansvarig dessutom vidta åtgärder för att säkerställa att varje fysisk person som utför arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende, och som får tillgång till personuppgifter, endast behandlar dessa på instruktion från den personuppgiftsansvarige, om inte unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ålägger honom eller henne att göra det. Detta kräver bl.a. att det internt vid myndigheterna finns rutiner och någon form av kontrollsystem av att bestämmelsen följs.

3.4.4 Konsekvensbedömning

När ett nytt informationsutbyte mellan myndigheter initieras, t.ex. på grund av att det införts en ny sekretessbrytande bestämmelse eller en ny uppgiftsskyldighet, bör konsekvenserna av behandlingen analyseras av de inblandade myndigheterna.

Om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige, enligt artikel 35.1, före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. Bedömningen ska enligt artikel 35.7 åtminstone innehålla bl.a. en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften, en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhåll-

[21] Jfr hänvisningarna till olika europeiska rättsfall på websidan GDPRhub, Article 32 GDPR, tillgänglig: https://gdprhub.eu/Article_32_GDPR#cite_ref-17 (hämtad 2024-10-30).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ande till syftena, en bedömning av risker och de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs.

Av skäl 69 till dataskyddsförordningen framgår vidare att det ibland kan vara förnuftigt och ekonomiskt att en konsekvensbedömning avseende dataskydd inriktar sig på ett vidare område än ett enda projekt, exempelvis när myndigheter eller organ avser att skapa en gemensam tillämpnings- eller behandlingsplattform.

Den nationella tillsynsmyndigheten, som i Sverige är Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, ska enligt artikel 35.4 upprätta och offentliggöra en förteckning över det slags behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på en konsekvensbedömning avseende dataskydd. Av den förteckning IMY upprättat framgår att en konsekvensbedömning avseende dataskydd ska göras om den planerade behandlingen uppfyller minst två av bl.a. följande kriterier:[22]

- Behandlar personuppgifter i syfte att fatta automatiserade beslut som har rättsliga följder eller liknande betydande följder för den registrerade.
- Behandlar känsliga personuppgifter enligt artikel 9 eller uppgifter som är av mycket personlig karaktär.
- Behandlar personuppgifter i stor omfattning.
- Kombinerar personuppgifter från två eller flera behandlingar på ett sätt som avviker från vad de registrerade rimligen kunnat förvänta sig, till exempel när man samkör register.
- Använder ny teknik eller nya organisatoriska lösningar.

Beroende på de rättsliga förutsättningarna för ett planerat uppgiftsutbyte, t.ex. avseende sekretessbestämmelser, regler för personuppgiftsbehandling vid den utlämnande och/eller mottagande myndigheten, uppgifternas karaktär, syftet med och omfattningen av utlämnandet kan personuppgiftsansvariga myndigheter som överväger att upprätta ett system för utbytet enligt dataskyddsförordningen vara skyldiga att upprätta en konsekvensbedömning. I situationer där det är osäkert om en konsekvensbedömning är nödvändig bör en sådan ändå utföras,

[22] IMY, *Förteckning enligt artikel 35.4 i Dataskyddsförordningen*, DI-2018-13200, s. 3.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

eftersom det är ett användbart verktyg för att hjälpa personuppgiftsansvariga att iaktta dataskyddslagstiftningen.[23] Här kan också nämnas att personuppgiftsansvariga myndigheter även på ett generellt plan är skyldiga att ha dokumentation som visar att behandling utförs i enlighet med dataskyddsförordningen, vilket framgår av artikel 5.2 och artikel 24.1.

Om det av en konsekvensbedömning framgår att behandlingen utan skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och säkerhetsmekanismer kommer att innebära en hög risk, och den personuppgiftsansvariga myndigheten anser att risken inte kan begränsas genom rimliga åtgärder, så bör samråd hållas med IMY innan behandlingen inleds. Om IMY efter ett sådant förhandssamråd anser att den planerade behandlingen skulle strida mot dataskyddsförordningen, särskilt om den personuppgiftsansvariga myndigheten inte i tillräcklig utsträckning har fastställt eller reducerat risken, har IMY möjlighet att införa en tillfällig begränsning av eller ett förbud mot behandlingen. Det nyss sagda framgår av skäl 94 samt artiklarna 36.2 och 58.2 i dataskyddsförordningen.

[23] Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, *Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679*, 17/SV WP 248 rev. 01, s. 9.

4 Förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter som inte är sekretessbelagda

4.1 Inledning

4.1.1 Uppdraget

I vårt delbetänkande SOU 2024:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar*, har vi föreslagit att det ska införas en generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen innebär att myndigheter får lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter i vissa situationer. Ett utlämnande ska föregås av en intresseavvägning och får ske på initiativ av den utlämnande myndigheten. Någon begäran behöver alltså inte framställas för att uppgifter ska kunna lämnas ut med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen.

Vårt återstående uppdrag omfattar bl.a. att mot bakgrund av vår kartläggning av behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta s.k. offentliga uppgifter (dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda) kan tillgodoses. Vi ska särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut sådana uppgifter till en annan myndighet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.1.2 Kapitlets disposition

För att sätta frågan om det bör införas utökade möjligheter att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter i sitt sammanhang lämnas inledningsvis i detta kapitel en översiktlig redogörelse för relevanta rättsregler (avsnitt 4.2).

Därefter övergår vi i avsnitt 4.3 till frågan om vilka uppgifter som ska betraktas som offentliga och som därmed får lämnas ut med en tillämpning av sekretessregleringen. Vi utgår här från att uppgifter som inte är sekretessbelagda ska betraktas som offentliga uppgifter (jfr 6 kap. 5 § OSL). Uppgifter som inte är *sekretessreglerade*, uppgifter som omfattas av *undantag* från sekretess samt uppgifter som kan lämnas ut efter en *sekretessprövning* eller enligt en *sekretessbrytande* bestämmelse är inte sekretessbelagda. Det innebär att uttrycken ”offentliga uppgifter” och ”uppgifter som inte är sekretessbelagda” i betänkandet betraktas som synonyma. I kapitlet använder vi begreppet uppgifter som inte är sekretessbelagda. För att åskådliggöra skillnaden mellan att lämna uppgifter efter en begäran från en annan myndighet och att lämna uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ redovisar vi i avsnitt 4.4 den befintliga reglering där denna skillnad tydliggörs, dvs. i utformningen av olika former av uppgiftsskyldigheter. I avsnitt 4.5 ger vi sedan några exempel på när myndigheter har en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till andra myndigheter, samt motiven bakom detta.

I avsnitt 4.6 redogör vi för det befintliga rättsliga stödet för myndigheterna att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter.

I avsnitt 4.7 redogör vi därefter för vilket generellt behov det finns av att i högre utsträckning än i dag kunna lämna ut uppgifter på initiativ av den utlämnande myndigheten, samt vilka uppgifter behovet avser. Frågan om en uppgift är sekretessbelagd eller inte är dock svår att besvara annat än i en konkret utlämnandesituation. I det avsnittet utgår vi därför från behovet av att lämna ut uppgifter på eget initiativ, snarare än uppgifternas rättsliga status.

I avsnitt 4.8 redovisar vi våra överväganden och förslag. I avsnitt 4.8.1 redovisar vi vår bedömning av om de kartlagda generella behoven av ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter även avser möjligheten att på eget initiativ utbyta uppgifter som inte är sekretessbelagda. I avsnitt 4.8.2 redogör vi för vår bedömning av

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

behoven av förtydligande av gällande rätt. Därefter redogör vi för vår bedömning av betydelsen av utlämnande på eget initiativ i avsnitt 4.8.3. I avsnitt 4.8.4 gör vi en bedömning av om den befintliga regleringen av möjligheterna till egeninitierat utlämnande är motiverad. Slutligen lämnar vi i avsnitt 4.8.5 förslag till en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som i likhet med 6 kap. 5 § OSL avser uppgifter som inte är sekretessbelagda.

4.2 Rättslig reglering vid informationsutbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda

4.2.1 Allmänna handlingars offentlighet

Offentlighetsprincipen regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt 2 kap. 1 § TF ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Av 2 kap. 3 § TF framgår att med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Uttrycket *handling* i tryckfrihetsförordningen tar alltså sikte på såväl traditionella pappershandlingar som exempelvis texter eller annan information lagrad på annat sätt, t.ex. i en dator.

Enligt 2 kap. 4 § TF är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till eller upprättad där. I 2 kap. 6 § TF sägs att en sådan upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder, s.k. sekretessgrunder. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.2.2 Skyldigheten att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar till enskilda

I vårt delbetänkande lämnas en översiktlig redogörelse över offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser (se SOU 2024:63 avsnitt 3.4). I detta sammanhang kan särskilt nämnas att det i 6 kap. 4 § OSL föreskrivs att en myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen kan sägas komplettera de ovan nämnda bestämmelserna om rätten till utlämnande av allmän handling i tryckfrihetsförordningen (jfr även 6 kap. 1–3 och 6 §§ OSL).

4.2.3 Offentlighetsprincipen och myndigheternas utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda

I lagmotiven till 1948 års tryckfrihetsförordning uttalades att bestämmelserna i 2 kap. TF reglerar den enskildes rätt att från en myndighet få ut allmänna handlingar, och att bestämmelserna inte avser tillhandahållande av allmänna handlingar myndigheter emellan. Det uttalades vidare att det alltså inte finns någon rätt för en myndighet att få ut en handling, men att myndigheterna åtminstone i viss utsträckning har en skyldighet att bistå varandra med tillhandahållande av handlingar. I lagmotiven uttalades också att bestämmelserna i 2 kap. TF visserligen inte har omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter, men uppenbart har de betydelse även i detta avseende. Om handlingen är offentlig finns det inte – enligt motiven – någon anledning för en myndighet att vägra lämna ut den till en annan myndighet.[1]

Lagstiftaren intog alltså den inställningen att om handlingarna kunde lämnas ut till enskilda enligt tryckfrihetsförordningen, fanns det inget som hindrade att en myndighet lämnade ut dem till en annan myndighet på begäran. Detta låg också i linje med principen om att myndigheter skulle ”räcka varandra handen” som kom till uttryck i 47 § 1809 års regeringsform som ännu gällde när 1948 års tryckfrihetsförordning trädde i kraft.

[1] Prop. 1948:230, *med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.*, s. 122 och 123.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

När 1948 års tryckfrihetsförordning trädde i kraft begränsades allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar genom bestämmelser i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Som nämns i vårt delbetänkande (se SOU 2024:63 avsnitt 5.1.2) var de sekretessbestämmelser som fanns i 1937 års sekretesslag med något undantag inte direkt tillämpliga på utlämnanden av handlingar mellan myndigheter. I de fall handlingarna var hemliga förutsattes i stället att det skulle prövas från fall till fall om ett utlämnande var förenligt med sekretessintresset. Varken tryckfrihetsförordningen eller dåtidens sekretessreglering hade alltså någon omedelbar betydelse för uppgiftsflödet myndigheter emellan, utan snarare en indirekt betydelse.

Som vi också redogör för i vårt delbetänkande (se SOU 2024:63 avsnitt 5.1.2) var det först genom införandet av sekretesslagen (1980:100) som sekretessbestämmelserna gjordes direkt tillämpliga på uppgiftslämnande mellan myndigheter. Den nuvarande regleringssituationen – som gällt sedan införandet 1980 års sekretesslag – innebär alltså att sekretessregleringen är tillämplig på uppgiftslämnande mellan myndigheter samtidigt som myndigheterna inte har någon rätt att utfå allmänna handlingar från varandra med stöd av 2 kap. TF.

4.2.4 Myndigheter ska samarbeta och bistå varandra

Som just konstaterats har bestämmelserna i 2 kap. TF inte någon omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter. Sedan mycket länge har det emellertid ansetts vara en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Som vi nämnt innehöll redan 1809 års regeringsform en föreskrift om att myndigheterna skulle räcka varandra handen. När 1974 års regeringsform ersatte 1809 års regeringsform ansågs det dock inte nödvändigt att i grundlag fastställa att förvaltningsmyndigheterna skulle biträda och hjälpa varandra.[2] Sedan 1809 års regeringsform upphört att gälla fanns det alltså inte någon allmän regel om samverkan mellan myndigheterna. I 15 kap. 5 § i 1980 års sekretesslag fanns dock en bestämmelse om myndigheternas skyldighet att på begäran lämna varandra upp-

[2] Prop. 1973:90, *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 396.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

gifter som de förfogade över. Denna bestämmelse motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL (se nedan).

Allmänna bestämmelser om samverkan mellan myndigheterna återinfördes i svensk rätt först när förvaltningslagen (1986:223) trädde i kraft och ersatte 1971 års förvaltningslag (1971:290). När 1986 års förvaltningslag ersattes av den nu gällande förvaltningslagen (2017:900), FL, överfördes samarbetsbestämmelserna dit med vissa justeringar.[3]

Principen om myndigheternas skyldighet att samarbeta och bistå varandra kommer numera till uttryck i 8 § första stycket FL där det anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. I lagmotiven framhålls att syftet med bestämmelsen är att samverkan mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt. Vidare sägs att bestämmelsen också utgör ett led i regleringen av myndigheternas serviceskyldighet gentemot allmänheten och ger i det avseendet författningsstöd för sådan samverkan mellan myndigheter som underlättar enskildas kontakter med dem. Avsikten är att en handläggande myndighet – i den utsträckning som det är möjligt och lämpligt – själv ska ta den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ärendet ska bli tillräcklig. Som exempel på en sådan situation som bestämmelsen tar sikte på nämns i lagmotiven att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.[4]

Bestämmelsen i 8 § första stycket FL begränsas på det sättet att samverkan ska ske inom myndighetens verksamhetsområde. Detta ligger i linje med det förhållandet att myndigheternas verksamhet styrs enlig legalitetsprincipen. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.[5]

Skyldigheten att samverka med andra myndigheter i 8 § första stycket FL gäller inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör

[3] Se prop. 1985/86:80, *om ny förvaltningslag*, s. 23 och 61 och prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 70–73.
[4] Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 70 och 71.
[5] Jfr prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 71 och JO 1993/94 s. 458.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

förvaltningsmyndighetens eller domstolens faktiska handlande (se 1 § andra stycket FL). Bestämmelsen innebär dock inte någon uppgiftsskyldighet i offentlighets- och sekretesslagens mening och bryter inte heller sekretess mellan myndigheter. Förvaltningslagens tillämpningsområde är också smalare än offentlighets- och sekretesslagens tillämpningsområde och omfattar t.ex. inte riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna vilket däremot offentlighets- och sekretesslagen gör.

I detta sammanhang bör också nämnas att det i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) föreskrivs att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndighetsförordningen gäller enligt 1 § första stycket för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

I 6 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse om myndigheters informationsskyldighet gentemot varandra. Av den framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något krav på att uppgiften ska finnas i en allmän handling uppställs alltså inte. Det är tillräckligt att myndigheten i fråga förfogar över uppgiften. Bestämmelsen anses vara en precisering av samverkansskyldigheten i 8 § första stycket FL.

4.2.5 Legalitetsprincipen m.m.

Legalitetsprincipen är grundlagsfäst genom 1 kap. 1 § regeringsformen, RF, som bl.a. anger att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen innebär att alla statsorgan vid all maktutövning är skyldiga att följa gällande bestämmelser i grundlagarna och i andra lagar och förordningar. Legalitetsprincipen innebär alltså att myndigheternas maktutövning i vidsträckt mening måste ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen.

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I 5 § första stycket FL sägs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen är tillämplig vid all förvaltningsverksamhet. I lagmotiven sägs att avsikten med be-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

stämmelsen är att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning givna åligganden. Vidare uttalas att bestämmelsen tar sikte på de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. För all typ av verksamhet som en myndighet bedriver krävs alltså någon form av normmässig förankring.[6]

Av 5 § andra stycket FL framgår att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Vidare får myndigheten enligt 5 § tredje stycket FL 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. Det nyss sagda gäller generellt, dvs. även t.ex. för myndigheters informationshantering i den utsträckning den omfattar personuppgifter.

I dag är i princip all informationshantering som myndigheterna ägnar sig åt digitaliserad. Det innebär att dataskyddsregleringen, i första hand dataskyddsförordningen[7] och brottsdatalagen (2017:1177), BDL, i regel är tillämplig vid sådant informationsutbyte mellan myndigheter som omfattar personuppgifter.

4.2.6 Vidarebehandling av personuppgifter genom utlämnande till en annan myndighet

Finalitetsprincipen

Som utvecklas i avsnitt 3.2 utgör ett uppgiftslämnande från en myndighet till en annan ofta en vidarebehandling av uppgifter som den utlämnande myndigheten tidigare har samlat in för helt andra syften än att lämna ut uppgifterna. Ett utlämnande aktualiserar därför den s.k. finalitetsprincipen, som kommer till uttryck i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och som innebär att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Dataskyddsförordningen ger dock utrymme för att i nationell rätt föreskriva att ytterligare behandling av personuppgifter får ske, även om vidarebehandlingen inte är förenlig med de eller det ända-

[6] Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – Ny förvaltningslag*, s. 57–59.
[7] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

mål för vilket uppgifterna samlades in. Detta gäller särskilt om vidarebehandlingen sker i syfte att säkerställa viktiga allmänna intressen som anges i artikel 23.1 i dataskyddsförordningen. Sådana intressen är bl.a. förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner och andra viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet.

I svensk rätt föreskrivs tillåtligheten av vidarebehandling genom utlämnande i regel genom införandet av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen eller uppgiftsskyldigheter i annan författning. Lagstiftaren har alltså genom bestämmelser om att uppgifter får eller ska lämnas ut tagit ställning till frågan om behandlingens förenlighet med finalitetsprincipen. I vissa fall är sådana bestämmelser ett uttryck för att ett utlämnande är förenligt med insamlingsändamålet. Sådana bestämmelser är dock regelmässigt ett uttryck för att en vidarebehandling genom utlämnande är tillåten *trots* att den inte är förenlig med insamlingsändamålet (jfr avsnitt 3.2.2).

Vidarebehandling (och ny behandling) enligt brottsdatalagen

Som nämns i avsnitt 5.5.1 finns särskilda bestämmelser i 2 kap. 4 § första stycket och 22 § första stycket BDL som innebär att personuppgifter får behandlas för nya ändamål såväl inom brottsdatalagens tillämpningsområde som utanför brottsdatalagens tillämpningsområde förutsatt att behandlingen föregås av att den behöriga myndigheten vid en särskild prövning finner att den är nödvändig och proportionerlig.[8] I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska dock någon sådan prövning inte göras enligt 2 kap. 4 § andra stycket och 22 § andra stycket BDL. Det innebär att om ett uppgiftslämnande sker enligt en bestämmelse som endast innebär en möjlighet att lämna ut uppgifter, ska det föregås av att den behöriga myndigheten prövar om utlämnandet är nödvändigt och proportionerligt. Detta bygger på den uppfattningen att lagstiftaren – om det endast finns en möjlighet att lämna ut uppgifter

[8] När behandling sker för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde anses det inte utgöra en vidarebehandling utan en ”ny” behandling av personuppgifter, se prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 452.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

– inte har tagit ställning till om uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt (jfr dock vårt förslag i avsnitt 5.5.2).

Lagstiftarens sak att reglera vidarebehandling genom utlämnande

Som framgår av avsnitt 3.2 är en grundläggande förutsättning för att personuppgiftsbehandling över huvud taget ska vara laglig att den vilar på en rättslig grund. Kravet på en rättslig grund för personuppgiftsbehandling kan sägas vara en dimension av legalitetsprincipen som också framgår av annan lagstiftning.

När det gäller den behandling av personuppgifter som myndigheterna ägnar sig åt är det lagstiftarens sak att genom lagstiftning tillhandahålla den rättsliga grunden för behandlingen, oavsett om behandlingen omfattas av dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen (jfr skäl 47 till dataskyddsförordningen). Detta gäller även för utlämnande av uppgifter till andra myndigheter. Exempelvis innebär bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL att lagstiftaren har tillhandahållit en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som en tillämpning av bestämmelsen föranleder, dvs. utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet som har begärt att få del av dem.

4.3 Uppgifter som enligt sekretessregleringen får lämnas ut

4.3.1 Uppgifter som inte är sekretessbelagda är offentliga uppgifter

Mot bakgrund av vårt uppdrag i denna del, dvs. att föreslå en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut *offentliga uppgifter* till en annan myndighet, finns det skäl att inledningsvis klargöra vad som i detta sammanhang bör omfattas av uttrycket offentliga uppgifter. Någon definition av uttrycket finns inte i offentlighets- och sekretesslagen. Rent allmänspråkligt borde uttrycket i första hand ta sikte på sådana uppgifter som får lämnas ut till var och en.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Enligt våra direktiv menas med ”offentliga uppgifter” sådana uppgifter som träffas av 6 kap. 5 § OSL, dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda (se även avsnitt 2.5.2). Offentliga uppgifter är därmed samma sak som uppgifter som inte är sekretessbelagda. Med offentliga uppgifter menas alltså uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av undantag från sekretess samt uppgifter som får lämnas ut efter en sekretessprövning eller enligt en sekretessbrytande bestämmelse. Det innebär att uppgifter som enligt sekretessregleringen får lämnas ut omfattas av begreppet. Eftersom uttrycket offentliga uppgifter har en särskild allmänspråklig betydelse kommer vi i detta sammanhang huvudsakligen använda oss av uttrycken *uppgifter som inte är sekretessbelagda* eller *uppgifter som får lämnas ut*.

4.3.2 Olika kategorier av uppgifter som inte är sekretessbelagda

Inledande anmärkning

Det finns flera olika förhållanden som kan leda till att en uppgift inte är sekretessbelagd. Enligt sekretessregleringen föreligger inte något hinder mot att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda. Annorlunda uttryckt råder det inte något förbud mot att röja en uppgift som inte är sekretessbelagd (jfr definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL).

Som vi redan påpekat är i princip all informationshantering som myndigheterna ägnar sig åt i dag digitaliserad. Det innebär att en uppgift som enligt sekretessregleringen inte är sekretessbelagd och därför får lämnas ut enligt den regleringen, bara kan lämnas ut under förutsättning att utlämnandet även sker i enlighet med dataskyddsregleringen. De två regelverken ska alltså tillämpas parallellt. Nedan redogörs enbart för vad som gäller enligt sekretessregleringen.

Uppgifterna är inte sekretessreglerade

I 3 kap. 1 § OSL definieras begreppet ”sekretess*reglerad* uppgift” som en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Det finns uppgifter för vilka det inte finns någon bestämmelse om sekretess. Vissa uppgifter är alltså inte sekretessbelagda av den an-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ledningen att det inte finns någon sekretessbestämmelse som träffar uppgifterna. Det kan i sammanhanget nämnas att i 21 kap. 7 § OSL föreskrivs absolut sekretess för personuppgift om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen. Det innebär att det finns en sekretessbestämmelse som träffar alla personuppgifter, oavsett var de förekommer. Personuppgifter är därmed alltid sekretess*reglerade*, oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Det är dock inte samma sak som att de alltid är sekretess*belagda*.

Uppgifterna omfattas av ett undantag från sekretess

Vissa uppgifter är inte sekretessbelagda av den anledningen att de är *undantagna* en materiell sekretessbestämmelse som annars hade träffat uppgifterna. Någon definition av vad som avses med begreppet ”undantag från sekretess” finns inte i offentlighets- och sekretesslagen. Vad som avses är dock bestämmelser som innebär att sekretess inte gäller i vissa sammanhang. Sådana bestämmelser om undantag från vad som annars föreskrivs finns i regel i anslutning till de materiella sekretessbestämmelserna.

Undantag från sekretess i offentlighets- och sekretesslagen gäller i flera fall för myndigheters beslut i olika frågor. När ett sådant undantag gäller är uppgifterna i beslutet (eller i de delar av beslutet som undantas från sekretess) inte sekretessbelagda. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 25 kap. 10 § OSL som har rubriken ”Undantag från sekretess” där det bl.a. anges att sekretessen enligt 1 § (hälso- och sjukvårdssekretessen) inte gäller i beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet avser frihetsberövande åtgärd. Undantag från sekretess kan också göras avseende vissa särskilt angivna myndigheters behov av uppgifter som annars är sekretessbelagda, eller behov som uppstår i särskilt angivna situationer.

Uppgifter som får lämnas ut efter en sekretessprövning

Uppgifter som får lämnas ut efter en *sekretessprövning* (även kallat menprövning eller skadeprövning) är inte heller sekretessbelagda. Om det t.ex. föreskrivs att sekretess gäller för en uppgift endast om

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

det av särskilda skäl finns anledning att anta att det uppkommer en skada av något slag om den lämnas ut, och några sådana särskilda skäl inte föreligger, är alltså uppgiften inte sekretessbelagd, utan får lämnas ut enligt sekretessregleringen.

Uppgifter som får lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse

Uppgifter som får lämnas ut med stöd av en *sekretessbrytande bestämmelse* i offentlighets- och sekretesslagen är inte heller sekretessbelagda. Uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse (dvs. att rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda) är nämligen inte belagda med röjandeförbud och får därför lämnas ut.

Myndigheters uppgiftsutbyte regleras i många fall utanför offentlighets- och sekretesslagen, genom särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Genom bestämmelsen i 10 kap. 28 § första stycket OSL, som anger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, är uppgifter som träffas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet inte heller sekretessbelagda i förhållande till mottagaren om rekvisiten i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet är uppfyllda.

Det kan nämnas att för utlämnande till enskilda finns ingen motsvarighet till 10 kap. 28 § OSL. För att en uppgiftsskyldighet eller en bestämmelse om att uppgifter får lämnas ut, som gäller i förhållande till enskilda och som regleras utanför offentlighets- och sekretesslagen, ska kunna bryta sekretess krävs därför att det hänvisas till den aktuella författningen i offentlighets- och sekretesslagen. Av 8 kap. 1 § OSL framgår nämligen att en uppgift för vilken sekretess gäller inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. I anslutning till de materiella sekretessbestämmelserna är det därför vanligt förekommande med hänvisningar till författningar där uppgiftslämnande till enskilda regleras. Uppgifter som träffas av sådan hänvisad reglering är inte heller sekretessbelagda om förutsättningarna som anges där är uppfyllda.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.3.3 Uppgifternas status i förhållande till mottagaren

Av det som sägs ovan följer att uppgifter kan få lämnas ut till en eller flera mottagare trots att de inte kan lämnas ut till var och en. Som exempel kan nämnas en annars sekretessbelagd uppgift som får lämnas ut från en myndighet till en annan med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Om den sekretessbrytande bestämmelsen endast medger uppgiftslämnande två myndigheter emellan kan uppgifterna fortsatt vara sekretessbelagda i förhållande till enskilda och andra myndigheter än den mottagande myndighet som pekas ut i bestämmelsen. Uppgifterna är dock i så fall inte sekretessbelagda i förhållande till den utpekade, mottagande myndigheten.

Det innebär att frågan om en uppgift är sekretessbelagd eller inte alltid måste besvaras utifrån en konkret utlämnandesituation, och besvaras i förhållande till mottagaren. Uppgiftens rättsliga status som sekretessbelagd eller inte beror på alltså vilken myndighet som har uppgiften, vem mottagaren är, i vilket syfte utlämnandet sker och vad uppgiften rör.

4.4 Utformningen av uppgiftsskyldigheter

4.4.1 Allmänt

Uppgiftsskyldigheter skiljer sig från andra sekretessbrytande bestämmelser genom att de inte finns i offentlighets- och sekretesslagen, utan i annan författning. En uppgiftsskyldighet som regleras i lag eller förordning har en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter brukar sägas vara ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att den mottagande myndigheten ges tillgång till de uppgifter som behövs i dennas verksamhet. En uppgift som träffas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är alltså inte sekretessbelagd i förhållande till den mottagare som anges i bestämmelsen, under förutsättning att samtliga rekvisit som anges i bestämmelsen är uppfyllda.

Uppgiftsskyldigheter kan dock även avse uppgifter som annars inte är sekretessbelagda. Det är alltså inte nödvändigt att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ursprungligen har utformats med tanke på att uppgifterna är sekretessbelagda. Däremot krävs att

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion för att kunna bryta sekretess. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.[9]

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL medför en skyldighet att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång. Skyldigheten som uppstår genom bestämmelsen är dock av en annan karaktär än de ”vanliga” uppgiftsskyldigheter som ofta tar sikte på mer avgränsade kategorier av uppgifter och som ofta utformats i syfte att bryta sekretess.

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL anses snarare utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § FL och kan primärt sägas reglera ett generellt rättsligt förhållande mellan myndigheter, dvs. principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som är möjlig, där utbyte av information är ett viktigt led. Den generella skyldigheten begränsas som utgångspunkt av sekretessregleringen, vilket framgår av att 6 kap. 5 § OSL enbart avser uppgifter som *inte är sekretessbelagda*. En mer långtgående skyldighet kan alltså följa av särskilda uppgiftsskyldigheter i lag eller förordning.[10] Det är sådana särskilda uppgiftsskyldigheter som avses i avsnitten nedan (se även exempel i SOU 2024:63, avsnitten 3.4.4, 5.1.6, 8.4.2 och 8.5.2).

4.4.2 Uppgiftsskyldigheter på begäran

Många bestämmelser om uppgiftsskyldighet är utformade på så sätt att den utlämnande myndigheten ska lämna vissa uppgifter till mottagaren på den mottagande myndighetens begäran. I likhet med 6 kap. 5 § OSL kräver sådana bestämmelser att det är den mottagande myndigheten som på så sätt initierar utlämnandet.

När uppgifterna som träffas av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet är sekretessbelagda innebär det att ett sekretessgenombrott sker först i samband med att en mottagande myndighet har framställt en begäran om att få del av uppgifterna. Utan en sådan begäran är upp-

[9] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 322.
[10] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.,* Del A, s. 89 och 361.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

gifterna fortsatt sekretessbelagda, oavsett om övriga rekvisit för utlämnandet är uppfyllda.

Uppgiftsskyldigheter som är utformade på ett sådant sätt att det kvävs en begäran för utlämnandet kan alltså inte tillämpas om den mottagande myndigheten inte har begärt att få del av de uppgifter som avses, oavsett om uppgifterna annars varit sekretessbelagda eller inte.

Som vi redan nämnt är bestämmelser om uppgiftsskyldighet normalt ett sätt för lagstiftaren att se till att den mottagande myndigheten ges del av uppgifter som behövs i dennas verksamhet. Ordalydelsen i bestämmelser om uppgiftsskyldighet på begäran omfattar därför många gånger också ett behovsrekvisit, dvs. uppgifterna ska *behövas* hos mottagaren i ett visst sammanhang, och normalt anges även vilka uppgifter som avses. Vid prövningen av om en uppgift behövs eller inte bör emellertid den utlämnande myndigheten kunna utgå ifrån att den begärande myndigheten behöver uppgifterna om den gör gällande att så är fallet.[11]

Variationen i hur bestämmelser om uppgiftsskyldighet är utformade är dock mycket stor. I vissa bestämmelser som gäller uppgiftslämnande mellan två utpekade myndigheter anges inte över huvud taget vilka kategorier av uppgifter som avses, utan endast vilket behov hos mottagaren som ska föreligga för att utlämnande ska få ske. I andra bestämmelser anges inte vilket behov som ska föreligga hos mottagaren utan enbart att vissa kategorier av uppgifter ska lämnas ut om mottagaren begär det. I dessa fall förefaller behovsrekvisitet har ersatts av kravet på en begäran. En sådan reglering bör normalt ha utformats utifrån antagandet att en mottagande myndighet inte begär ut uppgifter som den inte har en legitim grund för att ta del av. Motsatsvis förekommer det också bestämmelser som är mycket detaljerade både vad avser vilka behov som ska föreligga hos mottagaren och vilka uppgifter som avses.[12]

Gemensamt för samtliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet på begäran är dock kravet på en begäran från mottagaren. Det motiveras normalt av integritets- och dataskyddsrättsliga skäl. Det kan t.ex. handla om att säkerställa att samtliga uppgifter som avses i bestämmelsen inte alltid lämnas till mottagaren, eftersom denna kan ha

[11] Se bl.a. prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A s. 323 f. och SOU 2024:53, *Stöd till invandrares utvandring*, s. 514.
[12] Jfr SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 942–946.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

varierande behov över tid i fråga om vilka slags uppgifter som behöver hämtas in, beroende på verksamhetens inriktning för tillfället. Genom att föreskriva att sekretess bryts först efter en begäran begränsas mängden uppgifter till att endast avse de uppgifter som den mottagande myndigheten vet är relevanta för verksamheten vid den aktuella tidpunkten.[13]

Att ett uppgiftslämnande ska ske på begäran innebär dock i regel inget hinder mot att en mottagande myndighet framställer en ”stående begäran” om viss information som omfattas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet, eller att den utlämnande och den mottagande myndigheten avtalar om aviseringar av ändrade uppgifter, löpande utlämnande med olika intervall, utlämnande genom automatiserade händelsebaserade tjänster eller genom prenumerationer.[14] Om en uppgiftsskyldighet är utformad med ett krav på en begäran föreligger dock ett hinder mot utlämnande helt på den utlämnande myndighetens egna initiativ, t.ex. redan när det finns *ett antagande* om att uppgifterna behövs hos mottagaren. Någon form av ursprunglig begäran måste alltså föregå utlämnandet, även om denna inte framställts i direkt anslutning till utlämnande i det enskilda fallet.

4.4.3 En anmärkning om uppgiftsskyldigheter på begäran

Även om den generella sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslog i SOU 2024:63 införs, och det därmed kommer finnas ett stöd för utlämnande på eget initiativ av annars sekretessbelagda uppgifter genom den bestämmelsen, så kommer visst informationsutbyte av annars sekretessbelagda uppgifter inte träffas av den. Så är bl.a. fallet för sekretess som är undantagen bestämmelsens tillämpningsområde, vid informationsutbyte för andra syften än de som anges i bestämmelsen och i sådan verksamhet eller sådana situationer där övervägande skäl talar för att upprätthålla sekretessen och bestämmelsen av den anledningen inte blir tillämplig.

Det innebär att oavsett vilka förslag vi lämnar i den här delen av vårt uppdrag så kommer det finnas sammanhang där det även i fortsättningen finns ett förbud mot att lämna ut relevanta uppgifter på eget initiativ och där sekretessgenombrott sker först i enlighet med

[13] Jfr t.ex. prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 94.
[14] Jfr SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 940.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

en bestämmelse om uppgiftsskyldighet på begäran. Det kan alltså vara så att en myndighet som förfogar över vissa sekretessbelagda uppgifter i princip *vet* att uppgifterna är av betydelse för en annan myndighets verksamhet. Man kan samtidigt ha en *skyldighet* att lämna ut uppgifterna på begäran, dvs. med stöd av en uppgiftsskyldighet som kräver en begäran från mottagaren. Den potentiella mottagaren har dock *ingen kännedom* om att uppgifterna finns, och framställer därför ingen begäran. Den utlämnande myndigheten är dock *förhindrad* att lämna ut uppgifterna på eget initiativ, eftersom sekretessgenombrottet förutsätter en begäran.[15] I dag förefaller den beskrivna situationen vara ganska vanligt förekommande, vilket framgår av den kartläggning vi genomfört och som redovisas i avsnitt 4.7 nedan.

Någon möjlighet att i den situationen lämna ut uppgifter på eget initiativ med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL finns rimligen inte heller. Generalklausulen är nämligen subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser. Har det föreskrivits att en viss myndighet bara får ta del av annars sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet om särskilda villkor är uppfyllda är det alltså inte tillåtet att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om villkoren *inte* är uppfyllda.[16]

4.4.4 Uppgiftsskyldigheter på eget initiativ

Det förekommer också att myndigheter har en skyldighet att *utan* en begäran från mottagaren lämna uppgifter till en annan myndighet. Även sådana bestämmelser bryter eventuell förekommande sekretess. Precis som i bestämmelser om uppgiftsskyldighet på begäran pekas den mottagande myndighetens antagna behov av uppgifterna normalt ut i bestämmelser om uppgiftsskyldighet utan föregående begäran. Vilket behov mottagaren ska ha av uppgifterna kan dock vara mer eller mindre detaljerat angivet. I dessa fall blir dock annars sekretessbelagda uppgifter inte sekretessbelagda i förhållande till mottagaren redan när de (behovs)rekvisit som anges i bestämmelsen föreligger. Uppgiftsskyldigheter som inte kräver en begäran från mottagaren kan självfallet även avse uppgifter som annars inte är sekretessbelagda.

[15] Jfr Justitieombudsmannens kritik mot en socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till Försäkringskassan i 1999/2000:JO1 s. 374.
[16] Se prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 328.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Eftersom någon begäran inte krävs för ett utlämnande i dessa fall är det i stället vanligt förekommande att ett rekvisit för utlämnande är att uppgifterna *kan antas* behövas för viss verksamhet hos mottagaren. När en uppgift får lämnas ut redan när det kan antas att den har betydelse för mottagaren innebär det att tröskeln för utlämnandet är lågt satt.[17]

Även om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet inte innehåller något krav på en begäran kan den trots det vara utformad på ett sätt som medför att uppgifter inte kan lämnas ut utan någon form av föregående samverkan mellan utlämnande och mottagande myndigheter. Det är t.ex. fallet när en uppgiftsskyldighet avser uppgifter som *behövs* i en särskilt angiven situation hos mottagaren. För att utlämnandet ska vara tillåtet i sådana fall krävs att den utlämnande myndigheten försäkrat sig om att de uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut verkligen är av vikt för mottagaren, och behövs i den situation som avses i bestämmelsen. Beroende på utformningen av en uppgiftsskyldighet som inte uttryckligen kräver en begäran från den mottagande myndigheten kan ett utlämnande därmed ändå kräva att den mottagande myndigheter framställt motsvarande en begäran om att få del av vissa uppgifter.[18]

En bestämmelse om uppgiftsskyldighet som inte innehåller något krav på en begäran kan också avse en skyldighet att på eget initiativ uppmärksamma en mottagande myndighet om vissa förhållanden, eller anmäla misstanke om ett missförhållande. I sådana fall kan det röra sig om direkta underrättelseskyldigheter, där det klart framgår att det är den utlämnande myndigheten som ska ta initiativ till utlämnandet så snart förutsättningarna för utlämnandet i övrigt är uppfyllda.

[17] Jfr t.ex. prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 34 och 35.
[18] Jfr bl.a. prop. 2000/01:129, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*, s. 60 och prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 55, 56 och 80, samt bilaga 2 författningsförslag 17.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.5 Varför har myndigheter ibland en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ?

4.5.1 Ett urval av uppgiftsskyldigheter ur befintlig regering

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet på begäran, liksom bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL, förutsätter att mottagaren har framställt en begäran om att få del av uppgifterna. På så sätt säkerställs bl.a. att enbart de uppgifter som den mottagande myndigheten vet är relevanta lämnas ut till denna. Frågan är då varför lagstiftaren i vissa fall valt att frångå detta synsätt till förmån för ett utlämnande på initiativ av den utlämnande myndigheten.

Syftet med att införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet utan föregående begäran varierar självfallet beroende på sammanhanget. Om sådana bestämmelser ska kunna bryta eventuell sekretess måste de emellertid utformas som en *skyldighet*, eftersom enbart en möjlighet att lämna information inte bryter sekretess enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL.

Nedan ges några exempel på motiven bakom sådan lagstiftning som möjliggör uppgiftslämnande på initiativ av den utlämnande myndigheten. Exemplen utgör enbart ett begränsat urval och det finns långt fler exempel än nedanstående på lagstiftning som innebär att en myndighet har en skyldighet att på eget initiativ upplysa en annan myndighet om ett visst förhållande. Urvalet nedan ger dock en bild av i vilka situationer, och varför, uppgiftslämnande på eget initiativ kan vara påkallat.

4.5.2 Folkbokföringen

När den reglering som i dag finns i 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) gavs sin nuvarande utformning fick i princip samtliga myndigheter en skyldighet att underrätta Skatteverket *om det kan antas* att en uppgift i folkbokföringen är felaktig eller ofullständig, om inte särskilda skäl talar emot en sådan underrättelse. I det sammanhanget noterade regeringen att den ökade förekomsten av identitetsmissbruk har inneburit att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet på kort tid ändrat karaktär från en registrerande myndighet, till grindvakt för välfärdssystemen. Även om Skatteverket hade identifierat indikatorer för olika typer av identitetsmissbruk bedömde

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

regeringen att det var svårt för Skatteverket att avgöra om en identitet var en missbrukad identitet eller inte, enbart med information från folkbokföringsverksamheten. Enligt regeringen behövs det ofta uppgifter även från andra myndigheter och verksamheter. Även för de uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som registreras i folkbokföringsdatabasen kunde det enligt regeringen finnas andra aktörer som har information av betydelse för att de uppgifter som registreras är korrekta.[19]

4.5.3 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Enligt den nyligen upphävda 7 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet hade Skatteverkets beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet och id-kortsverksamhet en skyldighet att lämna uppgifter till myndighetens brottsbekämpande verksamhet om uppgifterna *kan antas* ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet.[20] Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har enligt 8 § samma lag fortfarande en skyldighet att lämna sådana uppgifter som *kan antas* ha särskild betydelse för ett ärende i de ovan angivna verksamheterna. I förarbetena uttalade regeringen att det interna informationsutbytet inom en myndighet är särskilt viktigt för en myndighet som Skatteverket som bedriver både brottsbekämpande verksamhet och annan verksamhet såsom beskattning och folkbokföring. Inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kunde det enligt regeringen komma fram information som är till nytta i ärenden i annan verksamhet inom myndigheten, t.ex. i form av uppgifter som tyder på att en verksamhet inte har beskattats trots att detta borde ha skett eller att registrerade folkbokföringsuppgifter är felaktiga. Ett väl fungerande utbyte av information inom myndigheten uttalades därmed vara viktigt för att Skatteverket ska kunna fatta korrekta beslut i fråga om bl.a. skatt, folkbokföring och id-kort. Enligt regeringen upptäckte folkbokföringsverksamheten dessutom inte sällan uppgifter om misstänkt brottslig verksamhet som den brottsbekämpande verksamheten skulle ha nytta av. Ett

[19] Prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 32 och 33.
[20] Regleringen av informationsutbytet mellan Skatteverkets olika verksamhetsgrenar har mycket nyligen ändrats i enlighet med förslagen i prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*. Bl.a. har 7 § upphävts eftersom utlämnandet numera regleras i annan ordning, se Justitieutskottets betänkande 2024/25:JuU9, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

väl fungerande informationsutbyte mellan olika verksamheter inom Skatteverket var därför enligt regeringen också av stor betydelse för myndighetens möjligheter att bekämpa brott.[21]

4.5.4 Socialtjänstlagen

Enligt 11 kap. 11–11 b §§ socialtjänstlagen (2001:453) har flera myndigheter en skyldighet att lämna vissa uppgifter till socialtjänsten på eget initiativ *om det finns skäl för det*. I förarbetena till bestämmelserna konstaterade regeringen bl.a. att regleringen av när ekonomiskt bistånd kan utgå innebär att socialnämnden måste kartlägga att den biståndssökande har utnyttjat alla möjligheter som normalt stå till buds att försörja sig själv. Det var enligt regeringens mening självklart att kontroller måste kunna utföras och genom ett utökat informationsutbyte skulle de nödvändiga kontrollerna kunna ske mycket effektivare, vilket enligt regeringen var angeläget mot bakgrund av redovisade felaktiga utbetalningar. Ett informationsutbyte som grundade sig på en uppgiftsskyldighet skulle dessutom i praktiken inte innebära någon större skillnad jämfört med den befintliga systematiken där samtycke till kontrollerna inhämtades från de sökande. Det kunde nämligen enligt regeringen ifrågasättas om den enskildes samtycke till att socialnämnden hämtade in uppgifter från andra myndigheter i egentlig mening var frivilligt. Om samtycke inte lämnades var nämligen risken uppenbar att biståndsansökan inte beviljades eftersom socialnämnden då inte kunde utreda den enskildes behov av bistånd.[22]

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är vissa myndigheter och yrkesverksamma skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet *får kännedom om* eller *misstänker* att ett barn far illa. Regeringen har uttalat att syftet med bestämmelsen är att säkerställa att socialnämnden så snart som möjligt får kännedom om när en underårig far illa i hemmet. En av socialtjänstens viktigaste uppgifter är att se till att barn och ungdomar, som befinner sig i en utsatt situation, får den vård och det skydd som de behöver. För att kunna fylla denna funktion behövde socialnämnden, enligt regeringen, ha möjlighet att få uppgifter om och utreda den unges situation och

[21] Prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 73.
[22] Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 140–143.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

behov av hjälp. Regeringen uttalade även att socialnämnden i dessa sammanhang ofta är beroende av i vilken utsträckning man kan få uppgifter från andra myndigheter och befattningshavare som kommit i kontakt med den unge och dennas familj.[23]

4.5.5 Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Kommuner, flera statliga myndigheter och arbetslöshetskassorna har en underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Skyldigheten gäller när det *finns anledning att anta* att en felaktighet uppstått och det är den organisation som fattat besluten som ska motta underrättelsen.[24] I lagens förarbeten uttalade regeringen att det kan uppfattas som mycket stötande, såväl av den myndighetstjänsteman som upptäcker en felutbetalning hos en annan myndighet som av medborgare i allmänhet att underrättelse om detta inte får lämnas till den myndighet som kan åtgärda felaktigheten. Till följd av detta kan en enskild fortsätta att begå omfattande bidragsbrottslighet riktad mot en myndighet trots att en annan myndighet känner till att detta pågår. Det var enligt regeringen angeläget för medborgarnas tilltro till välfärdssystemen att sådana situationer förhindras. Att felaktiga utbetalningar förhindrades kunde också vara till gagn för den enskilde mottagaren av en utbetalning. Genom en underrättelseskyldighet kunde det undvikas att en stor skuld, och ett stort återkrav, ackumulerades.[25]

4.5.6 Utbetalningsmyndigheten

Utbetalningsmyndigheten har en underrättelseskyldighet till flera myndigheter enligt bestämmelserna 3 kap. lagen (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar. I de flesta fall rör bestämmelserna felaktiga uppgifter eller andra förhållanden och underrättelse ska lämnas så snart det finns *anledning att anta*

[23] Prop. 1989/90:28, *om vård i vissa fall av barn och ungdomar*, s. 101 och 102.
[24] I SOU 2024:24, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag,* har föreslagits att underrättelseskyldigheten ska utvidgas till att omfatta även regionerna av samma skäl, dvs. att regionerna har tillgång till uppgifter som kan indikera att välfärdsförmåner betalas ut felaktigt.
[25] Prop. 2007/08:48, *Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 18 och 19.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

att ett visst förhållande föreligger som har betydelse för en särskild myndighets verksamhet. I förarbetena uttalade regeringen bl.a. att uppgifter i Bolagsverkets register som inte speglar verkliga förhållanden kan, om de inte rättas, leda till att efterföljande beslut om ekonomiskt stöd blir felaktiga. Ett exempel på detta var om det fanns anledning att anta att ett aktiebolags registrerade företrädare i själva verket är en s.k. målvakt. Om Utbetalningsmyndigheten upptäcker sådana misstänkt felaktiga uppgifter skulle det därför vara värdefullt för Bolagsverket att bli underrättade om detta. Vidare bedömde regeringen att om det t.ex. fanns anledning att anta att ett assistansbolag använder sig av målvakter eller har fiktiva anställningar är det av stor vikt att sådan information även kan nå tillsynsmyndigheten, dvs. Inspektionen för vård och omsorg, IVO. För att IVO ska kunna bedriva sitt tillsynsarbete över tillståndshavare effektivt krävdes enligt regeringen att myndigheten får kännedom om omständigheter som gör att tillståndet skulle kunna ifrågasättas. Regeringen ansåg att det var motiverat att Utbetalningsmyndigheten hade möjlighet att underrätta IVO om misstänkta felaktigheter. Om det framkommer uppgifter som ger anledning för Utbetalningsmyndigheten att anta att t.ex. ett arbetstillstånd är felaktigt var det enligt regeringen också viktigt att den informationen når Migrationsverket, så att den senare myndigheten kan förhindra att utbetalningar av välfärdsmedel går till en person som egentligen inte har rätt till sådana utbetalningar. Sådan information kunde enligt regeringen även förhindra att personer utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Utbetalningsmyndigheten skulle därför vara skyldig att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att anta att ett beviljat tillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) är felaktigt.[26]

4.5.7 LUFFA-lagen

Genom bestämmelserna i lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, LUFFA-lagen, har vissa statliga myndigheter samt kommuner och arbetslöshetskassor som utgångspunkt en skyldighet att på eget initiativ lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer *om*

[26] Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 63 och 64.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I förarbetena noterade regeringen bl.a. att det i många fall saknas en rättslig grund enligt dataskyddsförordningen som tillåter att uppgifter som inte är sekretessbelagda lämnas på eget initiativ och att ett vanligt problem i samband med uppgiftsutbyte är att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som skulle kunna vara av betydelse för den förstnämnda myndigheten. Enligt regeringen kan det i och för sig ofta vara motiverat att utforma en uppgiftsskyldighet som att ett uppgiftslämnande får ske först efter begäran. Behovet av en viss uppgift kan t.ex. variera hos en aktör och sekretessbelagda uppgifter ska inte spridas mer än vad som är motiverat. Enligt regeringen är dock vissa uppgifter av sådan art att de behövs för att säkerställa att ett beslutsunderlag bygger på tillräckliga och korrekta uppgifter. Om en aktör inte får del av sådana uppgifter finns det enligt regeringen risk att beslut fattas på felaktiga grunder eller att ändrade förhållanden inte uppmärksammas. Regeringen uttalade även att goda förutsättningar för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor att fatta korrekta beslut och genomföra effektiva kontroller är avgörande för att långsiktigt kunna upprätthålla tilltron till den offentliga förvaltningen i allmänhet och välfärdssystemen i synnerhet. Det är även av central betydelse för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Enligt regeringen fanns det därför ett stort behov av att aktörer som förfogar över sådana uppgifter lämnar ut dessa på eget initiativ.[27]

4.6 Det generella rättsliga stödet för att lämna ut uppgifter på eget initiativ

4.6.1 Sekretessbelagda uppgifter som får lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL

De sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är utformade på det sättet att sekretess *inte hindrar* ett visst uppgiftslämnande, om rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda.

[27] Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 27, 28 och 32.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Bestämmelserna innebär alltså en möjlighet men inte någon *skyldighet* att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Bestämmelserna innebär – vilket vi har redogjort för i vårt delbetänkande – att myndigheter har ett rättsligt stöd för att lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelserna på eget initiativ (se SOU 2024:63, avsnitt 6.4). För uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen krävs det alltså inte något ytterligare rättsligt stöd för att ett utlämnande på eget initiativ ska vara tillåtet.

4.6.2 Sekretessbelagda och inte sekretessbelagda uppgifter som får lämnas ut med stöd av en uppgiftsskyldighet

Som vi redan nämnt är det inte nödvändigt att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ursprungligen har utformats med tanke på att uppgifterna är sekretessbelagda. Det innebär att uppgiftsskyldigheter även kan avse uppgifter som annars inte är sekretessbelagda.

Att uppgiftsskyldigheter är utformade på olika sätt, och ibland även tillåter uppgiftslämnande på eget initiativ framgår av avsnitten 4.4 och 4.5 ovan. Det förhållandet att ett utlämnande på eget initiativ har stöd i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet innebär, på samma sätt som om en uppgift lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighet och sekretesslagen, att det finns rättsligt stöd för sådana utlämnanden och att det finns en rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för den personuppgiftsbehandling som föranleds av dessa utlämnanden.

4.6.3 Uppgifter som inte är sekretessbelagda och inte träffas av någon sekretessbrytande bestämmelse

Utöver de uppgifter som nämns ovan finns uppgifter som det enligt sekretessregleringen inte finns något förbud mot att röja, och som därför får lämnas ut, t.ex. uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som redan är undantagna från sekretess eller uppgifter som inte är sekretessbelagda på grund av att en materiell sekretessbestämmelsen efter en prövning tillåter ett utlämnande (se avsnitt 4.3). Sådana uppgifter träffas av naturliga skäl inte av någon sekretessbrytande bestämmelse.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Om dessa uppgifter inte heller träffas av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet som medger ett utlämnande till en annan myndighet på eget initiativ, så är de enda befintliga bestämmelserna som kan uppfattas ge stöd för utlämnandet de generella bestämmelserna om myndigheters samverkan. Som nämns i avsnitt 4.2.4 gäller t.ex. enligt 8 § första stycket FL att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. I lagmotiven nämns som exempel på en situation som bestämmelsen tar sikte på att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.[28] Den regleringen ger dock inget uttryckligt stöd för utlämnande av uppgifter till en annan myndighet.

När det inte finns något rättsligt stöd för ett utlämnande av uppgifter till en annan myndighet finns det inte heller någon rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för den personuppgiftsbehandling som ett sådant utlämnande skulle innebära. Det innebär att en myndighet ofta saknar möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter som annars inte är sekretessbelagda till en annan myndighet.

4.7 Myndigheters behov av att lämna ut uppgifter på eget initiativ

4.7.1 Ett rörligt och svårfångat förhållande

Ett situationsbundet rättsligt tillstånd

Under de senaste åren har det tillsats ett stort antal statliga utredningar som har haft till uppgift att utreda och kartlägga behovet av uppgiftsutbyte mellan olika offentliga aktörer. Till detta kommer att myndigheter också i viss utsträckning själva har uppmärksammat regeringen på behovet av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter. I vårt delbetänkande görs en genomgång av ett urval av kartläggningar m.m. som pågår eller har genomförts (se SOU 2024:63, avsnitt 4.2).

I dessa sammanhang är föremålet för undersökningarna ofta om det behöver genomföras förändringar i sekretessregleringen för att tillgodose framförda behov. Det är alltså, såvitt vi kunnat se, inte särskilt vanligt att behoven av att utbyta uppgifter som inte är sekretess-

[28] Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 71.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

belagda undersöks. Frågan om en uppgift är sekretessbelagd eller inte är också något som avgörs i en konkret utlämnandesituation och svaret påverkas bl.a. av förekomsten av sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Det rättsliga tillståndet att en uppgift inte är sekretessbelagd i förhållande till mottagaren är alltså *situationsbundet*. I många fall borde det alltså inte vara möjligt att på förhand klassificera uppgifter som antingen sekretessbelagda eller inte sekretessbelagda. Snarare är det så att vissa uppgifter ofta inte är sekretessbelagda och att andra uppgifter ofta är sekretessbelagda, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet vad gäller t.ex. om en begäran har framställts eller inte, och i sådant fall av vem. Detta har förmodligen bidragit till att det inte alltid är helt tydligt om de behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte som framkommit i olika sammanhang avser uppgifter som oftast är sekretessbelagda eller uppgifter som oftast inte är sekretessbelagda.

Vår utgångspunkt – behovet av att lämna ut uppgifter på eget initiativ

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL innebär att uppgifter som inte är sekretessbelagda ska lämnas ut *på begäran* av en annan myndighet. Någon motsvarande och generellt tillämplig bestämmelse som ger ett tydligt stöd för utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet *på eget initiativ* finns inte i offentlighets- och sekretesslagen. En central fråga är därför om det finns ett faktiskt behov av utökade möjligheter att på den utlämnande myndighetens initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter.

Frågan om det på ett generellt plan finns ett behov av utökade möjligheter att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ är dock komplex. Å ena sidan har vi lämnat förslag på en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som, om den införs, innebär att det kommer finnas ett rättsligt stöd för att lämna ut en stor mängd annars sekretessbelagda uppgifter på eget initiativ till andra myndigheter. Å andra sidan är många befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet utformade på ett sådant så sätt att en begäran måste framställas för att ett sekretessgenombrott alls ska ske. Därtill kommer att flera myndigheter hanterar stora mängder

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

uppgifter om enskilda som enbart i undantagsfall är sekretessbelagda, och där möjligheten att lämna ut uppgifter på eget initiativ därför inte påverkas i särskilt hög utsträckning av några sekretessbrytande bestämmelser, oavsett hur dessa är utformade.

Försök att kartlägga förekomsten av ett generellt behov av utökade möjligheter att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter kräver alltså en kartläggning av både ett rörligt och svårfångat rättsligt förhållande. Det mest ändamålsenliga förhållningssättet bör därför vara att fokusera på det senare ledet i frågeställningen, dvs. ”på eget initiativ”.

4.7.2 Departementspromemorian *Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13

Utredningen

I juni 2021 beslutade regeringen att tillsätta en s.k. bokstavsutredning som fick i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan statliga myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att kartlägga vilka uppgifter berörda myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen hade även i uppdrag att analysera vilket behov av informationsutbyte som berörda myndigheter har för att kunna samverka och kontrollera arbetsplatser mer effektivt i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och hur ett sådant informationsutbyte skulle kunna regleras. Resultatet av utredningen redovisades i departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13).

Behovet

Utifrån den kartläggning som genomfördes bedömde utredningen att myndigheterna har ett behov av att utbyta uppgifter på eget initiativ och att detta även omfattade uppgifter som inte är sekretessbelagda. Det konstaterades emellertid att dessa uppgifter i regel inte

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

kunde lämnas ut på eget initiativ i den uträckning som det fanns behov av, eftersom det i vissa fall saknades rättsligt stöd enligt dataskyddsregleringen för ett utlämnande.

I utredningens kartläggning framkom bl.a. att det fanns ett behov av att i större utsträckning på eget initiativ få lämna ut uppgifter som förekommer i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. De flesta uppgifter som förekommer i verksamheten är normalt sett inte sekretessbelagda. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från en sådan verksamhet skulle kunna leda till skada eller men kan sådana uppgifter hemlighållas (22 kap. 1 § första stycket OSL). Det rörde bl.a. uppgifter som folkbokföringsverksamheten hanterar inom ramen för sin verksamhet och som kan antas ha betydelse t.ex. för beskattningsverksamheten.[29]

Det framfördes även att andra myndigheter hade behov av att Skatteverkets beskattningsverksamhet gavs möjlighet att i större utsträckning få lämna ut uppgifter på eget initiativ. För Skatteverkets beskattningsverksamhet finns olika sekretessregler som gäller till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 och 2 §§ OSL). Beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, är emellertid som huvudregel undantagna från sekretess (27 kap. 6 § OSL). Även beslut i vissa ärendetyper som regleras i 27 kap. 2 § första och andra styckena OSL undantas från sekretess (27 kap. 2 § tredje stycket OSL). Det innebär att det inom Skatteverkets beskattningsverksamhet finns en stor mängd uppgifter som är undantagna från sekretess. Några exempel på uppgifter som andra myndigheter ansåg sig ha behov av rörde bland annat beslut om skatteregistreringar.[30]Andra exempel på uppgifter som Skatteverket förfogar över och som utredningen lyfte fram att andra myndigheter kunde ha behov av var vissa uppgifter på skattekonton som t.ex. beslut om slutlig skatt, debiterad preliminärskatt, moms att betala eller att få tillbaka, beslutade arbetsgivaravgifter och avdragen skatt, anstånd med betalning av skatt och omprövningsbeslut på ovanstående grundbeslut. Även beslut om godkännande eller avslag på en ansökan att få bli godkänd för F-skatt, beslut om återkallelse av F-skatt och beslut om debitering av preliminärskatt för den som är godkänd

[29] Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 92–95.
[30] Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 120 och 121.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

för F-skatt är undantagna från sekretess (dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda), och ansågs kunna vara av betydelse för andra myndigheter.[31]

När det gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda lyftes det även fram att inom Kronofogdemyndigheten gäller sekretess enligt 34 kap. 1 § OSL inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i pågående mål eller beslut. Det innebär att uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in härigenom aldrig är sekretessbelagda. Uppgifter om skatteskulder och socialförsäkringsavgifter på ett skattekonto omfattas t.ex. av sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL (se HFD 2020 ref. 36). När beloppen förfaller till betalning och förblir obetalda överförs de per automatik (maskinellt) från Skatteverket till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Uppgifter om förfallna samt obetalda skatteskulder och socialförsäkringsavgifter är därigenom inte sekretessbelagda hos Kronofogdemyndigheten enligt 34 kap. 1 § OSL.

Andra inte sekretessbelagda uppgifter avsåg uppgifter hos Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket ansvarar för att förvalta ett nationellt register över utstationering. En utstationerad arbetstagare är en person som skickas till ett annat land av sin arbetsgivare för att arbeta där under en begränsad tid. Utländska arbetsgivare som utstationerar arbetstagare till Sverige är bl.a. skyldiga att anmäla när utstationeringen sker. Uppgifter i utstationeringsregistret är inte sekretessreglerade och därför inte heller sekretessbelagda. Arbetsmiljöverket framförde att de hade ett behov av att få lämna ut uppgifter på eget initiativ och inte först efter en begäran.[32]

För Migrationsverkets del gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För beslut i ärenden gäller sekretessen enligt första och andra styckena endast för uppgifter i skälen (37 kap. 1 § första och tredje stycket OSL). Det innebär att beslut, med undantag för skälen, om uppehålls- och arbetstillstånd, återkallelsebeslut eller förlängning av uppehålls- och arbetstillstånd i normalfallet inte är sekretessbelagda. Motsvarande gäller beslut om att utfärda uppe-

[31] Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 137.
[32] Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 155.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

hållskort och EU-blåkort. Sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL, som reglerar sekretess för utlänningars säkerhet, kan dock i vissa fall gälla även för uppgifter i beslutet. Behovet att få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda framfördes bl.a. av Arbetsförmedlingen som behöver uppgifter om uppehålls- och arbetstillstånd, uppgifter om återkallelsebeslut och avslagsbeslut i ärenden som rör uppehålls- och arbetstillstånd för att säkerställa att arbetssökande har rätt att arbeta och vistas i Sverige.[33]

Promemorians förslag

I syfte att tillgodose de behov av utökade möjligheter till att utbyta uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ som utredningen hade identifierat föreslogs att en ny bestämmelse skulle införas i 6 kap. 5 a § OSL med följande lydelse.

> En myndighet får till en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd och uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Bestämmelsen skulle tillgodose de kartlagda behoven och innebära en möjlighet och inte en skyldighet att lämna ut uppgifter. Uppgifterna skulle då också få lämnas ut på eget initiativ. Bestämmelsen skulle då utgöra en rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för att behandla personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen när uppgifter lämnas ut på initiativ av den utlämnande myndigheten i de fall det annars saknades en rättslig grund för ett sådant utlämnande. Vidare skulle bestämmelsen komplettera bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL som utgör en rättslig grund för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda efter en begäran från en annan myndighet.[34]

[33] Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 102.
[34] Ds 2022:13, *Utökat informationsutbyte*, s. 260 och 261.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

4.7.3 Vår kartläggning

Allmänt

I delbänkandet SOU 2024:63 har vi redogjort för vår kartläggning av behoven av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Kartläggningen består av två delar, en bred och en fördjupad kartläggning.

Den breda kartläggningen genomfördes i form av en digital enkät som ställdes till i princip alla myndigheter och övriga organ som har att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen (se SOU 2024:63, avsnitt 4.4 och bilaga 2–5). Sammantaget kom det in 952 svar på enkäten, som både omfattar frågor om behovet av att lämna ut information och om behovet av att få del av information. Av naturliga skäl är det den del som avser möjligheten att *lämna ut* uppgifter till andra myndigheter som blir mest relevant att titta på när behovet av utökade möjligheter att lämna ut uppgifter på eget initiativ undersöks.

Den fördjupade kartläggningen genomfördes genom samråd och workshop m.m. med fyra olika myndighetssammansatta grupperingar, verksamma inom olika områden:

- SEFI-rådet

  Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen, SEFI-rådet, ansvarar för att samordna åtgärder i Sverige mot bedrägerier och andra missbruk av EU-relaterade medel.

- MUR-initiativet

  Ett nätverk som består av 25 statliga myndigheter vars syfte främst är att arbeta förebyggande genom att samverka för att förhindra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

- Bob-samverkan

  En struktur för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, i miljöer kopplade till organiserad brottslighet.

- Sveriges Kommuner och Regioner, SKR

  SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation där alla Sveriges kommuner och regioner är medlemmar.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Samråden med grupperingarna utformades efter den verksamhet som var aktuell i respektive sammanhang. I den fördjupade kartläggningen ingick även kontakt med två olika tillsynsmyndigheter, IVO och Finansinspektionen (se SOU 2024:63, avsnitt 4.5).

Vår breda kartläggning

Enkätens logik m.m.

Enkätens logik var uppbyggd på så sätt att de inledande frågorna hade funktionen av utslagsfrågor. De 142 respondenter som inledningsvis uppgav att de inte förfogade över uppgifter om enskilda som kan ha betydelse för andra myndigheter behövde inte svara på ytterligare frågor om utlämnande av uppgifter. De sammanlagt 352 respondenter som därefter uppgav att de antingen inte efterfrågade utökade möjligheter att lämna relevant information till andra myndigheter, eller inte hade någon ståndpunkt att redovisa i denna fråga, behövde sedan inte heller svara på ytterligare frågor om utlämnande, osv. Flera senare frågor gav dock möjligheten att fylla i flera alternativ, t.ex. frågor om vilka olika hinder som ansågs föreligga mot ett efterfrågat informationsutbyte.

Samtliga frågor om utlämnande avsåg sådan information om enskilda som kan ha betydelse för att andra myndigheter ska kunna fatta riktiga beslut eller på annat sätt utföra sin verksamhet. En fråga var dock mer specifik och avsåg sådan information om enskilda till andra myndigheter som kan ha betydelse för att andra myndigheter ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda eller ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser eller brottslighet. Den frågan hade dock inte karaktären av utslagsfråga.

Sekretesshinder – generellt

Hos de sammanlagt 424 respondenter som fick svara på frågan[35] om vilka sekretesshinder som föreligger mot att kunna lämna ut relevant information till andra myndigheter var det mest framträdande problemet att informationen omfattas av sekretess och att tillämpliga

[35] Flera alternativ kunde anges.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sekretessbrytande bestämmelser inte medger att information lämnas ut i tillräcklig omfattning (57,8 procent eller 245 respondenter).

Att annars sekretessbelagd information inte kan lämnas ut i tillräcklig omfattning kan avse olika förhållanden, t.ex. att rekvisiten som ställs upp för ett sekretessgenombrott är begränsande på olika sätt, eller att snävt avgränsade uppgiftskategorier anges. Med hänsyn till att de många sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som förekommer utanför offentlighets- och sekretesslagen innebär att ett sekretessgenombrott endast sker i samband med *en begäran* från den mottagande myndigheten, och inte när *ett behov* av att lämna ut uppgifterna uppstår, bör dock även sådan reglering kunna avses här.

Det tredje mest framträdande hindret (46,9 procent eller 199 respondenter) var att informationen omfattas av sekretess och det råder osäkerhet om det finns tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser eller inte. Här bör osäkerhet i fråga om en sekretessbrytande bestämmelse även medger utlämnande på eget initiativ rymmas. I anslutning till detta kan också nämnas att 41 procent eller 174 respondenter uppgav att ett hinder mot utlämnande är att informationen omfattas av sekretess och befintlig sekretessbrytande reglering uppfattas som svårtolkad.

Utlämnande på eget initiativ

195 respondenter uppgav att det finns hinder mot att lämna ut relevanta uppgifter till en annan myndighet *på eget initiativ*. Bland dessa finns flera av Sveriges största myndigheter, bl.a. Centrala studiestödsnämnden, CSN, Försäkringskassan, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverkets beskattningsverksamhet, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, Statens institutionsstyrelse (SiS), Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket. Bland övriga myndigheter kan nämnas flera ambassader, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IVO och Tandvårds-och läkemedelsförmånsverket.

Även 135 respondenter från kommuner – såväl i storstadsområden som i glesbygd – och 18 respondenter från 11 olika regioner har uppgett att ett hinder mot att lämna relevanta uppgifter till andra myndigheter är att utlämnandet inte kan ske på eget initiativ. Respondenter i kommunerna uppgav sig till största delen vara verksamma inom

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

social omsorg, dvs. äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg (66,1 procent eller 82 kommunala respondenter).

Bland övriga aktörer, som inte är myndigheter men som ska tillämpa offentlighets- och sekretessregleringen i delar av sin verksamhet, är det enbart två respondenter som angett hinder mot att lämna ut uppgifter på eget initiativ som ett hinder för utlämnande. En av dessa var dock Sveriges a-kassor, som svarade för samtliga medlemsorganisationers räkning.

Svarsalternativet som avser hinder mot att lämna ut uppgifter på eget initiativ kan ses som ett komplement till de föregående redovisade alternativen, dvs. om begränsningar i sekretessbrytande bestämmelser, och osäkerhet om innebörden av sekretessbrytande bestämmelser, eftersom det inte förutsätter att uppgifterna träffas av en sekretessbrytande bestämmelse. Uppgifterna som avses bör alltså typiskt sett vara inte sekretessbelagda i det enskilda fallet.

Andra rättsliga hinder än sekretessregleringen

I enkäten efterfrågades inte bara om sekretessregleringen uppfattas utgöra ett hinder mot att lämna ut sådana uppgifter som kan ha betydelse för att andra myndigheter ska kunna fatta riktiga beslut eller på annat sätt utföra sin verksamhet, utan även om det fanns andra hinder mot ett sådant utlämnande.

Totalt 242 respondenter uppgav att det även fanns andra rättsliga hinder än sekretessregleringen mot relevant uppgiftslämnande till andra myndigheter. Den mest framträdande problematiken i detta sammanhang[36] var att den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte, dvs. sekretess- och dataskyddsfrågor, uppfattas som komplex och svårtillämpad (171 respondenter).

Det näst mest framträdande hindret mot att lämna ut relevanta uppgifter till andra myndigheter var att det inte finns någon rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för den personuppgiftsbehandling som utlämnandet skulle innebära (98 respondenter). Bland de respondenter som redogjorde för detta problem finns 29 statliga myndigheter, bl.a. Bolagsverket, Domstolsverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IVO, Naturvårdsverket, Patent- och registreringsverket, Polismyndigheten, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, Skatteverkets

[36] Flera alternativ kunde anges.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

beskattningsverksamhet, Tullverket och Upphandlingsmyndigheten. Även 64 respondenter från kommuner uppgav att bristen på en rättslig grund i dataskyddsrättslig mening utgör ett hinder mot att lämna relevant information till andra myndigheter. Bland dessa finns såväl kommuner i storstadsområden som i glesbygd, och majoriteten av dessa (47 respondenter) uppgav att organisationen var verksam inom social omsorg, dvs. äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg.

Vilka uppgifter avses?

I enkäten ställdes även frågor om vilka uppgifter som bör kunna lämnas ut. Svarsalternativen bestod här i ett stort antal uppgiftskategorier som, beroende på i vilket sammanhang uppgifterna förekommer kan omfattas av en sekretess med ett rakt, kvalificerat skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgifterna inte är sekretessbelagda, eller uppgifter som omfattas av undantag från sekretess eftersom de är intagna i ett beslut. Totalt 294 respondenter angav t.ex. att de efterfrågade möjlighet att lämna ut uppgifter om identitet, medborgarskap, bosättning, civilstånd, familjeförhållanden, vårdnadsförhållanden m.m. och 247 respondenter angav att de efterfrågade möjlighet att lämna ut uppgifter om boende, boendeform, adress, samboende, m.m. Ett flertal av dessa uppgifter är sådana som typiskt sett inte är sekretessbelagda och tillgängliga för samtliga myndigheter genom Skatteverkets system för distribution av grunduppgifter från folkbokföringen, Navet.[37] Det rör dessutom flera uppgiftskategorier som typiskt sett inte anses särskilt känsliga, och därför inte är sekretessbelagda annars än i sällsynta undantagsfall.

Bland de respondenter som efterfrågat utökade möjligheter att lämna ut uppgifter om identitet, medborgarskap, bosättning, civilstånd, familjeförhållanden, vårdnadsförhållanden m.m. finns ett stort antal ambassader. Även några av Sveriges stora statliga myndigheter, t.ex. Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, Polismyndigheten och Transportstyrelsen efterfrågar en sådan möjlighet, liksom 223 respondenter i kommuner över hela landet. Bland de kommunala

[37] Jfr 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

aktörerna har 71,8 procent, eller 148 respondenter, uppgett att de är verksamma inom social omsorg, dvs. äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg.

Vidare kan nämnas att 141 respondenter efterfrågade möjligheter att lämna ut information om juridiska personers identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare m.m. Detta är också uppgifter som i många sammanhang inte är sekretessbelagda.

Som vi nämnt inledningsvis är dock bedömningen av om en uppgift är sekretessbelagd eller inte något som ofta avgörs i en konkret utlämnandesituation. Detta gäller emellertid inte uppgifter som förekommer i sammanhang som genom bestämmelser om undantag från sekretess inte är sekretessbelagda. Här kan särskilt nämnas att totalt 268 respondenter efterfrågar möjlighet att lämna ut information om pågående ärenden och beslut. Beslut är ofta undantagna från de materiella sekretessbestämmelserna och därför inte sekretessbelagda, i vart fall inte i sin helhet. Även i denna grupp finns det flera ambassader bland respondenterna, liksom flera stora statliga myndigheter. Bland respondenterna finns även 211 respondenter från kommuner och 10 respondenter från 7 olika regioner.

Ytterligare ett exempel är att uppgifter om registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter och andra beskattningsuppgifter inklusive om fastighetstaxering också i många fall inte är sekretessbelagda genom Skatteverkets beslut om dessa förhållanden.[38] 81 respondenter efterfrågar möjlighet att lämna ut denna typ av uppgifter.

Något om att behovet av att få del av uppgifter

Som vi nämnt inledningsvis är det av naturliga skäl mest relevant att undersöka behoven hos en utlämnande myndighet när frågan om utlämnande på eget initiativ undersöks. I sammanhanget bör dock något också sägas om myndigheternas behov av att få del av uppgifter från andra.

464 respondenter uppgav att sekretessregleringen utgör ett hinder mot att få del av för den egna verksamheten relevanta uppgifter om enskilda som andra myndigheter förfogar över. De primära hindren uppgavs vara dels att informationen omfattas av sekretess och det

[38] Se 27 kap. 6 § OSL om undantag från den absoluta skattesekretessen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

saknas tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser (286 respondenter eller 61,6 procent), dels att informationen omfattas av sekretess och tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser medger inte att information lämnas ut i tillräcklig omfattning (262 respondenter eller 56,5 procent).

224 respondenter eller 48,3 procent uppgav att ett hinder mot att få del av för verksamheten relevant information som andra myndigheter förfogar över är att den utlämnande myndigheten saknar möjlighet att lämna ut uppgifterna på eget initiativ. 49 statliga myndigheter finns i denna grupp, bl.a. CSN, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverkets beskattningsverksamhet, Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, Trafikverket och Transportstyrelsen. Även Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IVO, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Rättsmedicinalverket och flera ambassader finns bland de statliga myndigheterna som uppgett detta som ett hinder.

Också 161 respondenter från kommuner har uppgett att ett hinder mot att få del av för verksamheten relevant information som andra myndigheter förfogar över är att den utlämnande myndigheten saknar möjlighet att lämna ut uppgifterna på eget initiativ. Bland dessa har en majoritet, 96 respondenter eller 59,6 procent, uppgett sig vara verksamma inom social omsorg, dvs. äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg.

10 respondenter i 7 olika regioner har också uppgett att ett hinder mot att få del av relevant information är att den utlämnande myndigheten saknar möjlighet att lämna ut uppgifterna på eget initiativ.

Vår fördjupade kartläggning

Ett urval

I den fördjupade kartläggningen undersökte vi inte behovet av att i högre utsträckning lämna ut uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ särskilt. Det framkom dock flera exempel på situationer där möjligheten till utlämnande av uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ aktualiserades, varav några redogörs för nedan. Exemplen är alltså enbart ett urval av de behov vi kartlagt i detta

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

avseende. För en fullständig redogörelse och mer information om de samråd som hållits hänvisas till delbetänkandet.

Tillsynsmyndigheter

Med större möjlighet att få tillgång till uppgifter och förfinade utredningsmetoder blir *IVO* också allt bättre på att upptäcka förhållanden som IVO kan konstatera skulle vara av värde för andra myndigheter att få kännedom om. Utöver uppgifter som kan få direkt betydelse hos en myndighet för att säkerställa korrekta utbetalningar eller motverka brott kan det vara fråga om uppgifter som behöver anmälas till en annan myndighet för att dess data eller register ska bli korrekta. I nästa led kan uppgifterna behövas hos en utbetalande myndighet eller i en brottsutredning. IVO efterfrågar möjligheter att kunna lämna ut sådan information till berörda myndigheter.

Finansinspektionen ser hinder mot informationsutbyte t.ex. vid undandragande av skatt. På detta område ser myndigheten ett eventuellt behov av förbättringar och förenklingar vad gäller samarbete med Skatteverket. Finansinspektionen kan t.ex. i ett tillståndsärende se att ett företag förefaller ha ett s.k. upplägg som kan vara problematiskt ur ett skatterättsligt perspektiv, men som inte kan läggas till grund för ett avslag i tillståndsärendet. Motsvarande information kan Finansinspektionen även få i sin löpande tillsyn eller i en undersökning. I sådana situationer efterfrågas en möjlighet att enkelt och rutinmässigt kunna informera Skatteverket, som då ges möjlighet att utreda företaget.

SEFI-rådet

Svenska myndigheter är enligt EU-rätten skyldiga att motverka och upptäcka otillåten dubbelfinansiering och andra typer av bedrägerier om det påverkar EU:s budget. Enligt SEFI-rådet saknar de berörda myndigheterna i dagsläget möjligheter att strukturerat och regelmässigt utbyta information om utbetalda medel och stödmottagare, vilket gör det svårt att systematiskt kontrollera riktigheten i t.ex. ingivna ansökningsunderlag som läggs till grund för beslut om stöd. Enligt SEFI-rådet förekommer i enstaka ärenden och på förekommen anledning att vissa myndigheter hittar former för utbyte av

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

information. Enligt SEFI-rådet behöver dock myndigheterna, i syfte att fullgöra sina skyldigheter enligt EU-rätten, en möjlighet att göra det systematiskt. Utökade möjligheter att regelmässigt och systematiskt utbyta information mellan myndigheter som hanterar EU-stöd skulle bidra till att motverka och upptäcka otillåten dubbelfinansiering och andra typer av bedrägerier.

MUR-initiativet

Enligt *Skolverket* behövs det mer lättillgänglig kunskap om vilka bidrag skolhuvudmän och organisationer får. Olika myndigheter skulle på så sätt få en tydlig bild av vilka bidrag mottagarna tar emot från andra myndigheter (och kommuner), vilket skulle kunna förhindra dubbelfinansiering.

Inom *avfallsområdet* har fyra aktörer olika ansvar och utövar olika tillsyn och gör kontroller inom området; Naturvårdsverket, kommunerna, länsstyrelserna och Skatteverket. Problemet här är att de olika inblandade parterna inte vet vilken information som finns hos de andra aktörerna och som kan begäras ut. Här behövs enligt Skatteverket regelförändringar för att möjliggöra ett frivilligt informationsöverlämnande till den aktör man vet är i behov av uppgiften, t.ex. angående omständigheter som påverkar tillstånd utfärdade av länsstyrelsen eller omständigheter som bryter mot Naturvårdverkets utfärdade föreskrifter. Ingen möjlighet finns i dag att skicka denna information vidare.

Det är ett återkommande problem i lagstiftning som rör uppgiftsskyldighet att *Skatteverkets beskattningsverksamhet* ofta enbart är utpekat som en uppgiftslämnande, men inte mottagande, myndighet. Skatteverket är dock ofta i behov av extern information för att kunna agera mot oseriösa företag, exempelvis genom återkallande av F-skatt eller avregistrering som arbetsgivare eller för mervärdesskatt. Vid en utebliven avregistrering kan företag fortsätta att användas som brottsverktyg. Det kan också röra sig om information om felaktig beskattning, exempelvis svartarbete, som en annan myndighet har kännedom om men inte kan dela med Skatteverket på eget initiativ. Denna brist tas också upp av övriga myndigheter som ett återkommande problem och i dessa situationer tappar Skatteverket möjligheten till utredning och korrekta beslut om beskattning. Ett

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

närliggande exempel är att det inte är ovanligt att Skatteverket i samband med beskattningsutredningar får information om att personer som beskattas saknar arbetstillstånd, eller att de har fått ett sådant tillstånd på felaktiga grunder. Skatteverket kan dock inte dela med sig av den informationen på eget initiativ, och Migrationsverket å sin sida har inga möjligheter att begära ut informationen.

Skatteverkets skattebrottsenhet efterfrågar en möjlighet att kunna dela mer information med myndigheter som inte har ett brottsbekämpande uppdrag. Det kan t.ex. röra sig om att ha möjlighet att skicka signaler i syfte att förhindra brottslighet. De särskilda sekretessbrytande bestämmelserna och generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen bedöms inte vara tillräckliga verktyg för att åstadkomma det efterfrågade informationsutbytet.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet har uppgett att uppgifter inom folkbokföringsverksamheten oftast inte är sekretessbelagda. För folkbokföringsverksamheten är det därför sällan ett problem att lämna ut information efter begäran (jfr 6 kap. 5 § OSL). I Skatteverkets folkbokföringsutredningar förekommer det dock att handläggare uppmärksammar saker som andra myndigheter bedöms behöva utifrån sina respektive uppdrag. Exempel på sådan information som Skatteverket inte kan lämna ut på eget initiativ är bl.a. identitetshandlingar som inte har visats upp för Migrationsverket, madrassboenden vid kontrollbesök, utnyttjade identiteter i bolagsstyrelser och personer som saknar rätt att vistas i landet men som bor här och är folkbokförda. Det är inte heller ovanligt att folkbokföringsverksamheten utreder identitetsrelaterade fel och ändrar någons medborgarskap från ett ”EU-medborgarskap” till ett medborgarskap från tredje land, dvs. utanför EU, vilket innebär att han eller hon behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige.

CSN uppger att det t.ex. finns ett behov av att på eget initiativ kunna lämna uppgifter till Skatteverket för att den myndigheten ska kunna fatta korrekta beslut om beskattning. CSN kan nämligen få in uppgifter om förekomst av svartarbete, och lämnar merkostnadslån för extra boendekostnader i samband med dubbel bosättning. Det kan i sin tur påverka den enskildes rätt till reseavdrag och skatteavdrag för dubbel bosättning. Det finns också konkreta exempel på att Polismyndigheten har haft för CSN betydelsefulla uppgifter om en person som har studiestöd för att studera på plats utomlands men som har anhållits vid återkomst till Arlanda efter en längre tids vistelse

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

i ett helt annat land än det tänkta studielandet. Polismyndigheten och många andra myndigheter kan i dag välja att lämna ut uppgifter till CSN om de bedömer att ett sådan utlämnande har stöd i generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Utlämnande med stöd av den paragrafen fordrar dock en bedömning i det enskilda fallet och sker oftast inte på initiativ av utlämnande myndighet. Det förekommer även att en myndighet eller annan organisation upptäcker misstänkta felaktiga utbetalningar eller bidragsbrott i sin egen verksamhet. Uppgifter om stödtagare, kontaktuppgifter som telefonnummer, mailadresser, postadresser, IP-adresser etc. som förekommer i ett sådant ärende bör i sådana fall kunna delas med andra myndigheter på eget initiativ, som en input till extra kontrollåtgärder hos mottagande myndigheter och organisationer där samma stödtagare eller kontaktuppgifter förekommer.

Ett typfall som förekommer inom *Pensionsmyndigheten* är när oredovisade inkomster misstänks utifrån uppgifter i kontoutdrag som hämtats in i en kontrollutredning. I ett sådant fall hindrar sekretessregleringen Pensionsmyndigheten från att underrätta Skatteverkets beskattningsverksamhet om de misstänka oredovisade uppgifterna. Det hade inte varit något problem om Skatteverket hade skickat en begäran till om att få ta del av uppgifterna. I en sådan situation hade Pensionsmyndigheten i stället varit skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Som en konsekvens får Skatteverket inte alltid kännedom om oredovisade inkomster, vilket i sin tur kan leda till en felaktig beskattning och i förlängningen även till en felaktig pensionsgrundande inkomst.

Kronofogdemyndigheten uppger att det behövs större möjligheter att utbyta information som rör lönegarantibedrägerier. Inom den kontexten finns det i dag en sårbarhet för felaktiga utbetalningar. För att reducera sårbarheterna krävs att de myndigheter som är delaktiga i lönegarantiärenden har en möjlighet att samverka i enskilda ärenden. Det ställer krav på att Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Arbetsförmedlingen och de utbetalande länsstyrelserna kan utbyta information i de ärenden där man tror att fusk eller missbruk kommer att uppstå, eller redan har uppstått.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Bob-samverkan

Vid samrådet med Bob-samverkan deltog representanter från Kriminalvården, länsstyrelserna, Polismyndigheten, SiS, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Samrådet utgick från en handfull konkreta situationer kopplade till barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet, där behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter typiskt sett gör sig gällande. De situationer som redogjordes för och diskuterades var hämtade primärt från lokalpolisområdets vardag, där erfarenheten är att samverkansparten (t.ex. skolan, socialtjänsten eller SiS) frekvent hänvisar till sekretess och därför inte lämnar ut relevant och behövlig information till Polismyndigheten.

Vid samrådet underströks att deltagande myndigheter satsar på att hitta potentiella unga förövare tidigt, och att det arbetet i stora delar går ut på att dämpa sårbarheten hos barn och unga som riskerar att begå grova våldsbrott. En viktig komponent är att det finns ett välfungerande informationsutbyte mellan olika aktörer som kommer i kontakt med de unga och att deltagande myndigheter behöver kunna föra öppna samtal för att komma vidare med ett renodlat förebyggande arbete. Ett exempel som fördes fram var att SiS behöver få del av mer information från socialtjänsterna när det gäller var en ungdom ska placeras. Om SiS planeringsenhet inte vet vad de ska tänka på vid placeringen, t.ex. om det finns en nätverkskoppling som gör att vissa barn och unga inte bör placeras tillsammans med vissa andra, behöver socialtjänsterna få dela information om detta. Ett annat exempel som fördes fram var avseende barn och familjer som flyttar mellan olika kommuner för att undkomma samröre med bl.a. socialtjänsten. I de fallen lyftes särskilt socialtjänsternas och skolornas behov av enklare informationsutbyte fram. Under och efter diskussionerna vid samrådet med utredningen gjorde några myndigheter reflektionen att det i flera situationer som diskuterades faktiskt fanns en befintlig sekretessbrytande bestämmelse som av olika orsaker inte används. En synpunkt som framfördes var att dataskyddsfrågorna eventuellt kunde spela en viss roll i detta, och att kopplingen mellan sekretess och dataskydd har bidragit till mer restriktivitet i utlämnandesituationer.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Sveriges Kommuner och Regioner – SKR

Enligt SKR:s erfarenhet är en förutsättning för att ”lyckas” med välfärdsbrottslighet många gånger att uppgifter om enskilda skyddas av sekretess, och att myndigheter är förhindrade att utbyta information med varandra. Inom den kommunala sektorn råder ofta en presumtion för att uppgifter om enskilda är sekretessbelagda. Det innebär att olika kommunala aktörer, även t.ex. olika socialförvaltningar inom en och samma kommun, som utgångspunkt inte spontant får dela information med varandra, t.ex. om vem som beviljats en viss insats och på vilka grunder. Mot bakgrund av det starka sekretesskyddet är välfärdsbrottslighet inom den kommunala sektorn – särskilt vad gäller kommunernas verksamhet enligt socialtjänstlagen och enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – också mycket svår att upptäcka.

De små möjligheterna att dela information mellan olika socialförvaltningar inom en kommun eller med socialtjänsten i en annan kommun, eller med Polismyndigheten, är också ett stort problem i relation till barn som riskerar att fara illa, exempelvis genom att rekryteras in i kriminalitet. Det är särskilt påtagligt när barn rör sig mellan olika stadsdelar eller mellan olika kommuner. Kommunernas socialtjänster har enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för dessa barn men får i dag enbart utbyta information med varandra eller med Polismyndigheten i ett fåtal, avgränsade situationer. För en effektiv förebyggande verksamhet skulle det behöva införas en utökad, och framför allt tydligt tillåtande, reglering som ger möjlighet för socialtjänsten att utbyta information om barn som riskerar att fara illa, och andra personer när det är relevant, långt tidigare och i långt fler situationer än i dag.

4.7.4 Sammanfattning

Genom kartläggningar i andra sammanhang, och den kartläggning vi genomfört framgår att myndigheter ofta uppfattar att de saknar möjligheter att på eget initiativ lämna relevanta uppgifter till andra myndigheter. Detta gäller även i situationer där den myndighet som har uppgifterna hade haft en långtgående skyldighet att lämna ut samma uppgifter om mottagaren hade begärt det. En del i problematiken är därmed att det ofta finns ett informationsunderskott hos

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

mottagaren. De uppgiftskategorier som efterfrågas rör vidare både uppgifter som annars är sekretessbelagda och uppgifter som annars inte är det.

4.8 Överväganden och förslag

4.8.1 Det kartlagda behovet av att på eget initiativ kunna lämna uppgifter till en annan myndighet

Vår bedömning: De kartlagda generella behoven av ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter omfattar möjligheten att på eget initiativ utbyta uppgifter som inte är sekretessbelagda. Detta behov är inte på ett generellt plan tillgodosett genom annan lagstiftning vad gäller uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av ett undantag från sekretess och uppgifter som kan lämnas ut efter en prövning av den materiella sekretessbestämmelsen.

Skälen för vår bedömning

Kartlagda behov är till viss del tillgodosedda

I avsnitt 4.7 har vi redogjort för att det finns ett kartlagt och generellt behov av att på eget initiativ kunna lämna uppgifter till andra myndigheter. En stor del av behovet som rör bristen på rättsligt stöd för att lämna uppgifter på eget initiativ kan antas hänga samman med att många sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter kräver en begäran, dvs. att uppgifter är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren fram till dess en begäran om att få del av dem har framställts (jfr avsnitt 4.4.3). Om den generella sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslagit i SOU 2024:63 införs så kommer den problematiken att minska. Som vi nämnt flera gånger tidigare utgör nämligen en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ett rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, även om detta inte framgår uttryckligen av bestämmelsen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

De behov som redogjordes för i departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* borde vidare i viss mån ha blivit tillgodosedda genom införandet av LUFFA-lagen. Genom bestämmelserna i LUFFA-lagen kan uppgiftsutlämnandet ske på initiativ av den utlämnande myndigheten. Vissa behov som kartlagts i andra sammanhang kan vidare förväntas ha blivit eller komma att bli tillgodosedda genom införandet av annan lagstiftning, t.ex. den nyligen införda lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna och de förändringar av offentlighets- och sekretesslagen som infördes i samband med detta.[39] I den nya lagen är uppgiftsskyldigheten i vissa fall inte förenad med ett krav på en föregående begäran.

Det kartlagda behovet omfattar även uppgifter som annars inte är sekretessbelagda

Som vi nämnt tidigare finns det i regel inte någon på förhand avgränsad och definierad kategori av uppgifter som inte är sekretessbelagda i förhållande till en eller flera andra myndigheter. Det kartlagda generella behovet avser därför även uppgifter som annars inte är sekretessbelagda på grund av att de omfattas av ett undantag från sekretess och uppgifter som kan lämnas ut efter en prövning av den materiella sekretessbestämmelsen (jfr avsnitt 4.3.2). Baserat på resultatet av vår enkät vad gäller frågan om vilka uppgiftskategorier som avses, samt den kartläggning som redogjordes för i departementspromemorian *Utökat informationsutbyte*, bedömer vi att behovet även avser uppgifter som annars inte är sekretessbelagda på grund av att de inte är sekretessreglerade.

Behovet kvarstår vad gäller uppgifter som annars inte är sekretessbelagda

En följd av att myndigheternas handlingsutrymme vad gäller personuppgiftsbehandling är begränsat till vad som följer av lagstiftning är att myndigheters handlande som saknar stöd i rättsordningen inte är tillåtet.

[39] Se prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren, på initiativ av en utlämnande myndighet, är ett sådant handlande som i dag inte är generellt fastställt i den nationella rätten eller unionsrätten. Någon generell bestämmelse som motsvarar den i 6 kap. 5 § OSL, men som i stället reglerar handlingsutrymmet att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet, finns alltså inte.

Oavsett hur generell en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen än är utformad så träffar den dessutom inte uppgifter som ”från början” inte är sekretessbelagda i det sammanhang de förekommer. En sekretessbrytande bestämmelse kan alltså rent lagtekniskt inte ligga till grund för att lämna ut sådana uppgifter på eget initiativ. Det innebär att utrymmet för att lämna ut uppgifter som inte annars är sekretessbelagda ofta är mindre än utrymmet för att lämna ut uppgifter som annars är sekretessbelagda.

Som vi redogjort för i avsnitt 4.6 är det enbart när det föreligger en *skyldighet* att på eget initiativ upplysa en annan myndighet om något förhållande som utlämnande på eget initiativ av uppgifter som annars inte är sekretessbelagda uttryckligen är tillåtet. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet på initiativ av den utlämnande myndigheten har dock i regel ett mycket avgränsat tillämpningsområde. LUFFA-lagen gäller t.ex. enbart för uppgiftslämnande som sker för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. För informationsutbyte som inte uppfyller de förutsättningar som ställs upp i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet finns det fortsatt hinder mot att lämna ut uppgifter som annars inte är sekretessbelagda på eget initiativ.

Vad gäller sådana uppgifter som det inte råder något förbud mot att röja enligt sekretessregleringen (dvs. som annars inte är sekretessbelagda, jfr definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL) föreligger därmed *i praktiken* närmast vad som är att likställa med ett generellt förbud mot att på eget initiativ lämna dessa till en annan myndighet, trots att den utlämnande myndigheten enligt 6 kap. 5 § OSL hade varit skyldig att lämna samma uppgifter till mottagaren om en begäran hade framställts. Det generella behovet av att på eget initiativ kunna lämna sådana uppgifter till en annan myndighet kvarstår därmed, trots införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse och avgränsade uppgiftsskyldigheter som inte kräver en begäran.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Behovet av en enklare reglering

Vår kartläggning har visat att det finns ett mycket omfattande behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter som inte enbart har att göra med att uppgifter är sekretessbelagda i förhållande till andra myndigheter. Det mest framträdande problemet är den sammantagna regleringens komplexitet. Vi har därför bedömt att behovet av en tydligare, mer enhetlig och mer förutsebar sekretessreglering bör tillskrivas en stor vikt (se avsnitt 4.6.1 i SOU 2024:63).

Vi har nyss konstaterat att det lagtekniska utrymmet för att på eget initiativ lämna uppgifter som annars *inte* är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren (dvs. där det inte föreligger något förbud mot att röja uppgifterna) kan vara mindre än utrymmet att på eget initiativ lämna uppgifter som annars *är* sekretessbelagda. Regleringens komplexitet i detta avseende kan *i sig* ge upphov till en osäkerhet om innebörd och tillämpning även av andra bestämmelser. I vår kartläggning har vi t.ex. kunnat se att det råder en generell osäkerhet om tillämpningen av befintlig reglering som bl.a. avser i vilken utsträckning det faktiskt är tillåtet att på eget initiativ lämna uppgifter till en annan myndighet, trots att utlämnandet är tillåtet enligt en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Det kan i vart fall delvis antas bero på att det inte uttryckligen är tillåtet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som annars inte är sekretessbelagda. Behovet av tydlighet, enhetlighet och förutsebarhet gör sig därför även gällande i frågan om möjligheterna att på eget initiativ lämna uppgifter som, oavsett skäl, inte är sekretessbelagda.

Sammanfattning

En central del i de kartlagda behoven av ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter är möjligheten att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Detta behov tillgodoses i viss utsträckning bl.a. av den generella sekretessbrytande bestämmelse vi föreslagit i SOU 2024:63. Vår bedömning är dock att de kartlagda behoven av ett förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter även omfattar en generell möjlighet att på eget initiativ utbyta uppgifter som annars inte är sekretessbelagda. Det behovet är inte på ett generellt plan tillgodosett genom annan lagstiftning vad gäller uppgifter som inte är sekretess-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

reglerade, uppgifter som omfattas av ett undantag från sekretess och uppgifter som kan lämnas ut efter en prövning av den materiella sekretessbestämmelsen. Behoven avser främst att det saknas en tydligt tillåtande reglering, men även att den befintliga regleringen är komplex.

4.8.2 Befintlig reglering behöver förtydligas

Vår bedömning: Det behöver förtydligas att det är tillåtet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för vår bedömning

Uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse[40] i offentlighets- och sekretesslagen, och som därför inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren, kan redan i dag lämnas till mottagaren på initiativ av den utlämnande myndigheten. Rent rättsligt är det alltså inte behövligt med någon förändring av befintlig reglering för att möjliggöra utlämnande på eget initiativ i dessa situationer. Att de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen kan ligga till grund för ett utlämnande på eget initiativ framgår dock inte uttryckligen av bestämmelserna. I stället anges att sekretess *inte hindrar* att vissa uppgifter lämnas ut, om vissa villkor är uppfyllda. Regleringen är alltså inte särskilt tydlig i detta avseende.

Det sammantagna resultatet av vår kartläggning har lett oss till bedömningen att bl.a. behovet av en tydligare sekretessreglering bör tillskrivas en stor vikt, vilket vi nämnt ovan och redogjort för i avsnitt 4.6.1 i SOU 2024:63. I det sammanhanget uppmärksammade vi särskilt att det inte enbart är sekretessregleringen som påverkar myndigheternas handlingsutrymme. Parallellt med sekretessregleringen måste även det dataskyddsrättsliga regelverket tillämpas, vilket i många fall också inkluderar kompletterande, sektorsspecifik dataskyddsreglering. Ett av de mer framträdande praktiska problem som vi kartlagt är dessutom att regleringen uppfattas vara komplex och svårtillämpad, särskilt sammantagen med den dataskyddsrättsliga regleringen. Ur det perspektivet finns det alltså ett behov av att för-

[40] 10 kap. 28 § OSL räknas här inte till de sekretessbrytande bestämmelserna.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tydliga myndigheternas möjligheter att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter. Ett förtydligande skulle även medföra att det finns en tydligare rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för utlämnande på eget initiativ än det gör i dag.

Ökad tydlighet i regelverket skulle också bidra till ökad transparens för de enskilda registrerade vars uppgifter behandlas vid informationsutbyte mellan myndigheter. En sådan förändring kan därmed ses som en integritetshöjande åtgärd i förhållande till dataskyddsförordningen genom att bidra till förutsebarhet i frågan om hur uppgifter om enskilda registrerade får behandlas (jfr kraven i skäl 41 i dataskyddsförordningen). För en enskild registrerad kan utformningen av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen till och med uppfattas som vilseledande vad gäller möjligheten att med stöd av en sådan bestämmelse lämna ut uppgifter på eget initiativ.

Det finns följaktligen ett behov av att skapa en större tydlighet gällande innebörden av bestämmelser som redan i dag tillåter utlämnande på eget initiativ från en myndighet till en annan. Behovet kan tillgodoses genom en generell reglering av utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda.

4.8.3 Uppgiftslämnande på eget initiativ är ibland nödvändigt

Vår bedömning: För att ett berättigat och relevant informationsutbyte mellan myndigheter ska kunna genomföras är det i vissa fall nödvändigt att uppgifter lämnas på initiativ av den utlämnande myndigheten.

Skälen för vår bedömning

Frågan om ”på eget initiativ” satt i sitt sammanhang

En väsentlig del av det kartlagda behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter utgörs som vi redan påpekat av behovet av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ. Som vi konstaterat i avsnitt 4.8.1 är dock utrymmet för att på eget

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

initiativ lämna ut uppgifter som annars inte är sekretessbelagda dock ofta mindre än om uppgifterna i stället annars hade varit sekretessbelagda och därför träffats av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Mot detta kan ställas det starka rättsliga stödet för att lämna ut samma slags uppgifter, dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda, på begäran av den mottagande myndigheten. Genom bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL finns det till och med ett krav på myndigheter att lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet som har begärt att få del av uppgifterna, om inte utlämnandet är så resurskrävande att det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Samtliga uppgifter som skulle träffas av en bestämmelse som gav ett generellt rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna en uppgift som inte är sekretessbelagd till en annan myndighet skulle alltså *även* träffas av regleringen i 6 kap. 5 § OSL om en annan myndighet har begärt att få del av uppgiften. Eftersom myndigheter har en skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet på begäran kan man fråga sig om, och i så fall varför, det är av vikt att samma uppgifter bör få lämnas ut trots att mottagaren inte har begärt att få del av uppgifterna.

Syftet med utlämnande på eget initiativ

I vår kartläggning har det sammanfattningsvis framkommit att myndigheters medarbetare ibland får del av uppgifter eller gör iakttagelser som tyder på att det förekommer felaktigheter i en annan myndighets verksamhet, men som saknar betydelse i den egna verksamheten. Myndigheten som känner till dessa uppgifter saknar dock ofta möjlighet att underrätta den myndighet som ansvarar för den verksamhet där felaktigheten kan antas förekomma men har samtidigt en skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att lämna ut uppgifterna om detta skulle begäras av den andra myndigheten. Vissa aktörer har också särskilt lyft att den tänkta mottagande myndigheten i många fall saknar kännedom om att uppgifterna över huvud taget finns och därför inte heller kan framställa någon begäran om att få del av dem, trots att det inte skulle föreligga sekretesshinder mot ett utlämnande efter begäran.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

De förhållanden som vi har kartlagt motsvarar alltså i stora drag den situation som kan uppstå när en uppgiftsskyldighet på begäran träffar uppgifter som är sekretessbelagda (jfr avsnitt 4.4.3). Samma slags behov som vi har kartlagt har dessutom motiverat införandet av mer avgränsade rättsliga möjligheter att lämna uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ (jfr avsnitt 4.5).

Ett utlämnande på eget initiativ kan vara nödvändigt

Alla myndigheter är beroende av att ha tillgång till den information som är av betydelse för riktigheten i de beslut som fattas eller för att olika författningsreglerade uppgifter ska kunna utföras. Av naturliga skäl finns sällan all relevant information hos beslutsmyndigheten. Uppgifter som är av betydelse för myndigheters beslutsfattande m.m. finns i stället ofta hos fysiska eller juridiska personer. I många situationer har enskilda därför en långtgående uppgiftsskyldighet till myndigheterna och i vissa fall även en skyldighet att bevara visst underlag för att möjliggöra efterhandskontroller. Exempel på detta är bl.a. 110 kap. socialförsäkringsbalken som innehåller krav på att enskilda på heder och samvete lämnar uppgifter som är av betydelse för bedömningar i fråga om ersättning och tillämpning av bestämmelserna i balken i övrigt, och avdelning VI i skatteförfarandelagen som behandlar kontrolluppgifter, deklarationer och övriga uppgifter.

Den information som behövs för att en myndighet ska kunna utföra sina uppgifter finns dock ofta hos en annan myndighet, ibland genom att en enskild lämnat information till den andra myndigheten. Det kan också röra sig om att en annan myndighet har fattat ett beslut som har betydelse för en annan myndighets beslut eller gjort iakttagelser om förhållanden som är av betydelse för en annan myndighets verksamhet. Utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan kan alltså vara en förutsättning för att den mottagande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut eller på andra sätt utföra författningsreglerad verksamhet.

Informationsutbyte mellan myndigheter kan också bidra till att förenkla för enskilda, genom att de inte behöver förse en myndighet med uppgifter som redan lämnats till en annan myndighet, eller visa upp beslut som en annan myndighet redan har fattat. Möjligheten att

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utbyta uppgifter utgör därför en viktig förutsättning för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter, erbjuda medborgarnytta och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt.[41]

I de allra flesta situationer saknar dock en myndighet närmare kännedom om vilka beslut som fattas och iakttagelser som gjorts av andra myndigheter. Utan sådan kännedom finns det inte heller skäl för att begära ut några uppgifter från den myndighet som fattat ett beslut eller gjort en relevant iakttagelse. Utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan, på initiativ av den utlämnande myndigheten, kan alltså vara nödvändigt för att den mottagande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta korrekta beslut eller på andra sätt utföra författningsreglerad verksamhet. Annorlunda uttryckt är det just *informationsunderskottet* hos mottagaren som motiverar behovet av att lämna ut information från en myndighet till en annan. Hade mottagaren redan haft kännedom om de relevanta uppgifterna hade något behov av att lämna ut uppgifter inte heller funnits.

Sammanfattning

När en myndighet förfogar över uppgifter eller har kännedom om förhållanden som har betydelse för eller behövs inom en annan myndighets verksamhet bör det på ett generellt plan, vad gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren, vara både berättigat och relevant att uppgifterna kommer den berörda myndigheten till handa. Något förbud mot att röja uppgifterna finns ju inte enligt sekretesslagstiftningen. Myndigheter har också en långtgående skyldighet att lämna ut sådana uppgifter om detta begärs av den mottagande myndigheten.

I vissa situationer kräver dock ett berättigat informationsutbyte att den utlämnande myndigheten på eget initiativ har möjlighet att lämna ut uppgifterna, eftersom den mottagande myndigheten saknar kännedom om att uppgifterna över huvud taget existerar hos den utlämnande myndigheten. För att ett berättigat och relevant infor-

[41] Jfr t.ex. prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 1, prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 27, prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 18 och prop. 2019/20:123, *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 18 och 19.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

mationsutbyte mellan myndigheter ska kunna genomföras är det alltså i vissa fall nödvändigt att uppgifter lämnas på initiativ av den mottagande myndigheten.

4.8.4 Nuvarande begränsningar av möjligheten att på eget initiativ lämna uppgifter är inte motiverade

Vår bedömning: Mot bakgrund av den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen saknas det bärande skäl att begränsa myndigheters möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet.

Skälen för vår bedömning

Uppgifter som inte är sekretessbelagda och finalitetsprincipen

Som vi redan konstaterat finns det i dag ingen generell reglering i svensk rätt som uttryckligen ger stöd åt utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet. Vi har inte funnit några tydliga uttalanden om myndigheters handlingsutrymme vad gäller att utan en föregående begäran lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet, vare sig i förarbetena till 1980 års sekretesslag eller förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen.[42] Såvitt vi kunnat se har lagstiftaren alltså inte redovisat några tydliga överväganden om de mer övergripande konsekvenserna av att en uppgift *inte* är sekretessbelagd. Myndigheters handlingsutrymme vad gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda, utöver det som framgår av 6 kap. 5 § OSL (som tidigare framgick av 15 kap. 5 § sekretesslagen) är alltså inte närmare behandlat i förarbeten. Det går följaktligen inte heller att förarbetesvägen hitta fram till vad som ursprungligen var tänkt att gälla i en situation när en myndighet på eget initiativ överväger att lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet.

[42] Jfr dock vad som sägs om utlämnande på begäran eller på eget initiativ i SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 115–117. Här förefaller utgångspunkten eventuellt vara att uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas ut på eget initiativ till andra myndigheter utan ytterligare stöd för detta.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I dag måste dock all behandling av personuppgifter som inte är sekretessbelagda – precis som i princip all annan personuppgiftsbehandling – uppfylla kraven i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Det innebär bl.a. att det måste finnas en rättslig grund för behandlingen, dvs. ett rättsligt stöd för myndighetens handlande, som möjliggör den. Någon *uttrycklig* sådan rättslig grund för utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ finns inte i svensk rätt i dag, och som vi nyss konstaterat finns det inte heller några uttalanden i relevanta förarbeten som kan tydliggöra innebörden av frånvaron av reglering.

Det finns därför skäl för oss att söka svar på vad det egentligen innebär ur ett dataskyddsperspektiv att en uppgift *inte* är sekretessbelagd. Detta gäller särskilt i förhållande till finalitetsprincipen, dvs. principen om ändamålsbegränsning, som framgår av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. Finalitetsprincipen har en avgörande betydelse när vidarebehandling av personuppgifter diskuteras, och utlämnande av uppgifter utgör normalt en vidarebehandling av uppgifter för andra ändamål än de som de samlades in för (se vidare avsnitt 3.2).

Offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpas parallellt med dataskyddsregleringen och det finns vissa likheter mellan regelverken

När en sekretessbestämmelse utformas är syftet att den inte ska innebära en större begränsning av allmänna handlingars offentlighet än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som bedöms vara skyddsvärt (jfr 2 kap. 2 § TF). Som en följd av det har de materiella sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen olika styrka, föremål och räckvidd beroende på var inom den offentliga förvaltningen de ska tillämpas. Det som sekretessen skyddar är emellertid *uppgifter*, oavsett om dessa förkommer i allmänna handlingar eller inte (1 kap. 1 § andra stycket OSL).

När det gäller uppgifter om levande fysiska personer så träffar sekretessregleringen undantagslöst uppgifter som också är personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsregleringen (jfr artikel 4.1 i dataskyddsförordningen och 21 kap. 7 § OSL). Begreppet personuppgifter omfattar dessutom även information som endast indirekt är kopplad till en fysisk person. Det kan vara uppgifter som snarare är kopplade till juridiska personer, t.ex. om ett aktiebolag har sin

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

grundares namn som firmabeteckning. Också t.ex. IP-adresser anses vara personuppgifter så länge det går att hänföra uppgifterna till en fysisk person genom en krypteringsnyckel.[43]

När personuppgifter, dvs. uppgifter om levande fysiska personer i vid mening, behandlas så ska alltså dataskyddsbestämmelserna tillämpas parallellt med sekretessregleringen. Det är följaktligen inte fråga om att det ena eller det andra regelverket ska tillämpas när en myndighet t.ex. överväger att lämna ut en uppgift till en annan myndighet. Båda regelverket måste i stället beaktas och tillämpas inför och vid ett utlämnande.

Sekretessbestämmelser som rör uppgifter om fysiska personer syftar i första hand till att värna den enskildes personliga integritet. Som utgångspunkt ska uppgifter som är sekretessbelagda därför inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken de hämtats in (jfr 7 kap. 1 § OSL). Genom att sekretessregleringen även gäller mellan myndigheter hindras myndigheter från att lämna integritetskänsliga uppgifter vidare också till andra myndigheter.

I detta avseende har sekretessregleringen likheter med den dataskyddsrättliga finalitetsprincipen som innebär att det är förbjudet att vidarebehandla uppgifter för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålet. Precis som sekretessregleringen är syftet med dataskyddsbestämmelserna också i först hand att skydda enskildas personliga integritet (jfr artikel 1 i dataskyddsförordningen). Både sekretessregleringen och dataskyddsregleringen (finalitetsprincipen) utgår alltså från att uppgifter om enskilda inte får lämnas vidare till andra myndigheter, utan ska ”stanna” i det sammanhang där de först samlats in.

En annan likhet mellan sekretessbestämmelser och finalitetsprincipen är att det finns ett stort utrymme för att göra undantag från grundregeln i båda fallen. För sekretessbestämmelser gäller t.ex. 10 kap. 28 § OSL, dvs. att all sekretess oavsett styrka bryts av en författningsreglerad skyldighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet. När finalitetsprincipen tillämpas gäller (något förenklat) att vidarebehandling för oförenliga ändamål är tillåten om det finns stöd i lagstiftningen för sådan behandling (se avsnitt 3.2.2.).

[43] Jfr EU-domstolens avgörande i mål C-582/14, Patrick Breyer vs Bundesrepublik Deutschland, där dynamiska IP-adresser bedömdes vara personuppgifter när det, med hjälp av ytterligare information, fanns möjlighet till identifiering av fysiska personer utifrån sagda IP-adresser.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Det kan upprepas att dataskyddsregleringen, inklusive finalitetsprincipen, och sekretessregleringen ska tillämpas parallellt. Det innebär bl.a. att om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som medger undantag från huvudregeln att uppgifter inte får vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken de hämtats in, så finns det också stöd för vidarebehandlingen genom utlämnande, trots att denna behandling är oförenligt med insamlingsändamålet. En annan konsekvens av att regelverken ska tillämpas parallellt är att enbart det förhållande att det inte finns några sekretesshinder mot ett utlämnande inte medför att det utan undantag är tillåtet. Det kan t.ex. vara så att en uppgift är överflödig i förhållande till syftet med utlämnandet, och därför inte får lämnas ut, trots att den inte är sekretessbelagd i förhållande till mottagaren. Detta följer av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen).

En och samma prövning?

Som framgår ovan finns det möjligheter att göra undantag både från tillämpliga bestämmelser om sekretess och från principen om att uppgifter inte får vidarebehandlas för något ändamål som strider mot insamlingsändamålet. I båda fallen krävs dock att undantagen framgår av lagstiftningen, och när ett sådant undantag har gjorts genom sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter så utgör undantaget ett rättsligt stöd för vidarebehandling av uppgifterna under de villkor som anges i bestämmelsen.

En viktig skillnad mellan regelverken är dock att dataskyddsförordningen utgår från att det är förbjudet att vidarebehandla uppgifter för oförenliga ändamål, och kräver att lagstiftaren aktivt tar ställning till när detta ska vara *tillåtet*. Motsatsvis utgår offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser från offentlighetsprincipen, dvs. att uppgifter ska få lämnas ut för att tillgodose insynsintresset, och här krävs i stället att lagstiftaren aktivt tar ställning till när utlämnandet *inte* är tillåtet. De två regelverken kan alltså sägas närma sig frågan om integritetsskydd från motsatta håll; i ena fallet är vidarebehandlingen förbjuden om den inte är tillåten enligt lagstiftningen, i andra fallet är utlämnandet tillåtet om det inte är förbjudet enligt sekretessregleringen. Att de två regelverken ska tillämpas parallellt kompliceras av detta förhållande.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I olika sammanhang har det tidigare gjorts gällande att syftet med finalitetsprincipen blir uppfyllt genom bestämmelser om sekretess och undantag från sekretess. I betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) som låg till grund för offentlighets- och sekretesslagen uttalades t.ex. följande.[44]

> Finalitetsprincipen är ett integritetsskydd. Den har utformats i en politisk miljö där majoriteten av medlemsstaterna saknar en offentlighetsprincip och därmed inte heller har samma sekretessreglering som vi har. Vi har på grund av offentlighetsprincipen en detaljerad sekretessreglering där integritetskänsliga uppgifter har givits ett sekretesskydd. Sekretessen gäller inte bara gentemot enskilda, utan även mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet. I vissa fall har lagstiftaren infört sekretessbrytande regler som innebär att sekretesskyddade uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas till en eller flera andra myndigheter.
>
> Genom denna ordning uppnås samma syfte som man vill åstadkomma genom finalitetsprincipen. Myndigheterna hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter, för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. De uppgifter som inte försetts med något sekretesskydd eller som omfattas av sekretessbrytande regler har av lagstiftaren ansetts vara av sådan karaktär att utlämnanden till andra myndigheter, eller, när det gäller sekretessbrytande regler, vissa myndigheter, inte kan anses vara oförenliga med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in. Detta ställningstagande kommer till uttryck i 15 kap. 5 § sekretesslagen.

I betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39), som i och för sig inte lett till lagstiftning, gjordes en något mindre tillåtande bedömning än den som redogjorts för ovan. Här uttalas nämligen inget om vad som ska gälla för uppgifter som inte har försetts med något sekretesskydd. Däremot tydliggjordes utredningens ställningstagande i frågan om förhållandet mellan sekretess och finalitetsprincipen i följande uttalanden.[45]

> När det gäller frågan om utlämnande av personuppgifter till andra myndigheter eller till enskilda är det alltså vår uppfattning att behandling i form av utlämnanden är förenliga med finalitetsprincipen så länge som utlämnandena som sådana sker i överensstämmelse med lag eller förordning enligt vilken uppgifterna får eller ska lämnas ut. Härmed avses i första hand utlämnanden till annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL och utlämnanden av sekretessreglerade uppgifter till en annan myndighet eller enskild, på begäran eller på eget initiativ, som sker med stöd

[44] SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 232. I den efterföljande propositionen kom dock inte detta till uttryck.
[45] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 284.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

> av någon sekretessbrytande bestämmelse. Vi menar alltså att lagstiftaren genom att reglera ett uppgiftslämnande får anses ha tagit ställning till att sådana utlämnanden som ska eller får ske inte är oförenliga med ursprungliga ändamål. Myndigheterna är alltså bundna av den prövning enligt finalitetsprincipen som lagstiftaren gjort genom exempelvis en sekretessbrytande bestämmelse.

Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i rättsfallet HFD 2021 ref. 10 tyder på att domstolen ansluter sig till den bedömning som redogörs för i betänkandet *Ny sekretesslag*. I avgörandet uttalade domstolen nämligen följande.

> Genom sekretessbestämmelser hindras myndigheterna från att lämna bl.a. integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. *Härigenom får lagstiftaren anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.* [Vår kursivering.] Utöver sekretessprövningen ska den personuppgiftsansvariga myndigheten således inte göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

Detta förhållningssätt, dvs. att prövningen av om en vidarebehandling genom utlämnande till en annan myndighet är förenligt med finalitetsprincipen i svensk rätt görs av lagstiftaren genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, är dock inte tydligt fastslaget i någon författning (se även avsnitt 5.2.4).

Vad bör då gälla för utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda?

Som vi nämnt flera gånger tidigare finns det sedan länge en generell och långtgående skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet som begär det, men ingen generell reglering som uttryckligen tillåter att samma uppgifter lämnas till samma myndighet utan en föregående begäran. Skyldigheten att på begäran lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda är ett uttryck för myndigheters samverkansskyldighet som bl.a. framgår av förvaltningslagen och som begränsas av sekretessregleringen. Vi bedömer att frågan om vad som bör gälla för utlämnande på eget initiativ av uppgifter som det med stöd av 6 kap. 5 § OSL hade funnits en skyldighet att lämna ut bör besvaras med utgångspunkt i den bestämmelsen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Först bör det åter poängteras att *samtliga* uppgifter som inte är sekretessbelagda och som kan komma att lämnas ut på eget initiativ träffas av bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL. Ett utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda medför alltså inte att fler uppgifter än i dag skiftar rättslig karaktär från att vara sekretessbelagda till att inte vara det. Alla uppgifter som skulle kunna lämnas ut på initiativ av den utlämnande myndigheten är alltså sådana som den utlämnande myndigheten inte skulle kunna neka mottagaren att ta del av om en begäran hade framställts, om inte utlämnande varit så resurskrävande att det hindrat arbetets behöriga gång.

En av principerna bakom offentlighets- och sekretesslagen är dessutom att alla tystnadsplikter i det allmännas verksamhet ska framgå av den lagen, både i förhållande till enskilda och myndigheter.[46] Sekretessen enligt 1980 års sekretesslag, som också motsvarar dagens reglering, skulle därför i princip ha direkt giltighet också i myndigheternas verksamhet och en sekretessbelagd uppgift skulle inte få lämnas vare sig till annan myndighet eller till annan verksamhetsgren inom den egna myndigheten, eller fritt kunna utnyttjas av myndigheten eller dess personal.[47] Uppgifter som inte är sekretessbelagda är motsatsvis uppgifter som med en tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen är av sådant slag att det *inte* ska råda något förbud mot att lämna ut dem (jfr definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL). Trots att vi inte funnit förarbetsuttalanden som ger tydlig vägledning i frågan förefaller lagstiftaren alltså ursprungligen ha utgått från att uppgifter som inte är sekretessbelagda ska kunna lämnas till en annan myndighet på eget initiativ när det finns skäl för det, särskilt mot bakgrund av principen om myndigheters skyldighet att samverka.

Att utlämnande efter en begäran uttryckligen reglerats i motsats till utlämnande på eget initiativ skulle kunna förklaras av att det har funnits ett behov av att klargöra och fastställa myndigheters *skyldighet* gentemot varandra. Myndigheter har ju, till skillnad från enskilda, ingen grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar hos en annan myndighet.[48] Motsatsvis kan man tänka sig att det inte har uppfattats finnas något behov av att lagstifta om en rättslig möjlighet

[46] Se t.ex. uttalandena i prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 68 och 91 m.fl. sidor, prop. 1990/91:131, *om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål m.m.*, s. 26, och Justitiedepartementets broschyr, *Offentlighetsprincipen och sekretess – Kortfattat om lagstiftningen*, s. 23 och 24.
[47] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 120.
[48] Jfr prop. 1948:230, *med förslag till tryckfrihetsförordning m.m.*, s. 122 och 123.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som inte kräver något av myndigheterna, och som mot bakgrund av principen bakom sekretessregleringen, sammantaget med myndigheters skyldighet att samverka, kan ha uppfattats som självklar. Lagstiftaren bör dessutom inte ha haft någon möjlighet att förutse att EU-rättsliga krav på den nationella lagstiftningen med tiden skulle medföra att ett sådant uppgiftsutbyte trots allt skulle komma att sakna rättsligt stöd. Att svensk rätt inte anpassats till överordnade normer (dvs. dataskyddsförordningen) i detta avseende kan vara ett förbiseende från lagstiftarens sida i samband med att dataskyddsförordningen började tillämpas i maj 2018. Det befintliga hindret mot att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet kan då inte sägas vara ett resultat av medvetna överväganden från lagstiftaren sida, utan snarast oavsiktligt.

Skyldigheten att på begäran lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet är dessutom inte förenad med ett krav på att den mottagande myndigheten ska ha ett behov av uppgifterna för att skyldigheten ska inträda. Det behovsrekvisit som är vanligt förekommande i särskilt reglerade uppgiftsskyldigheter förefaller alltså ha ersatts av kravet på en begäran i 6 kap. 5 § OSL. En utgångspunkt måste här ha varit att myndigheter inte samlar in eller begär att få ta del av information som saknar betydelse för verksamheten, inte minst med beaktande av legalitetsprincipen. Utifrån det synsättet uppnås, genom kravet på att en begäran ska föregå utlämnandet, ett grundläggande skydd även för uppgifter om enskilda som annars inte är sekretessbelagda, eftersom uppgifterna därigenom inte kan spridas godtyckligt mellan myndigheter eller för illegitima syften.

En begäran är dock inte avgörande för om ett legitimt behov av att utbyta information föreligger eller inte. Tvärtom kan ett sådant behov av ett utlämnande i många situationer uppstå just av den anledningen att den mottagande myndigheten *saknar kännedom* om den aktuella uppgiften eller förhållandet som avses. Som vi redogjort för i avsnitt 4.5 kommer detta synsätt bl.a. till uttryck genom de många bestämmelser om uppgiftsskyldighet utan föregående begäran som förekommer i befintlig lagstiftning. Den omständigheten att den mottagande myndigheten redan känner till uppgiften kan i stället medföra att något behov av utlämnande inte finns.[49]

[49] Jfr t.ex. prop. 2020/21:160, *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*, s. 101.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet som inte kräver en begäran är många gånger utformade i syfte att bryta förekommande sekretess och för detta krävs enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL en skyldighet att lämna ut uppgifter. Sådana bestämmelser innehåller ofta rekvisitet att ett utlämnande får ske om det kan antas ha betydelse för mottagaren.

I den här aktuella situationen, när uppgifterna som avses per definition inte är sekretessbelagda, ”räcker det” med en uttalad rättslig möjlighet att lämna uppgifterna om det finns skäl för det. Ett rekvisit som föreskriver att uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas om det finns anledning att anta att uppgifterna behövs hos mottagaren borde dessutom fylla samma syfte som kravet att en begäran ska föregå utlämnandet enligt 6 kap. 5 § OSL. På så sätt tillåter inte regleringen att uppgifter som inte är sekretessbelagda sprids godtyckligt mellan myndigheter eller för illegitima syften.

Som vi nämnt ovan har Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2021 ref. 10 uttalat att lagstiftaren, genom bestämmelser om sekretess, får anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Det uttalandet skulle kunna leda till slutsatsen att lagstiftaren också har tagit ställning till att vidarebehandling genom utlämnande till en annan myndighet alltid är förenlig med insamlingsändamålet vad avser uppgifter som inte är sekretessbelagda. Om detta förhållningssätt skulle vara vägledande framstår det som tveksamt om lagstiftarens tänkta dataskyddsrättsliga ställningstagande endast skulle vara avhängigt den mottagande myndighetens begäran och inte den omständigheten att uppgifterna faktiskt inte är sekretessbelagda. Detta gäller särskilt mot bakgrund av syftet med sekretessregleringen, dvs. att ställa upp samtliga förbud mot att lämna ut uppgifter av hänsyn till bl.a. enskildas personliga integritet som ska gälla (jfr avsnitt 5.4.4). Att sekretessregleringen därmed även begränsar myndigheters samverkansskyldighet talar för den slutsatsen.

Under alla förhållanden finns det i dag, genom HFD 2021 ref. 10, ett vägledande avgörande som slår fast att ett utlämnande med stöd av 6 kap. 5 § OSL är förenligt med finalitetsprincipen. Mot den bakgrunden bör det i vart fall inte direkt strida mot finalitetsprincipen att *samma uppgifter* lämnas ut för i princip *samma syften* till samma *potentiella mottagare,* men på eget initiativ.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Sammanfattning

Vår sammantagna bedömning är att det saknas bärande skäl att begränsa myndigheters möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet på det sätt som sker i dag. Skillnaden mellan att en myndighet begär att få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda och att en utlämnande myndighet lämnar *samma uppgifter* på eget initiativ kan rimligen inte vara avgörande för om behandlingen bör tillåtas eller inte, under förutsättning att det finns anledning att anta att uppgiften behövs i den mottagande myndighetens verksamhet.

Mot bakgrund av de kartlagda behoven och den i vissa fall avgörande betydelsen av att myndigheter kan lämna uppgifter till en annan myndighet när det finns skäl för det, finns det dessutom starka skäl för en förändring av den befintliga regleringen. Att nuvarande reglering dessutom kan vara ett resultat av lagstiftarens förbiseende i samband med att dataskyddsförordningen började tillämpas talar ytterligare för detta. I fortsättningen bör därför myndigheternas möjligheter att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter inte begränsas på det sätt som sker i dag. Genom en tydligt tillåtande reglering av att uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas ut på initiativ av den utlämnande myndigheten, när det finns skäl för det, läks också den otydlighet som finns när den rättsliga grunden finns i de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (jfr avsnitt 4.8.2).

4.8.5 En ny generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda

Vårt förslag: En myndighet ska få lämna en uppgift till en annan myndighet utan en begäran, om uppgiften inte är sekretessbelagd och utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vårt förslag

Uppgifter som inte är sekretessbelagda och myndigheters samverkan

Vår bedömning i de föregående avsnitten är sammanfattningsvis att det finns ett behov av att införa ett rättsligt stöd för myndigheter att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet. Det finns inte några sakliga skäl som kan motivera dagens regleringssituation, dvs. å ena sidan en långtgående skyldighet att på begäran lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet, samtidigt som ett utlämnande å andra sidan av samma uppgifter på eget initiativ många gånger i praktiken är förbjudet, oavsett behovet eller nyttan av utlämnandet i övrigt.

Vi har även bedömt att det finns ett behov av att förtydliga regleringen avseende utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda av den anledningen att de träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. I dag framgår endast att sekretess inte hindrar att en sådan uppgift lämnas till en annan myndighet, om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda.

I departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* föreslogs att det skulle införas en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som skulle komplettera regleringen i 6 kap. 5 § OSL om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter på begäran av mottagaren. Om en bestämmelse utformas på ett sådant sätt, dvs. att den i likhet med regleringen i 6 kap. 5 § OSL tar sikte på uppgifter som inte är sekretessbelagda – oavsett varför uppgifterna inte är sekretessbelagda – skulle båda de övergripande behov som vi har identifierat tillgodoses. En sådan bestämmelse skulle alltså ge ett rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av ett undantag från sekretess och uppgifter som efter en sekretessprövning inte är sekretessbelagda till en annan myndighet. Den skulle dessutom ge ett tydligare rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda av den anledningen att uppgifterna träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Vi förslår därför att det införs en ny bestämmelse som ger myndigheterna ett tydligt rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna en uppgift som inte är sekretessbelagd till andra myndigheter. Bestämmelsen kommer i likhet med 6 kap. 5 § OSL att träffa alla uppgifter

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som inte är sekretessbelagda, oavsett om detta beror på att de t.ex. är undantagna från sekretess eller träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen bör därför ses som ett komplement till den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § OSL, som anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § FL. Även den bestämmelse som vi föreslår kan därmed sägas reglera ett generellt rättsligt förhållande mellan myndigheter, dvs. principen att alla myndigheter ska samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som är möjlig, där utbyte av information är ett viktigt led. Det är en princip som det svenska förvaltningsrättsliga systemet bygger på.[50]

Samverkan mellan myndigheter begränsas dock av sekretessregleringen.[51] Både 6 kap. 5 § OSL och den bestämmelse vi föreslår avser enbart uppgifter som inte är sekretessbelagda.

Den bestämmelse som vi föreslår kommer i likhet med bestämmelserna i 6 kap. 4 och 5 §§ OSL att ta sikte på myndigheternas utlämnande av uppgifter. Det framstår som naturligt att placera bestämmelsen i anslutning till dessa bestämmelser. Den nya bestämmelsen bör därför lämpligen placeras i en ny paragraf i 6 kap. 5 a § OSL.

Utlämnandet ska antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet

En första förutsättning för att utlämnande med stöd av den förslagna bestämmelsen ska kunna komma i fråga är alltså att uppgifterna inte är sekretessbelagda. Frågan är vad som i ska krävas i övrigt.

Enligt den generella sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslagit i vårt delbetänkande är det inte den mottagande myndighetens behov av uppgiften som är avgörande för om utlämnande ska kunna ske. Det avgörande är i stället att utlämnandet behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen. Detta innebär t.ex. att även sådant uppgiftsutlämnande som sker från en myndighet för att den mottagande myndigheten ska kunna kontrollera om den har en uppgift som den utlämnande myndigheten har för avsikt att efterfråga i ett senare skede ska vara tillåtet enligt bestämmelsen (se SOU 2024:63, avsnitt 6.5).

[50] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 167.
[51] Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 89 och 361.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

En begränsning av den föreslagna bestämmelsen som innebär att ett utlämnande ska kunna komma i fråga endast om den mottagande myndigheten behöver uppgiften riskerar enligt vår mening att bli alltför snäv. Ett uppgiftsutlämnande enligt bestämmelsen bör också kunna ske för den utlämnande myndighetens skull. En myndighet kan exempelvis behöva lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda för att den mottagande myndigheten ska kunna kontrollera om den har en uppgift som den utlämnande myndigheten i ett senare skede har för avsikt att efterfråga, precis som vi föreslagit avseende den generella sekretessbrytande bestämmelsen. Enligt vår bedömning bör det avgörande i stället vara om *själva utlämnandet* har betydelse för att antingen den mottagande myndigheten eller den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

En annan fråga är vilken grad av utredning som ska krävas när det gäller frågan om utlämnandets betydelse. I många fall kommer det inte att vara möjligt för den utlämnande myndighet att med någon högre grad av säkerhet slå fast att ett utlämnande faktiskt kommer att ha en sådan betydelse som sägs ovan. Detta borde särskilt gälla i de fall utlämnandet sker därför att det har betydelse för den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Vår slutsats blir därmed att det för att utlämnande enligt bestämmelsen ska kunna ske inte bör krävas att det är klarlagt att det kommer att ha betydelse för den utlämnande eller den mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet.

Rekvisitet *kan antas* eller andra uttryck med liknande betydelse är gängse när det gäller befintliga skyldigheter att lämna uppgifter på eget initiativ (jfr avsnitt 4.5). Det innebär att tröskeln för i vilka situationer uppgifter får lämnas på initiativ av den utlämnande myndigheten är lågt satt. De kan t.ex. vara i sådana situationer som framgår av vår fördjupade kartläggning, dvs. när en myndighet fattar ett beslut eller får information om ett förhållande och där beslutet eller förhållandet typiskt sett har en betydelse för riktigheten i beslut eller verksamheten i övrigt hos en annan myndighet.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.5 har skyldigheter att lämna uppgifter på eget initiativ i regel införts för att den myndighet som uppgiftsskyldigheten gäller i förhållande till ska kunna fatta riktiga beslut och i övrigt kunna bedriva sin verksamhet. Dessa bestämmelser är i många fall avgränsade på olika sätt. Den bestämmelse vi nu föreslår är generellt utformad och träffar alltså fler situationer

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

än särskilda uppgiftsskyldigheter. Särskilt reglerade uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser bör dock kunna tjäna till vägledning vid tillämpningen av den bestämmelse vi föreslår. Man bör exempelvis kunna utgå ifrån att ett utlämnande av en viss *typ* av uppgifter som i en viss situation träffas av en skyldighet att lämna ut dem också kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet och därmed vara möjlig att lämna ut enligt den bestämmelse som vi föreslår. Detta förutsätter att övriga förutsättningar för utlämnande enligt bestämmelsen är uppfyllda, dvs. främst att uppgifterna inte är sekretessbelagda i det enskilda fallet.

Mot denna bakgrund föreslår vi att ett utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på initiativ av den utlämnande myndigheten bör vara tillåtet redan när det kan antas att det har betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

Föregående samråd och rutinmässiga utlämnanden

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att den ska utgöra ett tydligt rättsligt stöd för att på den utlämnande myndighetens initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet. Detta gäller oavsett om utlämnandet sker därför att det kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

I sakens natur ligger att det är myndigheten själv som i regel bäst kan avgöra vilka uppgifter den behöver för att kunna fatta korrekta beslut och i övrigt bedriva sin verksamhet. Även om bestämmelsen kommer att medge utlämnande av uppgifter på eget initiativ bör man därför kunna utgå ifrån att utlämnande som sker för att det kan antas vara av betydelse för att en annan myndighet ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet ofta kommer att föregås någon form av dialog mellan utlämnande och mottagande myndighet. Vid tveksamhet om rekvisitet *kan antas* är uppfyllt kan den myndighet som bedömer att den har uppgifter som kan antas vara av betydelse för en annan myndighets verksamhet självfallet kontakta den andra myndighet för att kontrollera om uppgifterna efterfrågas eller inte. En sådan kontakt kan resultera i

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

att den mottagande myndigheten begär ut uppgifterna och att det första utlämnandet därmed sker på begäran, och att efterföljande utlämnandena sker rutinmässigt och på den utlämnande myndighetens egna initiativ.[52]

Nödvändigt utlämnande?

Bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Den bestämmelse som vi föreslår innebär som nyss sagts att en myndighet får lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet bl.a. om det kan antas vara av betydelse för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Såväl den bestämmelse vi nu föreslår som bestämmelsen om nödvändigt utlämnande möjliggör alltså uppgiftslämnande i den utlämnande myndighetens intresse. Något bör därför sägas om hur dessa bestämmelser förhåller sig till varandra.

Bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL är en sekretessbrytande bestämmelse. Om en tillämpning av 10 kap. 2 § OSL mynnar ut i att sekretess inte hindrar att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas ut så är uppgifterna inte sekretessbelagda i förhållande till mottagaren. Vidare får sådana uppgifter som träffas av 10 kap. 2 § OSL, i likhet med vad som gäller för alla uppgifter som träffas av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, lämnas ut på eget initiativ.

Den bestämmelse vi nu föreslår bryter ingen sekretess i sig eftersom den tar sikte på uppgifter som av olika skäl bedömts inte vara sekretessbelagda. Bestämmelsen ger ett rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av ett undantag från sekretess och uppgifter som efter en sekretessprövning inte är sekretessbelagda till en annan myndighet. När det gäller sådana annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, exempelvis bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL, kommer

[52] Jfr prop. 2000/01:129, *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*, s. 60 och prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 56.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

bestämmelsen endast utgöra ett förtydligande av vad som redan gäller, dvs. att uppgifterna får lämnas ut på eget initiativ.

Något om bestämmelsens förhållande till uppgiftsskyldigheter

Även om den generella sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslagit i SOU 2024:63 införs så kommer det också i fortsättningen finnas uppgifter som är sekretessbelagda i förhållande till andra myndigheter och som enbart kommer att kunna lämnas ut om det finns en skyldighet att göra det. I avsnitt 4.4.3 har vi redogjort för att uppgifter som är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren fram till dess en begäran har framställts inte heller kommer att träffas av reglering som avser utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ. Det är en naturlig följd av att uppgifterna fortsatt är sekretessbelagda så länge ingen begäran har framställts. Införandet av en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kommer alltså inte påverka informationsutbyten som enbart är tillåtna på grund av bestämmelser om uppgiftsskyldighet på begäran.

Det förekommer dock att en skyldighet att på begäran lämna uppgifter till en annan myndighet träffar uppgifter som annars *inte* är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren. Det kan t.ex. avse beslut som är undantagna från sekretess eller uppgifter som efter en prövning enligt en tillämplig materiell sekretessbestämmelse inte är sekretessbelagda. I dessa fall kommer den föreslagna bestämmelsen att ge stöd åt ett utlämnande, oavsett om en begäran har framställts eller inte. Förutsättningen för utlämnandet på eget initiativ är ju att uppgifterna inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren, vilket de inte kommer vara i dessa fall.

Införandet av en generell bestämmelse om utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda kommer dock träffa samma uppgifter som omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till en annan myndighet, oavsett om dessa annars är sekretessbelagda eller inte. I dessa fall kan det alltså uppfattas uppstå en dubbelreglering. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet på eget initiativ utgör dock en specialreglering av utlämnandet i fråga som till skillnad från den här föreslagna bestämmelsen innebär en skyldighet att lämna ut uppgifterna. En uppgiftsskyldighet är

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

alltså något annat än den bestämmelse vi föreslår, som enbart ger ett rättsligt stöd åt utlämnandet men inte kräver något av den utlämnande myndigheten. Någon egentlig konkurrens mellan bestämmelser om uppgiftsskyldighet på eget initiativ och den nya bestämmelsen bör därför inte uppkomma. Myndigheterna får med andra ord iaktta tillämpliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet på eget initiativ oberoende av den nya bestämmelsen.

Uppgifter som kan antas vara av betydelse för andra myndigheter som inte dokumenteras

Det förekommer att myndigheter uppmärksammar förhållanden som kan antas vara av betydelse för andra myndigheters verksamhet, men som inte är relevanta inom den egna verksamheten (se avsnitt 4.7.3). Någon generell skyldighet att dokumentera uppgifter som inte har någon direkt koppling till den egna myndighetens verksamhet föreligger inte. I många fall borde det i själva verket vara så att myndigheterna anser sig vara förhindrade att dokumentera sådana uppgifter, t.ex. av det skälet att det saknas en rättslig grund enligt dataskyddsregleringen att behandla uppgifterna. Om en medarbetare hos en myndighet uppmärksammar förhållanden som inte dokumenteras finns uppgifterna om dessa förhållanden endast som en minnesbild hos medarbetaren. En särskild fråga är om sådana uppgifter ska kunna lämnas ut enligt den bestämmelse vi föreslår.

I 1 kap. 1 § andra stycket OSL anges att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Vidare sägs att dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgift, vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (jfr även definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL). Sekretessbestämmelserna innebär alltså såväl tystnadsplikt som handlingssekretess. Om en uppgift är sekretessbelagd råder det med andra ord ett förbud att röja den oavsett om den finns i en handling hos myndigheten eller endast som en minnesbild hos en enskild medarbetare vid myndigheten.[53]

Av 6 kap. 5 § OSL framgår att en myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga

[53] Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del B s. 91 och 92.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

gång. Den bestämmelsen är alltså begränsad till att avse uppgifter som myndigheten *förfogar över* och som inte är sekretessbelagda.

I lagmotiven till 15 kap. 5 § i 1980 års sekretesslag, som motsvarar bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL, klargörs inte vad som närmare krävs för att en myndighet ska anses förfoga över en uppgift.[54] Kammarrätten har emellertid i ett fall funnit att en myndighet inte kan anses förfoga över en uppgift som endast finns som en minnesbild hos en anställd vid en myndighet. För att en myndighet ska anses förfoga över en uppgift krävs att den finns dokumenterad i en handling eller på annat sätt.[55]

Som vi framhåller i delbetänkandet finns enligt vår bedömning anledning att ta fasta på nämnda kammarrättsavgörande (se SOU 2024:63, avsnitt 6.4). I det följande utgår vi därför ifrån att en myndighet endast kan anses förfoga över en uppgift som finns dokumenterad i en handling eller på annat sätt. Det innebär att *skyldigheten* enligt 6 kap. 5 § OSL endast träffar uppgifter som är dokumenterade. Den bestämmelse som vi föreslår kommer inte att innebära annat än en *möjlighet* för myndigheterna att på eget initiativ lämna ut en uppgift som inte är sekretessbelagd till en annan myndighet. I alla händelser kan det alltså inte uppstå någon skyldighet för myndigheten att lämna ut uppgifter som endast finns som en minnesbild hos en enskild medarbetare. I det avseendet finns det alltså en avgörande skillnad mellan 6 kap. 5 § OSL och den bestämmelse vi föreslår.

De sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är vidare inte begränsade till att endast avse uppgifter som myndigheterna förfogar över, dvs. uppgifter som har dokumenterats (se SOU 2024:63, avsnitt 6.4). En uppgift som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse får därmed lämnas ut med stöd av bestämmelsen även om den endast finns som en minnesbild hos en enskild medarbetare hos myndigheteten.

Ett av syftena med den bestämmelse vi föreslår är att det ska förtydligas att uppgifter som träffas av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen får lämnas ut på eget initiativ. På samma sätt som det är möjligt att lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter som endast finns som en minnesbild hos en medarbetare hos en myndighet med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bör det följaktligen

[54] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 361.
[55] Kammarrätten i Stockholm, dom i mål nr 2354-11, 2011-11-25.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

vara möjligt att lämna ut dessa uppgifter med stöd av den bestämmelse vi föreslår. I bestämmelsen bör det därför inte uppställas något hinder mot att lämna ut uppgifter som endast finns som en minnesbild hos en enskild medarbetare hos en myndighet. Det ska alltså inte krävas att myndigheten förfogar över uppgiften, i den mening begreppet getts i ovan relaterade kammarrättsavgörande.

En sådan reglering innebär inte att varjehanda tanke hos en medarbetare vid en myndighet kan bli föremål för utlämnande enligt bestämmelsen eller att utlämnande av uppgifter som inte är dokumenterade annars kan ske godtyckligt. Ett utlämnande av en uppgift som inte har dokumenterats måste – på samma sätt som när det är fråga om uppgifter som har dokumenterats – uppfylla villkoren i bestämmelsen. För att utlämnande ska kunna ske måste det alltså vara fråga om en uppgift som inte är sekretessbelagd och det måste kunna antas att utlämnandet är av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

Att muntligen lämna ut information till en annan myndighet som inte är dokumenterad men som innehåller personuppgifter utgör inte i sig någon automatiserad behandling av personuppgifter. Dataskyddsregleringen är dock tillämplig på behandling av personuppgifter som inte är automatiserad om personuppgifterna är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.[56] Av 27 § FL framgår t.ex. att det finns en grundläggande skyldighet för en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling att snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. En skyldighet att dokumentera vissa uppgifter finns också på andra håll i lagstiftningen, tex. i 5 kap. OSL. Enligt vår bedömning innebär detta att dataskyddsregleringen i många situationer kommer att vara tillämplig vid muntligt uppgiftslämnande till andra myndigheter av uppgifter som inte har dokumenterats vid den utlämnande myndigheten. Detta medför att de grundläggande principerna i artikel 5 i dataskyddsförordningen måste iakttas, vilket bl.a. innebär att uppgifterna som lämnas ut ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, enligt principen om uppgiftsminimering, som framgår av artikel 5.1 c.

[56] Se artikel 2.1 och 4.6 i dataskyddsförordningen och 1 kap. 3 § BDL.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

5 Den kompletterande dataskyddsregleringen – en översyn

5.1 Inledning

5.1.1 Uppdraget

I vårt delbetänkande *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) föreslog vi att en generell sekretessbrytande bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den föreslagna bestämmelsen tar bort vissa sekretesshinder mellan myndigheter vad gäller uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen utgör också en rättslig grund för den behandling av personuppgifter som informationsutbyte med stöd av bestämmelsen innebär.

I avsnitt 4.8.5 har vi föreslagit att ytterligare en generell bestämmelse ska införas i offentlighets- och sekretesslagen. Den bestämmelsen ger ett tydligt rättsligt stöd åt att på den utlämnande myndighetens initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda, när det kan antas att utlämnandet är av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

De två förslag som vi hittills har lämnat utgör tillsammans en generell, förenklad och mer tillåtande reglering av myndigheters informationsutbyte än den befintliga. Förslagen är avsedda att tillgodose de behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter som vi kartlagt och redovisat i vårt delbetänkande.

Sektors- eller myndighetsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandling i kompletterande dataskyddslagstiftning, ofta kallat registerförfattningar, ska tillämpas parallellt med offentlighets- och

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sekretesslagen. I våra direktiv nämns att det i sådana författningar kan finnas begränsningar av möjligheten att dels behandla personuppgifter för att kunna lämna ut och ta emot dem, dels lämna ut dem elektroniskt. Sådana bestämmelser kan alltså utgöra ett hinder mot att utbyta uppgifter med stöd av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. För att syftet med våra förslag ska kunna uppnås kan alltså den kompletterande dataskyddsregleringen i vissa fall behöva ändras.

Vårt uppdrag i denna del är därför att göra en översyn av den kompletterande dataskyddsregleringen för att möjliggöra att de förslag som lämnats tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och att lämna nödvändiga författningsförslag.

5.1.2 Kapitlets disposition

Sedan början av 1970-talet har den kompletterande dataskyddsregleringen utvecklats på ett i det närmaste organiskt sätt. Med det menas att lagstiftningen har växt fram till synes utan riktning eller samordning från lagstiftarens sida. Lagstiftaren har t.ex. inte haft någon konsekvent hållning i centrala frågor. I stället har det på olika områden gjorts olika rättsliga bedömningar av likadana grundförhållanden, vilket avspeglat sig i lagstiftningens varierande utformning. Lagstiftaren har inte heller använt eller utvecklat någon enhetlig begreppsapparat, trots att föremålet för regleringen (myndigheters automatiserade personuppgiftsbehandling) varit detsamma sedan flera decennier. Lagstiftaren har inte heller, trots upprepade påpekanden om behovet,[1] genomfört någon samlad analys och översyn av området. Den kompletterande dataskyddsregleringen utgör därför ett förhållandevis komplext rättsområde. För att sätta våra senare överväganden i sitt rätta sammanhang bedömer vi att det är nödvändigt att inledningsvis redogöra för några generella aspekter av den kompletterande dataskyddsregleringen. I avsnitt 5.2. beskriver vi därför översiktligt rättsområdets bakgrund och utveckling utifrån hur den allmänna regleringen har förändrats. Där redogör vi även översiktligt för den rättsliga och tekniska utvecklingen, samt hur grunddragen i den kompletterande dataskyddsregleringen inte förändrats i takt med dessa.

[1] Jfr t.ex. uppräkningen i SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 106–110.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I avsnitt 5.3 redogörs sedan för vad, och vilka författningar, som omfattas av vår översyn av den kompletterande dataskyddsregleringen, samt de behov som vi kartlagt på området.

Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering är en av de kategorier av bestämmelser som omfattas av översynen. Ändamålsbestämmelser, en problematisering av deras förhållande till offentlighets- och sekretesslagen och några exempel på uttömmande ändamålsbestämmelser behandlas i avsnitten 5.4.1–5.4.3.

I avsnitt 5.4.4 redogör vi för vår bedömning av hur begränsningar av utbytet av uppgifter mellan myndigheter ska regleras i svensk rätt. Vår bedömning av ändamålsbestämmelsernas faktiska förhållande till offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser ges i avsnitt 5.4.5, och i avsnitt 5.4.6 föreslår vi sedan att det ska införas en upplysningsbestämmelse som tydliggör förhållandet mellan de olika regelverken i kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn. Eventuella behov av följdändringar behandlas i avsnitt 5.4.7.

Regleringen av vidarebehandling och utlämnande i dataskyddsreglering inom brottsbekämpningen behandlas i avsnitt 5.5.1. I avsnitt 5.5.2 lämnas sedan förslag på hur denna ska förändras.

I avsnitten 5.6.1–5.6.2 behandlas sedan elektroniskt utlämnande och regleringen av sådant utlämnande mellan myndigheter. I avsnitt 5.6.3 lämnar vi slutligen förslag på ny reglering av elektroniskt utlämnande i kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn.

5.2 Kompletterande dataskyddsreglering – då och nu

5.2.1 Allmänt om sektors- eller myndighetsspecifika bestämmelser om dataskydd

Kompletterande bestämmelser

I kapitel 3 i vårt delbetänkande (SOU 2024:63) har vi beskrivit generella normer kring myndigheters informationshantering, personlig integritet, dataskydd och sekretess. Där lämnas en samlad redogörelse över bestämmelser i den allmänna dataskyddsregleringen,

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

dvs. dataskyddsförordningen[2] och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, och brottsdatalagen (2018:1177), BDL. Det som sägs där upprepas inte i detta sammanhang.

Kompletterande dataskyddsreglering, det som ofta kallas registerförfattningar, har till skillnad från generella bestämmelser om dataskydd ett begränsat tillämpningsområde och avser normalt personuppgiftsbehandling inom en viss verksamhet, vid en viss myndighet eller inom en viss sektor. De sektorsspecifika bestämmelserna förhåller sig alltid till den allmänna regleringen och kan sägas fylla ut denna. Kompletterande reglering kan även innehålla undantag från de allmänna bestämmelserna, i den mån sådana undantag är tillåtna enligt överordnad reglering.

Det bör påpekas att ett flertal myndigheter och sektorer inte har någon kompletterande dataskyddsreglering att förhålla sig till. I dessa fall tillämpas bara den allmänna dataskyddsregleringen. Eftersom behovet av och syftet med kompletterande reglering varierar utgör den kompletterande dataskyddsregleringen i många fall en mindre beståndsdel i lagstiftning som i övrigt innehåller bestämmelser av materiell eller processuell art, se t.ex. 114 kap. socialförsäkringsbalken, SFB, och 1 a kap. vapenlagen (1996:67). Både socialförsäkringsbalken och vapenlagen innehåller huvudsakligen bestämmelser som *inte* utgör kompletterande dataskyddsreglering.

I andra fall finns den kompletterande regleringen i en särskild lag och/eller förordning, se t.ex. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, med respektive tillhörande förordningar. Exemplen utgör s.k. informationshanteringsförfattningar, som är tillämpliga inom hela eller en stor del av en myndighets kärnverksamhet.

Det krävs dock inte att behandlingen är särskilt omfattande för att kompletterande reglering ska motivera en separat författning. Även mycket integritetskänslig behandling kan regleras särskilt i en egen författning (jfr avsnitt 5.4.7).

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Faktiska registerförfattningar

Viss registerföring som i dag är reglerad i kompletterande dataskyddsreglering har en lång historik. Lantmäteriets fastighetsregister och Skatteverkets folkbokföring är ett par exempel med månghundraåriga anor, som tidigare haft delvis andra syften och reglerats på annat sätt än i dag. Det har även förekommit författningsreglering av registerföring under lång tid i den meningen att det i författning föreskrivits att vissa register med visst innehåll ska föras och med en närmare reglering av registerverksamheten. Exempelvis har den nuvarande lagen (1998:620) om belastningsregister föregångare i lagen om allmänt kriminalregister från år 1963 som i sin tur föregicks av lagen om straffregister från år 1900.[3]

När föremålet för regleringen är ett register som *ska föras* rör det sig om bestämmelser som inte enbart reglerar personuppgiftsbehandling inom en viss verksamhet. Sådana faktiska registerförfattningar (eller registerbestämmelser, om regleringen finns insprängd i annan lagstiftning) medför i stället att en eller flera myndigheter ges ett materiellt uppdrag att föra registret i enlighet med bestämmelserna i författningen. Faktiska registerförfattningar skiljer sig alltså från annan kompletterande dataskyddsreglering, som inte ålägger en myndighet en skyldighet att bedriva ytterligare verksamhet än den som framgår av annan reglering.

Det är dock svårt att alltid dra en skarp gräns mellan faktiska registerförfattningar (eller -bestämmelser) och annan kompletterande dataskyddsreglering. Det finns t.ex. flera författningar som både innehåller bestämmelser av kompletterande dataskyddskaraktär och bestämmelser som föreskriver att ett register ska föras.

5.2.2 Den kompletterande dataskyddsregleringens bakgrund

Allmänt

Dagens kompletterande dataskyddsreglering har sin bakgrund i samhällets ökande användning av digital teknik under slutet av 1900-talet och den integritetsdebatt som följde i spåren på denna utveckling. Den debatten var i och för sig inte begränsad till Sverige utan fördes i flera länder. År 1970 utlöste dock den svenska folk- och bostads-

[3] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 83 och 84.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

räkningen som genomfördes med hjälp av ADB (dvs. automatisk databehandling) en särskilt intensiv debatt om den nya tekniken och dess användning i landet. I debatten kritiserades den digitala insamlingen av uppgifter om människor, deras attityder och levnadsförhållanden bl.a. för att öka myndigheternas makt och möjligheter att styra enskildas handlingar. En faktor som också ansågs vara betydelsefull var den psykologiska effekt som vetskapen om ADB-teknikens möjligheter medförde. Det ansågs därför behöva finnas insyns- och kontrollmöjligheter gentemot dem som hade tillgång till den nya tekniken, i syfte att enskilda skulle kunna lita på att deras integritet respekterades både av andra enskilda och av myndigheter.[4]

Någon generell regel om fredande av privatlivet gentemot myndighet fanns dessutom inte i svensk rätt vid tidpunkten. Det efterlystes därför en datalagstiftning med regler om vad som skulle vara tillåtet för myndigheter och enskilda i fråga om att använda digital teknik.[5] År 1973 infördes så en särskild lag, datalagen (1973:289) som skulle tillgodose behovet av en datalagstiftning. Datalagen var den första i sitt slag i världen.[6]

1973 års datalag

I datalagen användes begreppet personregister som utgångspunkt för regleringen. Med personregister avsågs enligt 1 § datalagen register, förteckning eller andra anteckningar som fördes med hjälp av automatisk databehandling, ADB, och som innehöll personuppgift som kunde hänföras till den som avsågs med uppgiften. Varje sammanställning av personuppgifter med hjälp av ADB ansågs under datalagen innebära att ett personregister hade inrättats.[7]

Utgångspunkten i datalagen var ursprungligen att bara den som anmält sig till Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) och fått licens för det skulle få inrätta och föra personregister. I samband med att ett sådant tillstånd lämnades skulle Datainspektionen också meddela föreskrift om ändamålet med registret,

[4] Prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*, s. 44.
[5] SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*, s. 498 och 499 samt prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*, s. 40–42.
[6] SOU 1993:10, *En ny datalag*, s. 16.
[7] Jfr Ds 2001:67, *Behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 17.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

och om särskilda skäl förelåg fick tillståndet begränsas till viss tid. För att få inrätta och föra känsliga register krävdes dessutom ett särskilt tillstånd från Datainspektionen. Ett sådant tillstånd behövdes i regel för att inrätta och föra register med uppgifter om brott och brottsmisstankar, uppgifter om hälsotillstånd eller sexualliv, omdömen om den registrerade eller personuppgifter som hämtats från något annat register. Om ett personregister beslutats av riksdagen eller regeringen krävdes dock inget tillstånd.[8]

Datainspektionen skulle enligt datalagen, i den mån det behövdes för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, meddela föreskrifter för tillståndsgivna register. Föreskrifterna skulle i dessa fall avse bl.a. inhämtande av uppgifter för personregistret, vilka personuppgifter som fick ingå i personregistret, utförandet av den automatiska databehandlingen, den tekniska utrustningen, de bearbetningar av personuppgifterna i registret som fick göras med automatisk databehandling och de personuppgifter som fick göras tillgängliga.[9]

Under datalagens giltighetstid reglerades dock myndigheters personregister ofta i särskilda lagar och dessa personregister krävde som nämnts inte särskilt tillstånd från Datainspektionen. Registerförfattningarna byggde dock på att den generellt tillämpliga datalagen ”fyllde ut” där det inte fanns särregler.[10] Även för särskilt reglerade register kunde Datainspektionen dessutom bemyndigas att meddela särskilda föreskrifter om ändamål m.m.

Regeringens uttalade målsättning har under en lång tid varit att register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skulle meddelas i form av lag. Enligt Konstitutionsutskottet har det varit av stor betydelse att en författningsreglering av ADB-register (dvs. automatiserad personuppgiftsbehandling) kommit till stånd i syfte att stärka skyddet för de registrerades integritet i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister.[11] Dessa uttalanden har därefter påverkat lagstiftningsmodellen vad gäller den kompletterande dataskyddsregleringen under en lång tid.[12]

[8] 2, 2 a, 5 och 4 §§ datalagen.
[9] 6 § datalagen.
[10] SOU 1997:39, *Integritet – Offentlighet – Informationsteknik*, s. 209.
[11] Prop. 1990/91:60, *om offentlighet, integritet och ADB*, s. 58 och bet. 1990/91:KU11 s. 11.
[12] Se t.ex. uppräkningen i SOU 1997: 39, *Integritet – Offentlighet – Informationsteknik*, s. 204–206.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Personuppgiftslagen

Genom personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som genomförde 1995 års dataskyddsdirektiv[13], upphävdes datalagen. Utgångspunkten i personuppgiftslagen, som kompletterades av personuppgiftsförordningen (1998:1191), var att behandling av personuppgifter skulle vara tillåten i de fall och på de villkor lagen angav.[14] Det tidigare licens- och tillståndsförfarandet avseende personregister avskaffades därmed också slutligt och myndigheter kunde därför behandla personuppgifter direkt med stöd av personuppgiftslagen. Datainspektionen hade dock fortsatt befogenhet att bl.a. meddela vissa föreskrifter enligt bestämmelserna i personuppgiftsförordningen. Dessa föreskrifter kunde t.ex. avse i vilka fall behandling av personuppgifter var tillåten och vilka krav som skulle ställas på den personuppgiftsansvarige.[15]

I personuppgiftslagen användes inte begreppet register över huvud taget för olika samlingar av uppgifter. Däremot uttalade regeringen i lagens förarbeten att det inom den offentliga sektorn ofta förekom stora mängder känsliga uppgifter och uppgifter som hade hämtats in med stöd av straffsanktionerad uppgiftsplikt. Därför var det särskilt viktigt med ett starkt integritetsskydd när det gällde uppgifter inom all offentlig verksamhet. Myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll skulle därför som utgångspunkt regleras särskilt i lag, liksom tidigare.[16]

När datalagen ersattes av personuppgiftslagen kom också vissa äldre sektorsspecifika registerlagar, som hade införts när datalagen gällde, att ersättas av en modernare variant av registerlag. Trots att det inte längre fanns ett krav på tillstånd och licens från Datainspektionen, eller beslut av riksdag eller regering, för att en myndighet skulle få behandla personuppgifter automatiserat ansågs det som redan nämnts i flera fall ändå finnas ett behov av att särskilt reglera myndigheters digitala hantering av uppgifter. Begreppet databas började då användas i flera, men inte alla, sammanhang.

---

[13] Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.
[14] Prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 64.
[15] 16 § personuppgiftsförordningen.
[16] Prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 41.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Att en myndighets databas eller motsvarande skulle eller fick finnas reglerades därför ofta i lag, tillsammans med bestämmelser om bl.a. ändamålen med behandlingen, sökbegränsningar, elektroniskt utlämnande och gallringsfrister. Vilka uppgifter som fick ingå i databaser, uppgiftssamlingar eller register reglerades dock normalt i förordning och inte i lag.[17]

Även om många äldre lagar ersattes av ny reglering i samband med att personuppgiftslagen infördes så bibehölls alltså den grundläggande regleringsmodellen från datalagens tid.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen, som ersatte 1995 års dataskyddsdirektiv, började tillämpas i maj 2018 och utgör sedan dess en generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen på ett generellt plan av dataskyddslagen. När dataskyddslagen infördes upphävdes personuppgiftslagen.

I dataskyddslagens förarbeten gjordes flera överväganden om tolkningen av centrala delar i dataskyddsförordningen, bl.a. avseende de krav som ställs i relation till den rättsliga grund för behandling som i huvudsak är aktuell för myndigheter (artikel 6.1 c och 6.1 e).

Regeringens bedömning var sammanfattningsvis att dataskyddsförordningens krav på att den grund för behandling som vanligtvis aktualiseras för myndigheter ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten inte innebär ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Regeringen uttalade att det i stället är den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen. Den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen var enligt regeringen fastställd i enlighet med svensk rätt, om den följer av författning eller beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.[18]

[17] Jfr t.ex. 4 § i den numera upphävda förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, 2 § i den numera upphävda förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och 3–5 §§ förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[18] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 48.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Enligt regeringen krävdes alltså inte en reglering i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Regeringen bedömde dock att det även fortsättningsvis fanns ett utrymme för sådan sektorsspecifik särreglering om behandling av personuppgifter som finns i de svenska registerförfattningarna (dvs. kompletterande dataskyddsreglering).[19] Dataskyddslagen är därför subsidiär i förhållande till sådan reglering.

Anpassningen av de sektorsspecifika författningarna behandlades inte i lagstiftningsärendet om dataskyddslagen. Däremot gjordes en generell översyn av sektorsspecifika kompletterande dataskyddsbestämmelser i flera olika sammanhang. Den översyn, eller snarare de översyner, som då gjordes var huvudsakligen inriktade på att anpassa den sektorsspecifika regleringen till dataskyddsförordningen, bl.a. genom att upphäva hänvisningar till personuppgiftslagen och införa hänvisningar till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Någon djupare analys av de sektorsspecifika bestämmelserna skedde inte i dessa sammanhang. Däremot har några sådana lagstiftningsinitiativ initierats under de senaste åren.[20]

Brottsdatalagen

2016 års datasskyddsrättsliga reform inom EU medförde även ett nytt regelverk för personuppgiftsbehandling som utförs av brottsbekämpande myndigheter, 2016 års dataskyddsdirektiv[21]. Brottsdatalagen genomför 2016 års dataskyddsdirektiv i nationell rätt och är liksom dataskyddslagen subsidiär i förhållande till sektorsspecifik reglering.

Vid tidpunkten för brottsdatalagens införande fanns det redan sektorsspecifik reglering för de brottsbekämpande myndigheterna, som kompletterade personuppgiftslagen. Regeringen konstaterade dock att anpassningen av vissa myndigheters registerförfattningar till brottsdatalagen skulle innebära omfattande strukturella och redak-

[19] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 22.
[20] Se t.ex. SOU 2024:57, *Ett nytt regelverk för hälsodataregister*, SOU 2024:7, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* och SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*.
[21] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tionella ändringar. Nackdelarna med att låta anpassningen till brottsdatalagen ske genom ändringslagar var enligt regeringen så stora att aktuella myndigheters registerförfattningar i stället borde upphävas och ersättas med nya lagar. De nya lagarna var dock i allt väsentligt baserade på de tidigare gällande författningarna och någon fullständig översyn av bestämmelserna genomfördes inte.[22]

5.2.3 Rättslig och teknisk utveckling

Allmänt

Då den sektorsspecifika regleringen kompletterar de allmänna bestämmelserna påverkar förändringar av det allmänna regelverket behovet och utformningen av kompletterande reglering. Om det t.ex. i den allmänna regleringen krävs särreglering på sektors- eller myndighetsnivå så har den kompletterande regleringen en annan betydelse än om det inte finns något sådant krav. Om den allmänna regleringen i stället förbjuder särreglering av vissa förhållanden så påverkar även detta utformningen av den kompletterande regleringen. Den rättsliga utvecklingen påverkar alltså både behovet av och syftet med den kompletterande dataskyddsregleringen.

Även den tekniska utvecklingen påverkar rättsområdet. 1973 års datalag kom till i det inledande skedet av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och samhället i stort. Vid den här tiden utgjorde informationshantering med digital teknik ett undantag från det normala, som då var manuell och analog handläggning, och det fanns endast cirka 340 ”datorsystem” som innehöll personuppgifter inom den offentliga sektorn.[23] Som vi redogjort för ovan fanns det samtidigt en utbredd rädsla för de möjligheter som den nya tekniken medförde. Sedan datorer och annan digital teknik började användas inom den offentliga sektorn har det därför i lagstiftningsarbetet genomgående lagts stor vikt vid att i integritetsskyddande syfte begränsa myndigheters möjlighet att använda digital teknik.

I förarbetena till datalagen uttalades dock att varje reglering som infördes på datahanteringsområdet behövde ses som ett provisorium. Det uttalades vidare vara fråga om lagstiftning på ett helt nytt område och om erfarenheten visade att regleringen i något avseende blev

[22] Prop. 2017/18:269, *Brottdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 97 och 98.
[23] SOU 1993:10, *En ny datalag*, s. 27.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

onödigt betungande eller hämmande för utvecklingen behövde ändringar och kompletteringar kunna genomföras.[24] Även den tekniska utvecklingen påverkar alltså både behovet av och syftet med den kompletterande dataskyddsregleringen.

Tidigare påpekanden om anpassningen till den tekniska och rättsliga utvecklingen

Den kompletterande dataskyddsregleringen har under en lång tid och i olika sammanhang varit föremål för kritik, generellt eller avseende särskilda författningar. En stor del av kritiken går ut på att rättsområdet inte i tillräcklig utsträckning uppdaterats i takt med den rättsliga och tekniska utvecklingen.

Integritetsskyddskommittén[25] (Ju 2004:05) noterade att den reformering av registerförfattningarna som hade skett efter personuppgiftslagens ikraftträdande hade genomförts utan någon egentlig samordning vilket bl.a. lett till oklarheter i tillämpningen och svårigheter att överblicka regelverket.[26] Sammantaget var kommitténs analys att skyddet för den personliga integriteten väsentligt skulle förbättras om regelverket utformades enhetligare, tydligare och mer i överensstämmelse med bestämmelserna i framför allt (dåvarande) sekretesslagen.[27]

2005 års informationsutbytesutredning[28] (Fi 2005:08) konstaterade att registerförfattningarna saknade en enhetlig struktur och att begreppsbildningen på området var oklar och framtagen under en tid av helt andra och mer begränsade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte. Dessa förhållanden skapade enligt utredningen onödiga hinder för utvecklingen. Den bristande strukturen i författningarna och den oklara begreppsbildningen orsakade dessutom tillämpningssvårigheter som enligt utredningen innebar ökade risker för oacceptabla intrång i den personliga integriteten.[29]

---

[24] Prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*, s. 89 och 92.
[25] Integritetsskyddskommittén hade bl.a. i uppdrag att kartlägga och analysera skyddet för den personliga integriteten, samt överväga om skyddet i lagstiftningen behöver kompletteras, se dir. 2004:51.
[26] SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys*, Del 1, s. 462.
[27] SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys*, Del 1, s. 466.
[28] 2005 års informationsutbytesutredning hade bl.a. i uppdrag att pröva om det var lämpligt att vissa utökade möjligheter till elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter infördes, se dir. 2005:91.
[29] SOU 2007:45, *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter*, s. 393–395.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Informationshanteringsutredningen[30] (Ju 2011:11) redogjorde för bilden av registerlagstiftningen som ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde. Den höga komplexiteten i regleringen förklarades bl.a. med att registerförfattningsregleringen bara är en del av det regelverk som styr en myndighets informationshantering, men anpassning till andra parallella regelverk hade inte alltid getts tillräcklig uppmärksamhet i lagstiftningsarbetet. Resultatet var bl.a. verkliga eller uppfattade motstridigheter vilket enligt utredningen medförde risk för tillämpningsproblem.[31] Utredningen ifrågasatte även i vilken mån det egentligen var till gagn för registrerades personliga integritet med den ”dubbelreglering” som ges genom att först föreskriva att myndigheten *ska* göra något i den materiella och processuella regleringen av verksamheten och sedan att den också *får* göra det i den dataskyddsrättsliga regleringen.[32]

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten konstaterade år 2020 att den digitala utvecklingen helt hade förändrat verksamheterna. Vid tillkomsten av den kompletterande dataskyddsregleringen var användningen av elektroniska, gemensamma system ett undantag snarare än huvudregel, och elektroniskt utlämnande ansågs då som särskilt integritetskänsligt. Den kompletterande dataskyddsregleringen försvårade därför den digitala utvecklingen. Myndigheterna, som både genomgått stora organisatoriska förändringar och fått nya uppdrag sedan den kompletterande dataskyddsregleringen utformades, saknade dessutom rättsliga förutsättningar för att i tillräcklig utsträckning dela uppgifter mellan varandra.[33]

Utredningen om dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden[34] (Fi 2021:11) konstaterade att den inventering som utredningen genomfört visade att de berörda myndigheterna samstämmigt uppfattade den befintliga kompletterande dataskyddsregleringen som omodern och dåligt anpassad till digitaliseringen av myndigheternas

[30] Informationshanteringsutredningen hade bl.a. i uppdrag att utreda förutsättningarna för att skapa en generell, enhetlig och – helt eller i vart fall delvis – samlad reglering för myndigheternas personuppgiftsbehandling som kunde fungera som komplement till, eller genomföra delar av, den unionsrättsliga regleringen på området, se dir. 2011:86.
[31] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 110–112.
[32] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 280 och 281.
[33] Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*, (Försäkringskassans dnr FK 2020/001747, Pensionsmyndighetens dnr VER 2020-180), s. 43.
[34] Utredningen om dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden hade bl.a. i uppdrag att göra en översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov, se dir. 2021:104.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

verksamhet. Regleringen uppfattades även i flera fall som omotiverat hindrande för myndigheterna, utan att några uppenbara fördelar för skyddet av enskildas personliga integritet uppnåddes.[35] Det nyss sagda rörde bl.a. att ändamålsbestämmelserna kräver komplicerade analyser som saknar betydelse för den enskildes integritet och att regleringen avseende känsliga personuppgifter i vissa fall innebär direkta hinder mot att utföra författningsreglerad verksamhet. Regleringen ansågs dessutom inte anpassad till moderna ärendehanteringssystem där all handläggning sker digitalt.[36]

2024 års studiestödsdatautredning[37] (U 2024:02) konstaterade att Centrala studiestödsnämnden, CSN, hade redogjort för att den kompletterande dataskyddsregleringen bl.a. inte ger ett tydligt stöd för vilken personuppgiftsbehandling som myndigheten får utföra, vilket skapar osäkerhet kring tillåtligheten av personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Den kompletterande dataskyddsreglernigen innebär också enligt CSN att myndigheten i vissa fall är förhindrad att kontakta enskilda via e-post eller telefon och i stället måste skicka vanliga pappersbrev, att arbetet med nödvändiga kontroller vid misstanke om felaktiga utbetalningar hindras och att i andra sammanhang föreskrivet informationsutbyte med andra myndigheter inte är tillåtet.[38]

Den rättsliga utvecklingen – dataskyddsförordningen

Som vi nämnt tidigare gäller dataskyddsförordningens och dataskyddslagens bestämmelser i dag inom nästan hela den offentliga förvaltningen. EU:s dataskyddsreglering anses generellt sett vara den strängaste i världen.[39] Något krav på sådan nationell, sektorsspecifik reglering som funnits i svenska registerförfattningar och/eller dåvarande Datainspektionens föreskrifter sedan 1973 års datalag infördes finns dock inte i dataskyddsförordningen. För att säkerställa att EU-lagstiftningen ger samma skydd för alla medborgare

[35] SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 320.
[36] SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 502, 664 och 665.
[37] 2024 års studiestödsdatautredning hade bl.a. i uppdrag att göra en allmän översyn av CSN:s kompletterande dataskyddsreglering i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov, se dir. 2024:36.
[38] SOU 2024:95, *Modernt dataskydd vid CSN*, s. 136 och 137.
[39] Jfr Europiska rådet och Europeiska unionens råd, *Dataskydd inom EU*, tillgänglig: https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/data-protection/ (hämtad 25-01-22).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

inom hela EU har bestämmelser som finns i en EU-förordning dock företräde framför nationella lagar.[40] Dataskyddsförordningen ska alltså tillämpas av enskilda och myndigheter precis som om bestämmelserna i förordningen hade funnits i en svensk lag. Det innebär att den primära regleringen avseende personuppgiftsbehandling inom svenska myndigheter i dag finns i dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen baseras till stor del på 1995 års dataskyddsdirektivs struktur och innehåll men innebär även en rad förändringar. Förordningen ställer framför allt högre krav på personuppgiftsansvariga myndigheter än tidigare. I artikel 5.1 anges de grundläggande principerna för behandling, vilka även angavs i 1995 års dataskyddsdirektiv och personuppgiftslagen.[41] De grundläggande principerna innebär bl.a. att personuppgifter enbart får behandlas för särskilda och berättigade ändamål, att uppgifterna senare inte får behandlas på ett sätt om är oförenligt med insamlingsändamålen, att behandlingen inte får omfatta fler uppgifter än nödvändigt och att den inte får pågå längre än nödvändigt. Av artikel 5.2 i dataskyddsförordningen framgår att det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna efterlevs.

För att behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen krävs att något av de villkor som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är uppfyllda. Av 10 § f PUL, liksom av artikel 7 i 1995 års dataskyddsdirektiv, framgick att även offentliga aktörer kunde behandla personuppgifter på grund av sitt s.k. *berättigade intresse*. Enligt dataskyddsförordningen kan en myndighet inte behandla personuppgifter på den grunden. Myndigheter kan i stället som utgångspunkt bara behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att uppfylla en rättslig förpliktelse eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e).

Enligt dataskyddsförordningen ska dessutom den grund för behandling som avses i artikel 6.1 c och e fastställas i enlighet med unionsrätten eller den medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Något motsvarande krav på att grunden för en myndighets personuppgiftsbehandling skulle vara fastställd i unionsrätten eller den nationella rätten fanns

[40] Se bl.a. EU-domstolens dom den 15 juli 1964, Flaminio Costa mot E.N.E.L., mål 6/64.
[41] Artikel 6 i 1995 års dataskyddsdirektiv och 9 § PUL.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

inte i 1995 års dataskyddsdirektiv eller i personuppgiftslagen. Det har därför ansetts möjligt att med stöd av 10 § d PUL utföra behandling av personuppgifter som var nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse, även om den rättsliga grunden inte var fastställd i författning eller liknande.[42] Dataskyddsförordningens bestämmelser om rättslig grund innebär däremot att bl.a. förpliktelser och uppgifter av allmänt intresse inte kan åberopas som rättsliga grunder för behandling av personuppgifter om den rättsliga grunden inte är fastställd i unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt.[43]

Vid behandling som omfattas av artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen ska enligt artikel 6.3 också syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkten 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Till skillnad från 1995 års dataskyddsdirektiv ställer artikel 6.3 dessutom upp ett uttryckligt krav på att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas, för att kunna utgöra en rättslig grund för personuppgiftsbehandling.[44]

Dataskyddsförordningen innehåller dessutom ett stort antal bestämmelser om olika förhållanden kopplade till dataskydd. Bestämmelserna i förordningen rör alltså inte enbart grundläggande principer för behandling och vilken rättslig grund för behandling som måste föreligga. I förordningen finns även utförliga bestämmelser avseende den personuppgiftsansvariges ansvar för att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att personuppgiftsbehandling utförs i enlighet med förordningens bestämmelser (artikel 24), bygga in dataskydd i de tekniska systemen för att rent teknisk säkerställa att de grundläggande principerna följs (artikel 25), och att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (artikel 32).

Det finns även förfaranderegler om konsekvensbedömningar och samråd med de nationella tillsynsmyndigheterna vid behandling som kan innebära särskilt hög risk för de registrerade (artiklarna 35 och 36),

[42] SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag – Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, s. 111.
[43] Prop. 2017/18:95, *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning*, s. 42.
[44] Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 50.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

förfaranderegler vid gemensamt personuppgiftsansvar (artikel 26) och om personuppgiftsbiträden (artikel 28).

Dataskyddsförordningen innehåller dessutom flera utförliga bestämmelser om enskilda rättigheter, bl.a. avseende rätt till information om ändamålen med den behandling som utförs (kapitel III), samt bestämmelser om gränsöverskridande behandling av personuppgifter till tredjeland (kapitel V).

Ytterligare en skillnad mellan dataskyddsförordningen och 1995 års dataskyddsdirektiv är att tillsynsmyndigheternas befogenheter har stärkts, jfr artikel 58 i dataskyddsförordningen och artikel 28.3 i direktivet. I Sverige är det IMY som är tillsynsmyndighet. Genom dataskyddsförordningens bestämmelser om administrativa rättsmedel, ansvar och sanktioner (kapitel VIII) har IMY möjlighet att bl.a. påföra en myndighet administrativa sanktionsavgifter på upp till motsvarande 10 000 000 kronor om behandlingen strider mot de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen, som kravet på att personuppgifter bara får samlas in för berättigade ändamål eller om den registrerade inte får sina rättigheter tillgodosedda (artikel 83.5 i dataskyddsförordningen och 6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen).

Något om den tekniska utvecklingen

I Sverige har regeringen sedan länge haft det uttalade målet att landet ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[45] Arbetet med att öka effektiviteten i myndigheternas verksamhet, med samverkan mellan myndigheter och med att ge medborgarna en förbättrad service är därför i dag i princip helt inriktat på att det ska ske på elektronisk väg.[46] Regeringen har också uppmärksammat att det i dagsläget mer eller mindre regelmässigt bör anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[47]

[45] Budgetpropositionen för 2012, prop. 2011/12:1 utg. omr. 22, s. 84.
[46] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag,* s. 175.
[47] Prop. 2017/18:1055, *Ny dataskyddslag*, s. 47.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

De senaste decennierna och i synnerhet de senaste åren har den tekniska utvecklingen dessutom varit oerhört snabb. Redan 1993 konstaterade Datalagsutredningen[48] (Ju 1989:02) att sedan 1973 års datalags tillkomst hade informationsteknologin genomgått en explosionsartad utveckling och hade kommit att användas inom de flesta områden och fått en allt större betydelse för samhällsutvecklingen.[49] År 2016 beskrev sedan Digitaliseringskommissionen[50] (N 2012:04) det som att vi då befann oss mitt i utvecklingen från ett industrisamhälle till ett digitalt samhälle, och att digitaliseringen innebär att saker som vi redan gör kan göras på helt nya sätt och framför allt att helt nya saker är möjliga att göra.[51]

Under de knappt 10 år som gått sedan Digitaliseringskommissionens uttalande har utvecklingen fortsatt i allt högre takt. Digitaliseringen innebär bl.a. att nya former av information uppstår och flera nya typer av handlingar hanteras, vilket t.ex. i arkivrättsliga sammanhang har bedömts ställa andra slags krav på myndigheterna än tidigare.[52] Utvecklingen av nya digitala verktyg innebär också att myndigheter har helt andra möjligheter att behandla information och kommunicera digitalt än tidigare.

Dagens it-miljöer *inom myndigheterna* består t.ex. ofta av komplexa verksamhetsstöd där informationen behandlas i olika it-komponenter och tekniska databaser. It-lösningarna och dess komponenter har komplexa samband med varandra och kan vara verksamhetsöverskridande inom en myndighet. Inom it-miljöerna används vidare s.k. logisk separation vilket innebär att de olika verksamheterna har egna digitala sfärer. Tekniska åtgärder kan t.ex. medföra att åtkomst och sammanblandning av uppgifter mellan de olika sfärerna inte är möjlig och en verksamhet kan då bara få tillgång till uppgifter i sin egen sfär. Logisk separation fungerar därmed som ett slags digitalt inre skalskydd och kan på så sätt säkerställa regelefterlevnad. Verksamhetssystemen inom en sfär kan dessutom utformas till att bara ha tillgång till de uppgifter som behövs för respektive system och

[48] Datalagsutredningen hade i uppdrag att göra en såväl saklig som lagteknisk översyn av datalagen, se SOU 1993:10, *En ny datalag*, s. 21.
[49] SOU 1993:10, *En ny datalag*, s. 27.
[50] Digitaliseringskommissionen hade bl.a. i uppdrag att redovisa kunskapssammanställningar om digitaliseringens effekter på samhället och individen, se dir. 2015:123.
[51] SOU 2016:85, *Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter*, s. 5.
[52] Jfr SOU 2019:58, *Härifrån till evigheten – en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv*, s. 268.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

en handläggare får genom behörighetsstyrd åtkomst bara tillgång till de uppgifter som han eller hon behöver utifrån sina arbetsuppgifter.[53]

När det kommer till att kommunicera digitalt *utanför myndigheterna* kan utlämnande av uppgifter exempelvis ske genom säker e-post eller kräva identifiering av mottagaren via en av myndigheten godkänd e-legitimation. Användande av säker e-post kan exempelvis innebära olika former av kryptering, eller att informationen inte skickas direkt till mottagaren utan i stället lagras på en säker server och enbart läsas från den säkra servern, vilket innebär att utomstående inte kan få tillgång till informationen på väg till mottagaren. Användningen av digitala kommunikationssätt har dessutom ökat markant bland enskilda under de senaste decennierna, vilket framgår av Statistiska centralbyråns, SCB, statistik över befolkningens internetanvändning. Under 2024 hade t.ex. över 80 procent av befolkningen över 16 år använt internet flera gånger om dagen och cirka 70 procent fått myndighetspost via ett digitalt konto.[54] Att digital informationshantering ökar på bekostnad av den analoga motsvarigheten illustreras också av att antalet skickade brev sedan millennieskiftet har minskat med ungefär hälften, vilket fått till följd att vanlig post numera delas ut varannan dag.[55]

Elektroniskt utlämnande kan i dag ske på flera andra sätt än genom e-post, exempelvis genom att lämna ut information på ett usb-minne eller genom direkt överföring mellan olika it-system. Ett exempel på elektroniskt utlämnande är s.k. API (Application Program Interface). Ett API fungerar som en bro mellan exempelvis två informationshanteringssystem och är ett kontrollerat sätt att överföra information på. API utgör en funktion som en programmerare kan anropa för att ”beställa hem” information från någon annans databas eller program. Informationen kan skickas exempelvis via en app, databas eller Excelfil som tar emot och sparar en kopia av informationen.[56]

[53] SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 595.
[54] SCB, *Befolkningens it-användning*, tillgänglig: https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/forskning-och-det-digitala-samhallet/det-digitala-samhallet/befolkningens-it-anvandning/#_Nyckeltal (hämtad 2025-01-23).
[55] Postnords pressmeddelande *Så fungerar varannandagsutdelning*, tillgängligt: https://www.postnord.se/om-oss/pressmeddelanden/framtidens-post/safungerar-varannandagsutdelning (hämtad 2025-01-23).
[56] Jfr Skatteverket, *Vad är ett API?* tillgänglig: https://skatteverket.se/omoss/digitalasamarbeten/omvaraapier/vadarettapi.4.96cca41179bad4b1aaa4b8.html (hämtad 25-01-26).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Den tekniska utvecklingen har också medfört möjligheter att helt automatiserat och momentant utföra olika kontroller av informationsmottagares behörighet och om ett utlämnande är förenligt med bl.a. sekretess- och dataskyddsbestämmelser, vilket tidigare krävt manuell hantering. I dessa sammanhang kan sekretess- och andra prövningar numera göras i förväg, i samband med att de tekniska systemen för informationsutbyte mellan myndigheter utformas. Detta har bl.a. medfört nya möjligheter till rutinmässigt utlämnande mellan myndighet och vissa förändringar av hur rent juridiska begrepp som rör formerna för digital kommunikation definieras och tolkas (se vidare avsnitt 5.6.2 nedan).

Digitaliseringens snabba utveckling gör också att strukturomvandlingen går fortare än vid tidigare teknikskiften och att konsekvenserna inte alltid är möjliga att förutse och beräkna. Utvecklingstakten inom det som kallas AI (artificiell intelligens) har t.ex. överträffat alla tidigare förväntningar, även inom forskarvärlden.[57] På ett generellt plan har det dessutom skett en exponentiell tillväxt av utbyte och insamling av data, som ibland sker globalt, och enskilda personer gör i allt högre utsträckning personlig information allmänt tillgänglig.[58] Många fysiska personer delar t.ex. frivilligt uppgifter om bl.a. förflyttningar, hälsa, konsumtionsmönster, intressen, relationer, ekonomi och politiska och religiösa åsikter på sociala medier och genom att acceptera s.k. cookies[59], eller kakor, på ett sätt som måste ha framstått i det närmaste otänkbart i början av 1970-talet.

I dag är det vidare inte statsmakterna som primärt förfogar över den personliga information som enskilda gör tillgänglig på internet, utan de aktörer som äger olika digitala plattformar och sociala medier. Dessa aktörer analyserar och vidarebehandlar ofta informationen i vinstsyfte, t.ex. genom att utveckla algoritmstyrda användarupplevelser med bl.a. skräddarsydd reklam. Samma information kan dock även användas för politiska syften och fysiska personer riskerar därigenom att exponeras för algoritmstyrda budskap och selektiv nyhetsförmedling som inte enbart syftar till att påverka deras konsumtionsmönster. Även budskap som, genom att utnyttja målgrup-

[57] Se t.ex. *1 000 experter i upprop: Pausa AI-utvecklingen – går för fort* tillgängligt: https://www.sverigesradio.se/artikel/ai-utvecklingen-gar-for-fort-experter-vill-pausa-utvecklingen (hämtad 2025-01-23).
[58] Jfr Europiska rådet och Europeiska unionens råd, *Dataskydd inom EU*, tillgänglig: https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/data-protection/ (hämtad 25-01-22).
[59] Se t.ex. Europeiska kommissionens beskrivning av kakor: https://commission.europa.eu/cookies-policy_sv (hämtad 25-02-09).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

pens förutfattade meningar, syftar till att påverka enskildas politiska attityder förkommer i dessa sammanhang.[60] Det kan t.ex. röra sig om att genom s.k. trollfabriker och falska nyhetssidor sprida desinformation och polariserande budskap på bl.a. sociala medier. Spridningen av både desinformation och felaktig information kan enligt bl.a. EU-kommissionen få en rad skadliga konsekvenser, såsom att hota det demokratiska statsskicket, polarisera debatter och äventyra medborgarnas hälsa, säkerhet och miljö.[61]

I detta avseende har den digitala utvecklingen alltså lett till att vissa av de farhågor som fanns i den svenska debatten vid 1970-talets början har besannats (jfr avsnitt 5.2.2). I en svensk kontext är det dock inte i första hand statsmakterna som försöker påverka enskilda på detta sätt. Det förefaller dock troligt att svenska myndigheter i allt högre utsträckning kommer att behöva förhålla sig till detta, t.ex. i syfte att motverka desinformationskampanjer om myndigheternas verksamhet eller andra påverkansoperationer. Verksamhet med att motverka bl.a. desinformation kan i sin tur medföra att myndigheterna får utökade behov av att behandla personuppgifter.

5.2.4 Ett generellt reformbehov?

Den kompletterande dataskyddsregleringen har haft som huvudsakligt syfte att i integritetsskyddande syfte ställa upp begränsningar av myndigheters rättsliga möjligheter att använda datorer i sin verksamhet. I efterhand har dock regleringen ofta framstått som omotiverat restriktiv, trots att den tekniska utvecklingen hela tiden medfört utökade möjligheter att behandla information digitalt. Att uppgifter från självdeklarationer skulle få behandlas med dator kunde t.ex. uppfattas som mycket kontroversiellt i skiftet mellan 1970-talet och 1980-talet.[62] I dag bör det i stället vara både helt självklart och helt okontroversiellt att Skatteverket använder digital teknik för att utföra sin verksamhet. Det är alltså inte längre det faktum att

[60] Jfr Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, *Law and ICT*, s. 83 och 84, tillgänglig: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762738/IPOL_STU(2024)762738_EN.pdf (hämtad 25-01-23).
[61] Jfr Europeiska kommissionen, *Tackling online desinformation*, tillgänglig: https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv/policies/online-disinformation (hämtad 25-04-02).
[62] Prop. 1979/80:146, *med förslag till skatteregisterlag*, s. 19.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

datorer och digital teknik används av myndigheterna som *i sig* uppfattas problematiskt ut integritetssynpunkt.[63]

Bestämmelserna i sak har visserligen kontinuerligt förändrats under årens lopp. Fler och fler myndigheter har t.ex. tillåtits att utbyta information med hjälp av datorer och att kommunicera med enskilda via t.ex. e-post. Trots det nyss sagda har grunddragen i den kompletterande regleringsmodellen inte genomgått någon genomgripande förändring under de senaste 50 åren. Grunddragen i den kompletterande regleringen har alltså utformats i en tid då:

- Digital informationshantering utgjorde ett *undantag* från det normala.
- Myndigheters datoranvändning *i sig* ansågs utgöra en integritetsrisk.
- Datoranvändning behövde *regleras särskilt* för att vara tillåten.
- Datorer enbart fick användas *i vissa sammanhang*.

Även om dagens lagstiftning i sak skiljer sig från äldre reglering så förekommer alltså bestämmelser om *samma slags förhållanden* som var föremål för reglering under 1973 års datalag, när det var den faktiska användningen av datorer som skulle begränsas. Dagens kompletterande dataskyddsreglering innehåller t.ex. ofta detaljerade ändamålsbestämmelser och andra bestämmelser som anger hur uppgifter får behandlas digitalt i viss verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om databasreglering som begränsar vilka uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga i verksamheten, begränsningar av att lämna ut uppgifter elektroniskt, begränsningar av möjligheten att söka efter personuppgifter, eller generella begränsningar av vilka uppgifter som får behandlas digitalt i ett visst sammanhang.

Sådana bestämmelser, som ursprungligen avsett en avgränsad form av informationshantering, är i dag tillämpliga på all informationshantering inom myndigheterna, eftersom den numera är helt digital. I en helt digitaliserad verksamhet innebär alltså begränsningar av hur och vilka uppgifter en myndighet får behandla med dator i praktiken en begränsning av den materiella verksamhetsregleringen i sig.

[63] Jfr IMY, *Integritet och ny teknik 2020–2024 – Redovisning av Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag att följa, analysera och beskriva utvecklingen*, dnr IMY-2024-2570, s. 6.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Den kompletterande dataskyddsregleringen kan därför i många fall uppfattas utgöra ett hinder mot att myndigheterna ska kunna utföra sin verksamhet på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt, utan några uppenbara integritetsvinster för enskilda. Den kan också vara svår att tillämpa samtidigt som den materiella verksamhetsregleringen, t.ex. om uppgifter som är nödvändiga för en viss verksamhet inte får hanteras digitalt. Ett regelverk med bestämmelser som inte följs eller är svåra att följa skadar respekten för regelverket, både hos dem som ska tillämpa bestämmelserna och de som ska skyddas av dem.[64] Att utformningen av de sektorsspecifika författningarna skiljer sig åt, bl.a. i fråga om detaljeringsgrad och begreppsanvändning, kan dessutom antas utgöra ett hinder för bl.a. samverkan mellan olika myndigheter och en enhetlig praxisbildning.

Grunddragen i den kompletterande regleringen har av naturliga skäl inte heller utformats med hänsyn tagen till dataskyddsförordningens syfte, funktion och innehåll. Att dataskyddsförordningen sedan maj 2018 är den primära rättskällan i dataskyddsfrågor innebär att det redan finns en omfattande reglering av dataskyddsrättsliga frågor som i princip alla som behandlar personuppgifter, såväl myndigheter som privata ekonomiska aktörer och organisationer, måste iaktta. Mot den bakgrunden bör det inte längre finns samma generella behov som tidigare av att i sektorsspecifik dataskyddsreglering begränsa eller tydliggöra vilken personuppgiftsbehandling som får förekomma inom en myndighet, i syfte att upprätthålla ett adekvat integritetsskydd.

Regeringen har på senare år vidtagit vissa åtgärder för att reformera den kompletterande dataskyddsregleringen genom att tillsätta utredningar som haft i uppdrag att analysera regleringen på sektors- eller myndighetsnivå och att förslå nödvändiga förändringar. Sådana lagstiftningsinitiativ tenderar att resultera i förslag om att den befintliga regleringen ska upphävas och ersättas av reglering som i allt väsentligt är mer tillåtande, mer flexibel och mindre begränsande än den tidigare. Det finns i dag förslag på sådan ny reglering av personuppgiftsbehandling inom bl.a. hälsodataområdet, viss verksamhet vid Lantmäteriet, flera olika verksamheter vid Skatteverket, viss verksamhet vid Tullverket, vid Kronofogdemyndigheten och vid

[64] Jfr SOU 2017:52, *Så stärker vi den personliga integriteten*, s. 56.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

CSN.[65] För nuvarande utreds även förändringar av regleringen av personuppgiftsbehandling vid bl.a. Arbetsförmedlingen och Säkerhetspolisen.[66] Regeringen har dock inte vidtagit sådana lagstiftningsinitiativ vad gäller all kompletterande dataskyddsreglering. Regeringen har inte heller tagit ett samlat grepp om rättsområdet, vilket borde innebära att det finns ett generellt reformbehov som ännu inte tillgodosetts. En sådan översyn ryms dock inte inom den här utredningens uppdrag.

5.3 Omfattningen av vår översyn och vår kartläggning av behoven

5.3.1 Vilka bestämmelser omfattas av vår översyn?

I kompletterande dataskyddsreglering förekommer inte enbart bestämmelser som rör den personuppgiftsansvariga myndighetens personuppgiftsbehandling inom det aktuella tillämpningsområdet. Även bestämmelser som uttryckligen reglerar vidarebehandling för andra ändamål än insamlingsändamålen, t.ex. genom utlämnande av uppgifter till myndigheter och enskilda förekommer. Formen för utlämnandet, dvs. om ett utlämnande får ske elektroniskt, och i sådana fall vilken typ av teknisk lösning som får användas, regleras också särskilt i den kompletterande regleringen.

Till skillnad från bestämmelser som begränsar myndigheters utrymme att för egen del behandla personuppgifter har bestämmelser om vidarebehandling av uppgifter en direkt betydelse för att våra förslag om förbättrade möjligheter till informationsutbyte ska tjäna sitt syfte och kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Om vidarebehandling genom utlämnande till andra myndigheter till synes är förbjudet eller tillåtligheten till synes begränsad i den kompletterande regleringen kan detta uppfattas som att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen inte kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Mot bakgrund av att i princip all informationshantering i dag sker elektroniskt kan även bestämmelser som begränsar möjligheterna att

[65] Se SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, SOU 2024:7, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister*, SOU 2024:57, *Ett nytt regelverk för hälsodataregister*, och SOU 2024:95, *Modernt dataskydd vid CSN*.
[66] Se dir. 2023:65, *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* och dir. 2023:64, *Säkerhetspolisens informationshantering*.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utbyta uppgifter elektroniskt utgöra ett hinder mot de föreslagna bestämmelsernas tillämpning.

Vår översyn omfattar alltså bestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering som kan utgöra hinder mot elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter, både i sak och form.

5.3.2 Vilka författningar omfattas av vår översyn?

En första grovsortering

Inom den kompletterande dataskyddsregleringen finns en stor variation i hur bestämmelser har utformats i olika sammanhang. En gemensam faktor är dock att bestämmelserna dels reglerar personuppgiftsbehandling, dels kompletterar mer allmänna bestämmelser. I syfte att söka fram de författningar som bör ingå i översynen har vi därför sökt i olika rättsdatabaser bl.a. efter följande begrepp.

- EU 2016/679
- *datalag
- Behandling av personuppgifter.

Denna sökning har resulterat i knappt 320 författningar. Vi har rensat bort författningar som uppenbart inte innehåller bestämmelser som utgör ett hinder mot informationsutbyte mellan myndigheter, t.ex. olika myndigheters instruktioner. Ett annat exempel på författningar som rensats bort är sådana som enbart hänvisar till kompletterande dataskyddsreglering, t.ex. de många författningar som innehåller en hänvisning till uppgifter som registrerats i Skatteverkets folkbokföringsdatabas enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har även rensat bort kompletterande dataskyddsreglering som enbart är tillämplig inom den privata sektorn där bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen inte tillämpas.

De författningar som kvarstått efter dessa avgränsningar utgör sådan kompletterande dataskyddsreglering som omfattats av vår inledande översyn. Det är fråga om faktiska registerförfattningar och informationshanteringsförfattningar och bestämmelser av dataskyddskaraktär i lagstiftning som i huvudsak reglerar andra frågor.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Alla författningar omfattar dock inte bestämmelser som hindrar elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter, eller så omhändertas de i annan ordning.

Omhändertas i annat sammanhang

Som vi nämnt tidigare pågår ett antal lagstiftningsinitiativ som syftar till att se över kompletterande reglering av personuppgiftsbehandling inom olika delar av den offentliga sektorn. Vi har både granskat de liggande förslagen och haft kontakt med de utredningar som ännu pågår. Utifrån detta har vi bedömt att det saknas skäl för oss att vidta något ytterligare åtgärd i dessa fall. Författningar som särskilt omhändertas i andra sammanhang omfattas därför inte av vår översyn.

Det gäller följande:

- Författningar om personuppgiftsbehandling och registerföring som i SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd – För Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, föreslås upphävas och ersättas av nya författningar.
- Författningar som i SOU 2024:7, *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister*, föreslås upphävas och ersättas av nya författningar.
- Författningar om olika hälsodataregister som i SOU 2024:57, *Ett nytt regelverk för hälsodataregister*, föreslås upphävas och ersättas av nya författningar.
- Författningar som i SOU 2024:95, *Modernt dataskydd vid CSN*, föreslås upphävas och ersättas av nya författningar.
- Författningar som ses över av Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (A 2023:01).
- Författningar som ses över av Utredningen om Säkerhetspolisens informationshantering (Ju 2023:02).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Inga ändamålsbestämmelser

Kompletterande dataskyddsreglering utgörs ibland av ett fåtal bestämmelser som i sak t.ex. enbart föreskriver undantag från vad som annars hade gällt enligt dataskyddsförordningen. Det kan t.ex. avse bestämmelser om att rätten att invända mot behandlingen inte ska gälla, avvikande bestämmelser om rättelse av personuppgifter eller om hur lång tid vissa uppgiftskategorier får behandlas i en verksamhet. Sådan kompletterande reglering är förhållandevis vanlig och vi har identifierat ett drygt 30-tal författningar av denna karaktär, t.ex. lagen (2001:99) om den officiella statistiken och lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

I andra fall kan det röra sig om omfattande lagar med tillhörande förordningar som reglerar användandet av ett visst digitalt system för informationshantering som flera aktörer är anslutna till, utan att ändamålen för behandlingen regleras särskilt. Sådan reglering finns bl.a. i lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem och lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation.

När det saknas ändamålsbestämmelser gäller antingen annan sektorsspecifik reglering eller den allmänna dataskyddsregleringen eller brottsdatalagen vad gäller frågan om tillåtna ändamål för behandling. Författningar som inte innehåller ändamålsbestämmelser omfattas därför inte av vår översyn, om de inte samtidigt innehåller bestämmelser om elektroniskt utlämnande.

Offentliga register

Faktiska registerförfattningar, dvs. sådana författningar som reglerar att ett visst register *ska* föras, syftar ofta uttryckligen till att ge offentlighet åt uppgifterna som får finnas i registret. Verksamheten med att föra ett sådant register karaktäriseras alltså av det stora inslaget av informationsförsörjning till andra aktörer.

I de ändamålsbestämmelser som förekommer i sådana faktiska registerförfattningar anges i regel att syftet med registret är att ge offentlighet till vissa uppgifter, t.ex. som i 1 kap. 4 § lagen (2008:990) om företagshypotek. I den bestämmelsen anges följande.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

> För inskrivning enligt denna lag ska det föras ett register med hjälp av automatiserad behandling, benämnt företagsinteckningsregistret. *Detta ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret* [vår kursivering].

Lagens bestämmelser kompletteras i 3 § förordningen (2003:552) om företagshypotek med ändamålsbestämmelser enligt följande.

> I fråga om personuppgifter skall registret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för
> 1. verksamhet som staten ansvarar för enligt lag eller annan författning och
> a) som avser sådan egendom för vilken företagsinteckning eller annan införing sker i företagsinteckningsregistret, eller
> b) som för att kunna utföras förutsätter tillgång till den information som finns i registret,
> 2. förvärv och avyttring av egendom i vilken inteckning har skett och
> 3. kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där den information som ingår i företagsinteckningsregistret utgör underlag för prövningar eller beslut.

Liknande bestämmelser förekommer i flera faktiska registerförfattningar. Verksamhet med sådan registerföring bedrivs i allt väsentligt i syfte att tillhandahålla viss information till myndigheter och enskilda. I regel finns det dock ingen upplysningsbestämmelse om att bestämmelserna i registret även i andra fall kan komma att lämnas ut i överensstämmelse med lag eller förordning, som är vanligt förekommande i annan reglering (jfr avsnitt 3.2.2). Att uppgifterna i registret inte bara får utan till och med *ska* göras tillgängliga för andra aktörer är dock tydligt redan genom befintlig reglering. Dataskyddsbestämmelser som avser offentligt register bör därför inte kunna utgöra något hinder mot tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Faktiska registerförfattningar som reglerar offentliga register omfattas därför inte av vår översyn.

Vid ”avvikande” sekretessreglering m.m.

Utbytet av uppgifter mellan myndigheter regleras i stor utsträckning av bestämmelserna i 10 kap. OSL. Det är t.ex. där det närmast helt generella sekretessgenombrottet vid misstanke om begångna brott

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

regleras (23 och 24 §§), liksom generalklausulen[67] (27 §) och att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (28 §). Även den generella sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslagit i SOU 2024:63 kan komma att införas som en ny 15 a § i det kapitlet.

Det förekommer att det helt eller delvis görs undantag från bestämmelserna i 10 kap. OSL i anslutning till en materiell sekretessbestämmelse. Vad som i praktiken kan sägas motsvara undantag från den generella tillämpligheten av bestämmelserna i 10 kap. OSL kan även aktualiseras av att det finns s.k. användningsbegränsningar, som kan följa av EU-rätten, som svenska myndigheter är skyldiga att iaktta. Hänvisningar till sådana finns ofta i 9 kap. OSL (jfr avsnitten 5.4.1, 5.4.4 och 5.4.7 nedan).

När det i offentlighets- och sekretesslagen gjorts sådana undantag från vad som annars gäller enligt den lagen innebär det också att den generella sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslagit antingen inte kommer att vara tillämplig i dessa sammanhang, eller att den bara får tillämpas i vissa avgränsade situationer. Det innebär att lagstiftaren redan tagit ställning till att generella bestämmelser om informationsutbyte mellan myndigheter inte ska gälla på dessa områden, och att detta redan framgår av offentlighets- och sekretesslagen (jfr avsnitt 5.4.4). Mot den bakgrunden bör kompletterande dataskyddsreglering inom dessa områden inte omfattas av vår faktiska översyn.

Inga hinder i befintlig reglering

De författningar som träffas av någon av ”uteslutningsgrunderna” ovan har avförts från vår översyn. I listan över författningar som kvarstår finns bl.a. ett 20-tal författningar som innehåller bestämmelser med innebörden att personuppgifter får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (jfr avsnitt 3.2.2) och som saknar faktiska begränsningar av annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst. Eftersom dessa författningar inte innehåller reglering som kan uppfattas stå i konflikt med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, och inte heller bestämmelser som utgör faktiska hinder mot att

[67] Enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift, med vissa undantag, lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utbyta information digitalt, har vi uteslutit dem från vår översyn. Här ingår bl.a. 114 kap. socialförsäkringsbalken, domstolsdatalagen (2015:728) och utlänningsdatalagen (2016:27).

Författningar som i sak inte innehåller några hinder mot informationsutbyte men däremot en föråldrad terminologi eller markant avvikande begreppsanvändning har vi dock låtit omfattas av vår översyn.

Vår faktiska översyn

De författningar som återstår är författningar där det finns skäl att överväga en förändring av regleringen och som därmed omfattas av vår faktiska översyn. I översynen ryms därmed ett 50-tal författningar som tillämpas inom vitt skilda verksamheter och som är utformade på olika sätt. I vissa fall rör förändringsbehoven enbart terminologi och struktur, i andra fall rör behoven normkonflikter och oklarheter, eller omotiverade hinder mot att lämna ut uppgifter elektroniskt. Det som sägs i avsnitten 5.4 och 5.6 är alltså tillämpligt på samtliga författningar som omfattas, även om allt som sägs inte är aktuellt för samtliga.

5.3.3 Behoven i sak utifrån vår kartläggning

Allmänt om kartläggningen

Den första delen av vårt uppdrag omfattade bl.a. att kartlägga behovet av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. I vårt delbetänkande har vi redogjort för hur kartläggningen genomfördes och resultatet av den, se kapitel 4 i SOU 2024:63. Till delbetänkandet är även resultatet av den digitala enkät vi genomfört bifogat, såväl sammantaget som på gruppnivå, se bilaga 2–5 till SOU 2024:63.

I enkäten, som gick ut till statliga myndigheter, kommuner, regioner och aktörer som i vissa fall likställs med myndigheter, undersöktes primärt myndigheters behov kopplade till sekretesslagstiftningen, och i vilken utsträckning sekretesslagstiftningen utgjorde ett hinder mot efterfrågat informationsutbyte. Vi frågade även om det finns andra hinder än sekretessregleringen mot sådant informationsutbyte som kan ha betydelse för att myndigheter ska kunna

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

fatta riktiga beslut eller på annat sätt utföra sin verksamhet, där bl.a. den kompletterande dataskyddsregleringen berördes.

Samtliga frågor i enkäten avsåg behovet av att lämna ut eller få del av sådan information om enskilda som kan ha betydelse för att andra myndigheter eller den egna myndigheten ska kunna fatta riktiga beslut eller på annat sätt utföra sin verksamhet.

Totalt 952 respondenter svarade på enkäten. Enkätens logik var uppbyggd på så sätt att de inledande frågorna i båda avsnitten (lämna ut/få del av) hade funktionen av utslagsfrågor. De 142 respondenter som inledningsvis uppgav att de *inte* förfogade över uppgifter om enskilda som kan ha betydelse för andra myndigheter behövde alltså inte svara på ytterligare frågor om utlämnande av uppgifter. De sammanlagt 352 respondenter som därefter uppgav att de antingen inte efterfrågade utökade möjligheter att lämna relevant information till andra myndigheter, eller inte hade någon ståndpunkt att redovisa i denna fråga, behövde sedan inte heller svara på ytterligare frågor om utlämnande, osv. Motsvarande systematik tillämpades i den del som avsåg att få del av information som andra myndigheter förfogade över.

Att lämna ut uppgifter

Knappt hälften av respondenterna (48,1 procent, eller 458 av totalt 952 respondenter) besvarade frågan om det finns andra hinder än sekretessregleringen mot att lämna ut relevanta uppgifter till andra myndigheter. 242 av dessa, eller 25,4 procent av samtliga respondenter, uppgav att det finns andra hinder än sekretessregleringen mot att lämna ut relevanta uppgifter till andra myndigheter.

Av dessa uppgav 172 respondenter att ett hinder var att den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte (sekretess- och dataskyddsfrågor) uppfattas som komplex och svårtillämpad. Bland de som uppgett den sammantagna regleringens komplexitet som ett hinder mot att lämna ut uppgifter finns respondenter från några av Sveriges största statliga myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Regeringskansliet, Skatteverket, Transportstyrelsen och Tullverket. Även 108 respondenter från kommuner uppgav att den sammantagna regleringens komplexitet utgjorde ett hinder mot

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utlämnande till andra myndigheter, liksom 14 respondenter från regionerna.

Totalt 56 respondenter uppgav att organisationen har en kompletterande dataskyddsreglering med ändamålsbegränsningar som utgör ett hinder mot att lämna ut information om enskilda till andra myndigheter. Bland dessa finns 20 statliga myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, CSN, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Kustbevakningen, Lantmäteriet, Polismyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen. Totalt 32 respondenter i kommunerna uppgav att ändamålsbegränsningar i kompletterande dataskyddsreglering utgör ett hinder mot att lämna ut relevant information till andra myndigheter, liksom 5 respondenter från lika många regioner.

Totalt 50 respondenter uppgav att ett hinder mot att lämna ut relevanta uppgifter till andra myndigheter är att organisationen har en kompletterande dataskyddsreglering med begränsningar av möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Bland dessa finns 18 statliga myndigheter bl.a. Arbetsförmedlingen, CSN, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen. Även 27 respondenter i kommunerna har uppgett detta hinder, liksom 5 respondenter i regionerna.

Övriga undersökta hinder som eventuellt kan kopplas till den kompletterande dataskyddsregleringen är bl.a. att organisationen inte har någon rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för den personuppgiftsbehandling som utlämnande skulle innebära (72 respondenter angav detta som ett hinder) och att finalitetsprincipen (dvs. att personuppgifter inte får behandlas för ett ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålet) hindrar organisationen från att lämna ut viss information om enskilda till en eller flera andra myndigheter (68 respondenter angav detta som ett hinder).

Att få del av uppgifter

Totalt 532 respondenter besvarade frågan om det finns andra hinder än sekretessregleringen mot att få del av relevant information om enskilda som andra myndigheter förfogar över. Ungefär hälften av dessa (256 respondenter) uppgav att det fanns andra hinder än sekretessregleringen mot att få del av information från andra myndigheter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av dessa uppgav 157 respondenter att ett hinder var att den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte (sekretess- och dataskyddsfrågor) uppfattas som komplex och svårtillämpad. Bland de respondenter som uppgett den sammantagna regleringens komplexitet som ett hinder mot att få del av uppgifter finns 42 statliga myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kriminalvården, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket. Bland de statliga myndigheterna finns även ambassader, Bolagsverket, Statens institutionsstyrelse (SiS), Diskrimineringsombudsmannen och flera tingsrätter. Även 109 respondenter från kommuner uppgav att den sammantagna regleringens komplexitet utgjorde ett hinder mot att få del av information från andra myndigheter, liksom 9 respondenter från regionerna.

Totalt 71 respondenter uppgav att ett hinder mot att få del av relevant information är att den myndighet som förfogar över uppgifterna inte har möjlighet att lämna ut uppgifterna elektroniskt. Bland dessa finns 31 statliga myndigheter, bl.a. Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Jordbruksverket, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Utbetalningsmyndigheten. Även en handfull ambassader uppgav detta hinder mot att få del av relevant information. Totalt 38 respondenter i kommunerna uppgav som ett hinder att den utlämnande myndigheten inte har möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt, liksom 4 respondenter från lika många regioner.

Totalt 55 respondenter uppgav att ett hinder mot att få del av relevant information från andra myndigheter är att organisationen har en kompletterande dataskyddsreglering med begränsningar av vilka uppgifter som får behandlas i syfte att utföra verksamheten. Bland dessa finns 16 statliga myndigheter bl.a. Arbetsförmedlingen, CSN, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen (SÄPO) och Transportstyrelsen. Även 35 respondenter i kommunerna har uppgett detta hinder, liksom 4 respondenter i regionerna.

Övriga undersökta hinder mot att få del av information som eventuellt kan kopplas till den kompletterande dataskyddsregleringen är att organisationen inte har någon rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för den personuppgiftsbehandling som inhämtandet eller mottagandet skulle innebära (102 respondenter).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Sammanfattning

Det huvudsakliga syftet med enkäten var inte att undersöka myndigheternas uppfattningar om och behov av förändringar av den kompletterande dataskyddsregleringen. Enkätens resultat i de ovan relaterade delarna bekräftar dock det som sägs i våra direktiv om att den kompletterande dataskyddsregleringen kan innehålla hinder mot att lämna ut eller få del av uppgifter.

Resultatet av vår enkät visar alltså att det finns vissa behov av förändringar av den kompletterande dataskyddsregleringen i syfte att åstadkomma förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Det rör bl.a. regleringens komplexitet, särskilt i förhållande till sekretessregleringen, och olika dataskyddsrättsliga hinder mot att behandla personuppgifter och att utbyta information med andra myndigheter. Resultatet bekräftar även att det finns ändamålsbegränsningar i den kompletterande dataskyddsregleringen som uppfattas utgöra ett hinder mot att utbyta uppgifter med andra myndigheter med stöd av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

5.4 Ändamålsbestämmelser – ett hinder mot utlämnande?

5.4.1 Ändamålsbestämmelser

Allmänt

Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering

Det måste alltid finnas minst ett ändamål med all personuppgiftsbehandling. Detta uttrycks i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen som att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Ändamålet med behandlingen är sedan avgörande för tillämpningen av flera av de grundläggande principer för personuppgiftsbehandling som uttrycks i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Uppgifter ska t.ex. inte vara för omfattande i förhållande till *ändamålet* med behandlingen (principen om uppgiftsminimering, artikel 5.1 c).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen framgår även att personuppgifter inte får vidarebehandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål för vilka de samlats in (finalitetsprincipen). Det innebär att vidarebehandling för ändamål som är *förenliga* med insamlingsändamålet som utgångspunkt är tillåten. Vidarebehandling för *oförenliga* ändamål är dock enbart tillåtet om det finns en bestämmelse i nationell rätt eller unionsrätten som tillåter behandlingen (jfr avsnitten 3.2.2 och 4.8.4).

Utlämnande till en annan myndighet utgör i regel vidarebehandling för oförenliga ändamål. Då sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen även gäller mellan myndigheter regleras uppgiftslämnande mellan svenska myndigheter huvudsakligen av bestämmelserna i den lagen. I sak regleras dock informationsutbyte oftast genom särskilda bestämmelser om uppgifts- anmälnings- eller underrättelseskyldigheter, som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL också bryter eventuell sekretess. Bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter kan också finnas i EU-rätten. När myndigheter utbyter personuppgifter ska det dataskyddsrättliga regelverket alltså tillämpas parallellt med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Dataskyddsförordningen ger ett visst utrymme för att i den nationella rätten införa särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, bl.a. avseende de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål samt ändamålsbegränsningar. Detta framgår av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Kompletterande dataskyddsreglering innehåller ofta sådana bestämmelser som reglerar till vilka aktörer personuppgifter får lämnas ut och för vilka ändamål, samt ändamålsbegränsningar som på ett mer generellt plan avgränsar för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Sådana bestämmelser kallas fortsättningsvis ändamålsbestämmelser, men kan ha en annan benämning i författning.

Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering syftade ursprungligen till att reglera för vilka ändamål en myndighet fick använda dator i en viss verksamhet (jfr avsnitt 5.2.2). Regeringen har i senare lagstiftningsarbete uttalat att ändamålsbestämmelser kan sägas anpassa tillämpningen av dataskyddsförordningen och säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter. Bestämmelser om tillåtna ändamål har också karaktäriserats av regeringen som en yttersta ram inom vilken personuppgiftsbehandling är tillåten, och både som del i, och ett fastställande av, den rättsliga

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

grunden för behandlingen.[68] Vad ändamålsbestämmelsernas nuvarande funktion är, i förhållande till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, är alltså inte helt tydligt.

I lagstiftningsärendet gällande dataskyddslagen tog regeringen ställning till den svenska kompletterande dataskyddsregleringens förenlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser. Regeringen uttalade då i fråga om ändamålsbestämmelser att dataskyddsförordningen inte ställer något krav på att ändamål ska vara fastställda i författning men att det heller inte finns något som hindrar att detta görs, under förutsättning att bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas.[69]

Något om användningsbegränsningar

Internationella avtal och sektorsspecifika rättsakter innehåller ibland artiklar om att en myndighet bara får använda uppgifter som erhålls enligt avtalet respektive rättsakten för vissa angivna ändamål eller i viss verksamhet.[70] Som vi redan nämnt i avsnitt 5.3.2 förekommer sådana s.k. användningsbegränsningar bl.a. i EU-rätten, som i vissa fall har införts i svensk rätt t.ex. vid genomförandet av EU-direktiv. Användningsbegränsningar kan avse personuppgifter, men behöver inte göra det. Sådana bestämmelser utgör inte ändamålsbestämmelser i den mening som avses här, utan har i regel en generell tillämplighet och måste iakttas av alla svenska myndigheter.[71] De förbud mot att utnyttja uppgifter som följer av sådana begränsningar får alltså till följd att inga myndigheter kan utnyttja uppgifterna i verksamhet som faller utanför det tillåtna användningsområdet, oavsett om det föreligger sekretesshinder mot att ta del av dem eller inte. Frågan om att i strid med sådana användningsbegränsningar lämna ut uppgifter till en annan myndighet med stöd av offentlighets- och sekre-

[68] Jfr prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 124, prop. 2018/19:65, *Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform*, s. 43 och prop. 2017/18:171, *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 83.
[69] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 22.
[70] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 153.
[71] Jfr prop. 2021/22:127, *Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen*, s. 44.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tesslagen bör därför aldrig bli aktuell.[72] Däremot bör sådana användningsbegränsningar inte hindra ett uppgiftsutlämnande som är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen när det utgör ett led i ett tillåtet användningsområde.

Primära och sekundära ändamål

Vad gäller s.k. informationshanteringsförfattningar, dvs. kompletterande dataskyddsreglering som typiskt sett är tillämplig inom hela eller delar av en myndighets kärnverksamhet, eller inom en specifik sektor där flera myndigheter utför samma slags verksamhet, görs det normalt en skillnad mellan s.k. primära och sekundära ändamålsbestämmelser Denna skillnad finns även i annan kompletterande dataskyddsreglering, men är särskilt framträdande i informationshanteringsförfattningar.

Primära ändamålsbestämmelser reglerar för vilka ändamål den eller de personuppgiftsansvariga myndigheterna får samla in och i övrigt behandla personuppgifter i den verksamhet där den kompletterande regleringen ska tillämpas. Primära ändamål kan vara mer eller mindre detaljerade men syftar ofta till att omfatta samtliga berättigade ändamål som kan komma att aktualiseras inom den aktuella verksamheten. Det innebär att primära ändamål i regel speglar regleringen av myndighetens verksamhet inom tillämpningsområdet.[73]

Uppgiftslämnande till andra myndigheter kan utgöra en integrerad del av ett primärt ändamål eller regleras särskilt som ett av flera primära ändamål, beroende på vilken verksamhet som är aktuell. Uppgiftslämnande som inte omfattas av ett primärt ändamål är i många fall inte särskilt reglerat i kompletterande dataskyddsreglering. När det förekommer regleras dock sådant uppgiftslämnande i bestäm-

[72] Se Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (2009:400), 11 dec. 2024, JUNO, kommentaren till 9 kap. 2 § och prop. 1990/91:131, *om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål m.m.* s. 24 och 25, prop. 2011/12:15, *Genomförande av det nya EU-direktivet om bistånd med indrivning*, s. 54, prop. 2011/12:163, *Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater*, s. 50 och 51, prop. 2012/13:4, *Genomförande av det nya EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning*, s. 61, 90 och 91, prop. 2014/15:41, *Genomförande av avtal mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering för att förbättra internationell efterlevnad av skatteregler och för att genomföra FATCA*, s. 196 och 197, prop. 2015/16:29, *En global standard för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton*, s. 210 och prop. 2016/17:47, *Dokumentation vid internprissättning och land-för-land-rapportering på skatteområdet*, s. 84.

[73] Jfr t.ex. SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 269 och 270 samt prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 124.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

melser om *sekundära* ändamål. Det rör sig alltså om behandling för andra behov (ändamål) än de som ligger till grund för insamlingen. Sekundära ändamål kan även röra den personuppgiftsansvariga myndighetens behandling i sammanhang utanför tillämpningsområdet för den aktuella författningen.

Bestämmelser om sekundära ändamål är inte sällan utformade på följande sätt.

- Personuppgifter som behandlas enligt X § (där de primära ändamålen anges) får även behandlas för …

På så sätt tydliggörs att det inte är fråga om att uppgifter ska kunna samlas in enbart för de sekundära ändamålen. Det rör sig alltså om reglering som avser en vidarebehandling av uppgifter som den personuppgiftsansvariga myndigheten redan har samlat in och behandlar i syfte att utföra den verksamhet som träffas av den kompletterande dataskyddsregleringen, men för andra syften än att utföra just den verksamheten.

När det däremot är fråga om faktiska registerförfattningar anges normalt för vilka ändamål registret ska föras, t.ex. att ge offentlighet till uppgifterna som ska finnas i registret eller tillhandahålla information till viss forskning. Det förekommer att sådana bestämmelser kompletteras av bestämmelser som avser ändamålen med behandling av personuppgifter i registret (jfr avsnitt 5.3.2 om offentliga register). I de flesta fall kan dock ändamålen med personuppgiftsbehandlingen sägas sammanfalla med ändamålen för registret. Även om det inte är lika vanligt som i informationshanteringsförfattningar förekommer det att sekundära ändamål regleras särskilt också i faktiska registerförfattningar.

Ett hinder mot vidarebehandling?

I vissa fall är ändamålsbestämmelserna uttömmande. Med det avses i regel att finalitetsprincipen i artikel 5. 1 b i dataskyddsförordningen inte ska tillämpas i den del som avser vidarebehandling för ändamål som är *förenliga* med insamlingsändamålet. Det bör även innebära att vidarebehandling för *oförenliga* ändamål inte heller är tillåten, även om det finns författningsstöd för sådan behandling. Annorlunda uttryckt får personuppgifter i dessa fall inte behandlas för andra

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ändamål än de som uttryckligen anges i den kompletterande dataskyddsregleringen.[74]

När ändamålsbestämmelser syftar till att vara uttömmande uttrycks detta genom att orden *endast* eller *bara* finns i bestämmelsen. Sådan reglering kan både avse primära och sekundära ändamål, t.ex. att uppgifter endast får behandlas för ett primärt ändamål och ett sekundärt ändamål. I faktiska registerförfattningar reglerar uttömmande ändamålsbestämmelser normalt för vilka ändamål själva registret får *användas*, vilket ibland även avser informationsförsörjning till andra offentliga aktörer. Trots att ändamålen är uttömmande angivna kan alltså uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning uttryckligen vara tillåten.[75]

Det förekommer dock att uttömmande ändamålsbestämmelser är utformade på så sätt att de inte uttryckligen tillåter författningsreglerat utlämnande vare sig till enskilda eller till andra myndigheter.

Även ändamålsbestämmelser som inte är uttömmande formulerade, dvs. där orden bara eller endast inte förkommer, kan uppfattas hindra tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det är när de primära ändamålen inte är förenade med några sekundära ändamål, eller när det förekommer sekundära ändamål, men dessa avser annan behandling än utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Eftersom inget annat sägs kan det alltså motsatsvis uppfattas föreligga ett hinder mot att lämna ut uppgifter också i dessa fall.

Oavsett hur de är formulerade kan ändamålsbestämmelser aldrig hindra utlämnande av personuppgifter som finns i allmänna handlingar till enskilda. Rätten att ta del av allmänna handlingar som framgår av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, får nämligen bara begränsas med hänvisning till de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, vilka utgör de s.k. sekretessgrunderna. Utlämnande av allmänna handlingar kan alltså *enbart* hindras av bestämmelser om sekretess.

Myndigheters informationsutbyte grundar sig dock inte på bestämmelserna i 2 kap. TF (jfr avsnitt 4.2). När ändamålen i kompletterande dataskyddsreglering inte omfattar utlämnande till andra

[74] Jfr prop. 2017/18:171, *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 90 och prop. 2019/20:113, *En mer ändamålsenlig dataskyddsreglering för studiestödsverksamheten*, s. 21–23.

[75] Jfr den reglering som finns i 4 och 5 §§ förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal som var föremål för prövning i rättsfallet HFD 2021 ref. 10, se avsnitt 5.4.2.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

myndigheter, kan de alltså uppfattas utgöra ett hinder mot vidarebehandling av personuppgifter genom utlämnande till andra myndigheter med stöd av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

5.4.2 Ändamålsbestämmelsernas förhållande till offentlighets- och sekretesslagen

Sekretessbestämmelsernas funktion

När en sekretessbestämmelse är tillämplig, och förutsättningarna för att sekretess ska gälla är uppfyllda, hindrar bestämmelsen utlämnandet av allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar till enskilda. För en uppgift som *inte* är sekretessbelagd finns det däremot inget förbud mot utlämnande enligt offentlighets- och sekretesslagen (jfr 3 kap. 1 § OSL). Som vi konstaterat i avsnittet ovan begränsar alltså en sekretessbestämmelse enskildas rätt att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av handlingar och uppgifter som finns hos myndigheterna.

När det däremot är fråga om informationsutbyte mellan myndigheter hindrar tillämpligheten av en sekretessbestämmelse utlämnande av uppgifter, oavsett om uppgifterna finns i allmänna handlingar eller inte. För en uppgift som *inte* är sekretessbelagd finns det däremot inget förbud mot utlämnande enligt offentlighets- och sekretesslagen (jfr 3 kap. 1 § OSL).

En central bestämmelse i sammanhanget är 6 kap. 5 § OSL där det framgår att myndigheter har långtgående skyldigheter att lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en myndighet som begär att få del av uppgifterna. Tillämpligheten av en sekretessbestämmelse mellan myndigheter begränsar alltså myndigheternas skyldighet att samverka som bl.a. framgår av 8 § förvaltningslagen (2017:900), jfr avsnitt 4.2).[76]

Sekretess och tystnadsplikt regleras i en lag

Sekretess enligt 1937 års sekretesslag, lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, gällde enbart i förhållande till enskilda. I författning särskilt föreskriven tystnads-

[76] Jfr uttalanden i JO 2006/07, s. 270 och avsnitt 4.2.4.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

plikt kunde dock gälla mellan myndigheter. Tystnadsplikter reglerades dock utanför sekretesslagen och i flera olika författningar.

När sekretessbestämmelser blev tillämpliga mellan myndigheter genom införandet av 1980 års sekretesslag (1980:100) kom de många utspridda reglerna om tystnadsplikt för medarbetare i offentlig verksamhet att ersättas med en enda lag som både reglerade handlingssekretess och tystnadsplikt. En grundläggande tanke bakom förslaget var att sekretessbehovet i princip var detsamma vare sig en uppgift var dokumenterad i en allmän handling eller inte. Sekretessbestämmelserna skulle därför i princip ha direkt giltighet också i myndigheternas verksamhet och en sekretessbelagd uppgift skulle inte få lämnas vare sig till annan myndighet eller till annan verksamhetsgren inom den egna myndigheten, eller fritt kunna utnyttjas av myndigheten eller dess personal.[77]

Eftersom sekretessbestämmelserna skulle ha direkt giltighet även för informationsutbytet mellan myndigheter krävdes undantag från sekretessen. Ett flertal av dessa framgick av sekretesslagens kapitel 14, som i stora drag motsvarar kapitel 10 i offentlighets- och sekretesslagen.

Det skulle dock även vara möjligt att reglera både sekretess och undantag från sekretess i annan lag. En förutsättning för det var dock att sekretesslagen innehöll en hänvisning till den författning som reglerade vad som skulle gälla i stället för bestämmelserna i lagen. Detta villkor uttalades i propositionen till 1980 års sekretesslag hänga samman med 2 kap. 2 § andra stycket TF enligt vilken begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Avsikten var att sekretesslagen skulle lämna upplysning om *samtliga* [vår kursivering] sekretessfall.[78]

I dag framgår detta i två olika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. I 2 kap. 1 § OSL anges att förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt lagen eller enligt lag eller förordning som lagen *hänvisar till* gäller för myndigheter. Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen *hänvisar till*.

[77] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 120.
[78] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 120.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Det är alltså möjligt att göra undantag från de generella bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, både vad gäller förbud att röja en uppgift och undantag från sådana förbud, men det förutsätter att undantaget antingen anges direkt i lagen, eller i författning som det hänvisas till i lagen. En av principerna bakom offentlighets- och sekretesslagen är alltså att sekretess och tystnadsplikt, dvs. förbud att röja en uppgift oavsett på vilket sätt detta sker, inom det allmännas verksamhet alltid ska framgå av offentlighets- och sekretesslagen, antingen direkt eller genom hänvisning till en annan lag. Sekretessbestämmelser som de framgår av offentlighets- och sekretesslagen gäller alltså på samma principiella sätt både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till enskilda.[79]

Problemformuleringen

En normkonflikt?

I 10 kap. 15–28 §§ och 6 kap. 5 § OSL finns de generella bestämmelser som kan sägas utgöra grunden för hur myndigheter får och i vissa fall ska utbyta information utan hinder av sekretess. En central bestämmelse är som vi redan nämnt 6 kap. 5 § OSL enligt vilken en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. En annan central bestämmelse är 10 kap. 28 § första stycket OSL som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Övriga bestämmelser i 10 kap. OSL avser bl.a. uppgiftslämnande till andra myndigheter vid tillsyn eller revision, vid misstanke om vissa begångna brott och i syfte att förebygga vissa brott.

Som vi nämnt ovan är röjandeförbudet i 2 kap. 1 § OSL knutet till *sekretess som framgår av offentlighets- och sekretesslagen*. Om lagstiftaren vill förhindra att vissa uppgifter lämnas ut från en myndighet till andra myndigheter med stöd av generellt tillämpliga bestäm-

[79] Se t.ex. uttalandena i prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 68 och 91, prop. 1990/91:131, *om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål m.m.*, s. 26, och Justitiedepartementets broschyr, *Offentlighetsprincipen och sekretess – Kortfattat om lagstiftningen*, s. 23 och 24, tillgänglig: https://www.regeringen.se/contentassets/243fe724fd9a41218886261ff999fc2a/offentlighetsprincipen-och-sekretess--kortfattat-om-lagstiftningen/ (hämtad 25-01-25).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

melser i 10 kap. OSL kan det alltså göras undantag från de generella bestämmelserna i anslutning till den materiella sekretessregleringen. Det kan ske genom att sekretess enligt vissa bestämmelser uttryckligen undantas från tillämpningsområdet för bestämmelserna i 10 kap. OSL eller genom en hänvisning till annan författning.

Regleringen i sak, dvs. vad som ska gälla i stället för de generellt tillämpliga bestämmelserna, behöver alltså inte framgå direkt av offentlighets- och sekretesslagen. Om något annat än vad som framgår av offentlighets- och sekretesslagen ska gälla i sak förutsätts emellertid att det hänvisas till den andra författningen i offentlighets- och sekretesslagen. På så sätt utgör offentlighets- och sekretesslagen redan i dag en nästintill allomfattande reglering av hur myndigheter får, och i vissa fall ska, utbyta information med varandra. Om den i avsnitt 4.8.5 föreslagna bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ införs, borde regleringen bli heltäckande.

Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering kan dock, som vi redogjort för ovan i avsnitt 5.4.1, leda till att ett utlämnande av uppgifter mellan myndigheter i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen uppfattas vara dataskyddsrättsligt förbjudet. Sekretessregleringen ”matchar” dock sällan ändamålsbestämmelserna, inte ens om ändamålen är uttömmande formulerade. Det innebär att det kan uppfattas som att ett informationsutbyte mellan myndigheter, som är tillåtet eller till och med krävs enligt offentlighets- och sekretesslagen, hindras av ändamålsbestämmelserna i den kompletterande dataskyddsregleringen, trots att utlämnandet är författningsreglerat genom offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser och därmed har en rättslig grund i dataskyddsförordningens mening.

En extra sekretessreglering?

Syftet med ändamålsbestämmelser kan alltså uppfattas vara att inskränka möjligheten att lämna uppgifter till andra myndigheter mer än vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Genom att införa ändamålsbestämmelser, som inte omfattar utlämnande till andra myndigheter, skulle lagstiftaren enligt det synsättet i praktiken ha infört en *helt absolut* sekretess i förhållande till andra myndigheter,

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som inte framgår av offentlighets- och sekretesslagen och inte heller bryts av de generella bestämmelserna i 10 kap. OSL eller av övriga tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser.[80]

Det nyss sagda skulle då kunna uppfattas gälla oavsett att den faktiska sekretessen på området (enligt offentlighets- och sekretesslagen) t.ex. gäller med ett omvänt skaderekvisit. Principen om att alla tystnadsplikter i det allmännas verksamhet ska framgå av offentlighets- och sekretesslagen har då frångåtts.

Frågan om förhållandet mellan dataskydd och sekretess i relevanta förarbeten

Varför är det relevant att titta bakåt?

Som vi nyss konstaterat kan ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering i praktiken uppfattas utgöra en absolut sekretessreglering, som inte motsvaras av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Frågan om förhållandet mellan dataskydd och sekretess har berörts i förarbetena till tidigare lagstiftning, bl.a. sådan som vi redan berört i avsnitt 5.2.2. Genom att undersöka hur man resonerat särskilt om förhållandet mellan de olika regelverken, och sätta resonemangen i sitt sammanhang, bör ursprunget till den regleringssituation som föreligger i dag kunna tydliggöras. Det bör därför vara relevant att i detta sammanhang översiktliga redovisa lagstiftarens överväganden över tid.

1973 års datalag

Sekretess mellan myndigheter infördes först genom 1980 års sekretesslag. I datalagens förarbeten, dvs. innan sekretessbestämmelserna började gälla mellan myndigheter, konstaterades följaktligen att integritetsproblemen som den nya tekniken medförde inte kunde lösas enbart genom en utbyggd sekretesslagstiftning. Även om man skulle införa sådana begränsningar skulle man nämligen inte därigenom hindra att (digitalt hanterade) uppgifter cirkulerade mellan olika myndigheter. För att undvika otillbörligt intrång i den personliga integriteten skulle Datainspektionen i stället meddela föreskrifter

[80] Jfr SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys*, s. 465.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

avseende bl.a. tillåtna ändamål med behandlingen och utlämnande av uppgifter till andra.[81]

I det här sammanhanget bör alltså frågan om hur dataskydds- och sekretessbestämmelser förhåller sig till varandra vad gäller informationsutbyte mellan myndigheter inte ha varit särskilt relevant. Till skillnad från i dag hade de olika regelverken inte samma tillämpningsområde, och det enda sättet att hindra utlämnandet av digitalt hanterade uppgifter till andra myndigheter var i stället att föreskriva begränsningar av tillåtna ändamål. Grunddragen i hur ändamålsbestämmelser utformas (med primära och sekundära ändamål) kom alltså i ett rättsligt sammanhang som också i detta avgörande avseende skiljer sig från vad som gäller i dag (jfr avsnitt 5.2.4).

Förarbetena till 1980 års sekretesslag

När sekretess mellan myndigheter infördes upphörde samtidigt en av de omständigheter som motiverat behovet av särskilda dataskyddsföreskrifter vad gällde utlämnande till andra myndigheter. I förarbetena 1980 års sekretesslag berördes frågan om sekretesslagens förhållande till begränsningar i möjligheten att lämna ut uppgifter som behandlades med stöd av digital teknik i flera olika sammanhang. Det konstaterades bl.a. att statsmakterna främst hade försökt komma till rätta med de integritetsrisker som var förknippade med den ökande användningen av digital teknik på annat sätt än genom sekretessregler. I stället hade det genom datalagen införts ett system med tillståndstvång som i princip avsåg både allmän och enskild verksamhet.[82]

I förarbetena till sekretesslagen konstaterades även att en föreskrift som enbart innebar en begränsning av möjligheten att lämna ut ADB-upptagning på maskinläsbart medium eller genom linjeanslutning till dator eller terminal, dvs. en begränsning av möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt, inte utgjorde någon begränsning av rätten att få ut allmänna handlingar. Enligt förarbetena var en sådan bestämmelse inte heller i övrigt att se som ett beslut om sekretess.[83]

---

[81] Jfr prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m. m.*, s. 90, 97 och 98.
[82] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 269.
[83] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 213.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Vad gällde informationsutbytet mellan myndigheter konstaterades att enligt 6 § datalagen kunde Datainspektionen meddela föreskrifter om bl.a. utlämnande av uppgift från ett visst register. Att Datainspektionen inte kunde meddela förbud mot utlämnande av offentliga uppgifter mellan myndigheter, om inte förbudet var begränsat till utlämnande på datormedium eller via terminalanslutning eller liknande, fick anses stå klart. Däremot var det enligt förarbetena oklart om inspektionen hade befogenhet att allmänt reglera flödet av hemliga uppgifter från en myndighets personregister till en annan myndighet. Det kunde dock inte råda något tvivel om att en sådan föreskrift inte fick komma i konflikt med specialreglering i lag eller förordning av uppgiftslämnande mellan myndigheter.[84] Någon författningsreglering av detta förhållande infördes dock inte, och inte heller någon annan formell samordning mellan de olika regelverken.

Förarbetena till personuppgiftslagen

Betänkandet *Integritet Offentlighet Informationsteknik* (SOU 1997:39) utgjorde underlaget till propositionen om personuppgiftslagen. I betänkandet anfördes att 1995 års dataskyddsdirektiv och den föreslagna nya lagen, som båda innebar att utlämnande av personuppgifter bara fick ske om utlämnandet inte var oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in (finalitetsprincipen), medförde att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet behövde ses över.[85]

Regeringen diskuterade dock inte frågan om finalitetsprincipens förhållande till särskilt reglerat informationsutbyte mellan myndigheter i propositionen. I författningskommentaren till 2 § personuppgiftslagen (där lagens subsidiaritet i förhållande till andra bestämmelser reglerades) angavs dock bl.a. att bestämmelser som föreskrev att myndigheter får eller ska lämna ut uppgifter avsågs i paragrafen och att sådana bestämmelser om s.k. uppgiftsskyldighet gick före bestämmelserna i personuppgiftslagen.[86] Regeringens uttalanden rörde dock enbart de generella bestämmelserna i person-

[84] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 328. Jfr även prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 137 och SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, s. 267–269.
[85] SOU 1997:39, *Integritet Offentlighet Informationsteknik*, s. 211.
[86] Prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 114 och 115.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

uppgiftslagen. En översyn av registerförfattningarna och av vilka särregler som borde gälla i förhållande till den nya lagen skulle omhändertas i andra sammanhang.[87]

Inte heller här infördes dock någon formell samordning eller författningsreglering av förhållandet mellan dataskyddsregleringen och dåvarande sekretesslagen.

Förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen

År 2003 överlämnades ett av de betänkanden från Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) som kom att ligga till grund för offentlighets- och sekretesslagen, *En ny sekretesslag* (SOU 2003:99).

I betänkandet konstaterades att det i flera sammanhang gjorts gällande ett behov av att klargöra förhållandet mellan dataskydds- och sekretessbestämmelser, särskilt i frågan om finalitetsprincipen utgjorde ett hinder mot informationsutbyte mellan myndigheter med stöd av sekretesslagen. För att undanröja oklarheterna föreslogs därför att ett förtydligande om tillåtligheten av uppgiftslämnande med stöd av sekretesslagen skulle införas i personuppgiftslagen.[88] Förslaget genomfördes dock inte.

Enligt kommittén kunde dock den kompletterande regleringen ses som lex specialis även i förhållande till dåvarande sekretesslagen, i vart fall om ändamålsbestämmelserna var uttömmande. Utlämnande i enlighet med sekretesslagen, som inte hade stöd i uttömmande ändamålsbestämmelser, skulle därmed utgöra en otillåten behandling. Offentlighets- och sekretesskommitténs uppfattning var dock att rättsläget mellan registerförfattningarna och sekretesslagens bestämmelser borde klargöras i ett annat sammanhang.[89]

Inte heller i samband med att offentlighets- och sekretesslagen infördes genomfördes dock någon formell samordning eller författningsreglering av förhållandet mellan dataskydd- och sekretessbestämmelser.

[87] Prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 41.
[88] SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 230, 231 och 235.
[89] SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 237.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Relevant praxis

Inledande anmärkning

Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering saknar som vi redan konstaterat betydelse för om uppgifter får lämnas ut till enskilda med stöd av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. När frågan om ett visst utlämnande till en enskild prövas rättslig aktualiseras därför enbart offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Det finns också en mängd avgöranden från domstolarna som avser utlämnande av allmänna handlingar.

Såvitt vi kunnat se finns det dock inte praxis som *uttryckligen* berör förhållandet mellan sådana ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering som kan uppfattas hindra utlämnande till andra myndigheter och bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Nedan redogörs emellertid för ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen som berör ändamålsbestämmelsernas betydelse på ett mer generellt plan.

HFD 2021 ref. 10

I rättsfallet HFD 2021 ref. 10 var frågan i målet vilken prövning som skulle göras innan personuppgifter i Socialstyrelsens register över hälso- och sjukvårdspersonal kunde lämnas till en annan myndighet med stöd av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen.

Registret i fråga regleras i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal, som omfattar en uttömmande ändamålsreglering. Ett av ändamålen (5 § 3 förordningen) avser att lämna uppgifter till myndigheter och enskilda i enlighet med det som föreskrivs i annan författning eller avtal. Trots att ändamålen är uttömmande angivna utesluter de alltså inte uppgiftslämnande till andra myndigheter i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen. Kammarrätten hade emellertid ansett att ett utlämnande enligt 6 kap. 5 § OSL framstod som oförenligt med finalitetsprincipen.

I sina domskäl berörde Högsta förvaltningsdomstolen inte det förhållandet att de uttömmande ändamålen uttryckligen omfattar uppgiftslämnande till andra myndigheter. I domskälen slås det däremot fast att *bestämmelser om ändamål endast gäller för dem som om-*

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

fattas av regleringen i fråga (vår kursivering). Den aktuella registerförordningen uttalades alltså endast gälla för Socialstyrelsens behandling av personuppgifter. Den behandling av personuppgifter som kunde komma att utföras av en mottagande myndighet om uppgifter ur registret lämnades dit reglerades därmed inte av registerförordningen utan av de dataskyddsregler som gällde för mottagaren.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade därefter att när en myndighet lämnar personuppgifter till en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL så gäller de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen för den behandlingen. Uppgiftslämnandet som sådant måste därmed följa de principer som anges i artikel 5, bl.a. finalitetsprincipen och principen om uppgiftsminimering, dvs. att inte fler uppgifter än vad som behövs lämnas ut.

Beträffande förhållandet mellan 6 kap. 5 § OSL och finalitetsprincipen var det domstolens mening att syftet med finalitetsprincipen uppnås genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sekretess dvs. att uppgiftslämnandet anses vara nödvändigt och proportionerligt i de fall uppgifterna inte omfattas av sekretess. Domstolen uttalade också att genom sekretessbestämmelser hindras myndigheterna från att lämna bl.a. integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Härigenom fick lagstiftaren anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Utöver sekretessprövningen skulle den personuppgiftsansvariga myndigheten därmed inte göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL.

5.4.3 Exempel på utformningen av uttömmande ändamålsbestämmelser

Offentlighets- och sekretesslagen tillskrivs olika betydelse?

Som vi redogjort för i avsnitt 3.2.2 har regeringen i en lång rad lagstiftningsärenden bedömt att det saknats anledning att i kompletterande dataskyddsreglering särskilt reglera sådant uppgiftslämnande som redan är författningsreglerat (dvs. sådant som sker i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen). Utgångspunkten har då varit att när bestämmelser som innebär att myndigheter får eller ska lämna ut uppgifter har införts får det förutsättas

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

att det har gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken man funnit att uppgiften bör lämnas ut. Ett sådant förhållningssätt till hur ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering ska utformas innebär att principen som offentlighets- och sekretesslagen bygger på upprätthålls, dvs. att alla tystnadsplikter i det allmännas verksamhet, även i förhållande till andra myndigheter, ska framgå av den lagen. Det innebär också att upplevda normkonflikter mellan de olika regelverken undviks.

I de fall där det förkommer uttömmande ändamålsreglering har vi granskat förarbetena för att undersöka hur regeringen motiverat utformningen av lagstiftningen i dessa fall. Det har dock sällan varit möjligt att av lagmotiven dra någon slutsats om hur de två regelverken är tänkta att samspela. Detta gäller trots att de materiella sekretessbestämmelserna i många fall införts *samtidigt* som den kompletterande dataskyddsregleringen.

Här är det alltså ofta oklart om lagstiftaren tillskrivit offentlighets- och sekretesslagen någon särskild betydelse vad gäller informationsutbytet mellan myndigheter. Det är dock lika oklart om syftet har varit att dataskyddsvägen begränsa uppgiftslämnande mellan myndigheter med stöd av offentlighets- och sekretesslagen, utan att samtidigt införa undantag eller en hänvisning i den lagen.[90] Vi har dock hittat en handfull sammanhang där syftet med den uttömmande ändamålsregleringen förefaller ha varit att göra undantag från offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, utan att det samtidigt införts undantag eller en hänvisning till den aktuella författningen i offentlighets- och sekretesslagen. Ett av dessa exempel redogörs för nedan, övriga behandlar vi i avsnitt 5.4.7.

Nedan ges två exempel från senare tid som tydliggör hur lagstiftarens skiftande inställning till vad offentlighets- och sekretessregleringen innebär avspeglar sig i lagstiftningen och vilka problem detta kan ge upphov till.

[90] Jfr t.ex. prop. 1998/99:72, *Rättspsykiatriskt forskningsregister*, s. 22, 33, 36–38 och 54, och prop. 2017/18:298, *Behandling av personuppgifter för forskningsändamål*, s. 152 och 153. Jfr även prop. 2005/06:141, *Genomförande av EG-direktivet om kvalitet och säkerhet hos blod och blodkomponenter*, s. 50 och 62–64.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Två exempel i närtid

Ett allt mindre problem i ny lagstiftning …

Uttömmande ändamålsbestämmelser kan användas för att begränsa integritetsintrånget i den verksamhet där bestämmelserna ska tillämpas, utan att detta påverkar uppgiftsutbyte med andra myndigheter i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen. Ett exempel på reglering med den innebörden finns i den relativt nyligen införda uttömmande ändamålsregleringen för uppgifter som Skatteverket samlar in från vissa betaltjänstleverantörer i 1 kap. 4 a och 5 a §§ lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, SdbL. Själva insamlandet av uppgifter från betaltjänstleverantörer vilar på EU-rättslig grund, som huvudsakligen innebär att Skatteverket ska samla in uppgifterna för att vidarebefordra dem till en unionsgemensam funktion för kontroll av vissa skattebedrägerier.

Regleringen i 1 kap. 4 a och 5 a §§ SdbL innebär sammanfattningsvis att uttömmande ändamål gäller för Skatteverkets *egen* behandling av uppgifterna, men att uppgifterna även får vidarebehandlas för att fullgöra uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning, utan några begränsningar i detta avseende.

Enligt regeringen fanns det starka integritetsskäl som talade för att begränsa för vilka ändamål Skatteverket för egen del skulle få använda uppgifter från betaltjänstleverantörer. Det konstaterades bl.a. röra integritetskänsliga uppgifter om främst enskildas ekonomiska förhållanden som hämtas in från tredje man. De uppgifter som skulle samlas in hade dessutom inte något direkt samband med beskattningen. Skatteverket skulle därför för egen del enbart få behandla uppgifterna för att vidarebefordra dem till den unionsgemensamma funktionen och att kontrollera att betaltjänstleverantörerna gjorde vad som ankom på dem.[91]

Däremot bedömde regeringen att bestämmelser om utlämnande av uppgifter till andra myndigheter rörde särskilt angelägna verksamheter där det i samband med regleringens tillkomst hade gjorts bedömningen att behovet för en myndighet att få ta del av uppgifterna övervägde integritetsintresset. Skatteverket skulle därför även få behandla uppgifterna för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Annars kunde det enligt

[91] Prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 93 och 94.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

regeringen uppstå situationer där sekretessregleringen innebar att uppgifter får, eller till och med ska, lämnas ut, men ett utlämnande hindras för att uppgiften hanteras med modern informationsteknik.[92]

Regleringen i 1 kap. 4 a och 5 a §§ SdbL utgör alltså inget hinder mot att Skatteverkets vidarebehandlar uppgifterna för utlämnande till andra myndigheter i överensstämmelse med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Däremot innebär den ett hinder mot Skatteverkets vidarebehandling i den egna verksamheten.

… men det förekommer fortfarande

Trots att det förekommer alltmer sällan finns det också exempel på nyare lagstiftningsinitiativ där lagstiftaren har infört uttömmande ändamålsbestämmelser som hindrar utbyte av uppgifter mellan myndigheter som annars är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen, utan att samtidigt anpassa den materiella sekretessregleringen till detta.

Ett aktuellt exempel finns i lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser. Det övergripande syftet med lagen är att göra det möjligt för universitet och högskolor att föra forskningsdatabaser som har ett särskilt vetenskapligt värde. Insamlingen och behandlingen av personuppgifter i en sådan forskningsdatabas ska ske med de registrerades frivilliga medverkan.[93]

I förarbetena uttalade regeringen att uppgifterna i databaserna kan vara av mycket integritetskänslig natur och att det finns ett starkt intresse av att kunna skydda dem genom bestämmelser om sekretess. Regeringen bedömde att vetskapen om att det finns ett sekretesskydd för uppgifterna i en forskningsdatabas var mycket betydelsefull för det frivilliga deltagandet och villigheten att lämna personuppgifter till en forskningsdatabas. Av integritetsskäl var det enligt regeringens mening även angeläget att upprätthålla sekretessen i förhållande till andra myndigheter.[94]

Den materiella sekretessregleringen på området avseende personuppgifter, dvs. 24 kap. 2 a § OSL, är absolut och omfattas inte av tillämpningsområdet för generalklausulen, dvs. 10 kap. 27 § OSL. Ändamålsbestämmelserna i lagen om vissa forskningsdatabaser är därtill uttömmande angivna. 3 kap. 5 § i den lagen motsvarar en

[92] Prop. 2022/23:121, *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter*, s. 111.
[93] Prop. 2024/25:19, *Långsiktig reglering av vissa forskningsdatabaser*, s. 1.
[94] Prop. 2024/25:19, *Långsiktig reglering av vissa forskningsdatabaser*, s. 190 och 193.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sekundär ändamålsbestämmelse och innebär att personuppgifter och uppgifter om avlidna, utöver vad som särskilt anges i lagen, enbart får lämnas ut om det finns en *skyldighet* att göra det enligt lag eller förordning. Syftet bakom regleringen i denna del är enligt förarbetena att undvika konflikter med annan lagstiftning.[95]

I 24 kap. 2 a § OSL, dvs. i den materiella sekretessbestämmelsen på området, finns dock inte några undantag från tillämpligheten av de generella sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Det innebär att den absoluta sekretessen bryts i förhållande till myndigheter i en mängd fall, t.ex. av 10 kap. 23 § OSL som avser misstanke om ett begånget brott av allvarligare art.

Om uppgiftslämnande med stöd av 10 kap. 23 § OSL aktualiseras efter en begäran har den utlämnande myndigheten en långgående skyldighet att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL kan emellertid ligga till grund för uppgiftslämnande både på eget initiativ och på begäran, precis som andra sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.[96] Utformningen av den sekundära ändamålsbestämmelsen i 3 kap. 5 § lagen om vissa forskningsdatabaser, dvs. att uppgifter enbart får vidarebehandlas genom utlämnande när det föreligger en *skyldighet* att lämna uppgifter bör dock kunna uppfattas innebära att det inte är möjligt att tillämpa 10 kap. 23 § OSL utan en föregående begäran.[97]

Att det i anslutning till 24 kap. 2 a § OSL inte heller föreskrivits några undantag från tillämpningsområdet för 10 kap. 28 § OSL innebär vidare att de många uppgifts- anmälnings- och underrättelseskyldigheterna som finns utanför offentlighets- och sekretesslagen också bryter sekretessen enligt 24 kap. 2 a § OSL. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan avse en skyldighet att *på eget initiativ* lämna upplysningar t.ex. redan vid ett antagande om att vissa missförhållanden föreligger, vilket vi redogör för i avsnitt 4.5.

Regleringen borde sammantaget kunna uppfattas innebära följande. Den sekundära ändamålsbestämmelsen i 3 kap. 5 § lagen om vissa forskningsdatabaser medger en underrättelse på eget initiativ med stöd av t.ex. 32 c § folkbokföringslagen (1991:481) dvs. om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofull-

[95] Prop. 2024/25:19, *Långsiktig reglering av vissa forskningsdatabaser*, s. 165.
[96] Jfr prop. 1979/80:2, *Ny sekretesslag* Del A, s. 327, prop. 1983/84:142, *om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m.*, s. 27 och prop. 2019/20:123, *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 49 och 50.
[97] Jfr prop. 2024/25:19, *Långsiktig reglering av vissa forskningsdatabaser*, s. 194 och 195.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ständig. Så är fallet eftersom den bestämmelsen innehåller ett *ska*-krav och därför utgör en skyldighet att på eget initiativ underrätta Skatteverket om en misstänkt felaktighet i folkbokföringen. Däremot är ett uppgiftslämnande på eget initiativ vid misstanke om att ett allvarligt brott är begånget, med stöd av 10 kap. 23 § OSL, inte tillåtet enligt den sekundära ändamålsbestämmelsen – trots att det *dels* inte finns några sekretesshinder i något av fallen, *dels* i dataskyddsrättslig mening finns en rättslig grund för utlämnandet i båda situationerna.

Sekretess enligt 24 kap. 2 a § OSL överförs dessutom till en mottagare av uppgifterna enligt 24 kap. 2 b § OSL. I de fall mottagaren också ska tillämpa lagen om vissa forskningsdatabaser vid sin personuppgiftsbehandling kommer uppgifterna träffas av samma regelverk hos mottagaren som hos den utlämnande myndigheten. Om mottagaren däremot *inte* ska tillämpa samma kompletterande dataskyddsreglering som den utlämnande myndigheten kommer den mottagande aktören inte vara förhindrad att lämna ut uppgifterna på eget initiativ med stöd av 10 kap. 23 § OSL eller för den delen andra tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Situationen kompliceras ytterligare av att det i 3 kap. 7 § första stycket lagen om vissa forskningsdatabaser föreskrivs en tystnadsplikt för mottagare av uppgifter från en forskningsdatas som inte ska tillämpa bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (dvs. hos enskilda forskningshuvudmän). Tystnadsplikten hindrar dock enbart *obehörigt röjande* av uppgifter. I lagkommentaren till den bestämmelsen anges att som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det är enligt lagkommentaren inte heller fråga om obehörigt röjande om utlämnande sker i en situation när motsvarande uppgifter *skulle ha fått lämnas ut enligt offentlighets- och sekretesslagen*.[98] Någon hänvisning till att röjandet även ska vara förenligt med bestämmelserna i lagen om vissa forskningsdatabaser finns dock inte. Det borde innebära att tystnadsplikten för mottagare som inte ska tillämpa vare sig bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen eller bestämmelserna i lagen om vissa forskningsdatabaser inte motsvarar den som utlämnande aktörer måste iaktta, vilket inte förefaller vara syftet med regleringen.

[98] Prop. 2024/25:19, *Långsiktig reglering av vissa forskningsdatabaser*, s. 255.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av 3 kap. 7 § andra stycket lagen om vissa forskningsdatabaser framgår dessutom att för myndigheter gäller inte den tystnadsplikt som föreskrivs i paragrafens första stycke, utan bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Regleringen av sekretess i offentlighets- och sekretesslagen går dock inte att skilja från tystnadsplikten enligt samma lag (jfr avsnitt 5.4.2). Här uppstår alltså frågan om hänvisningen till offentlighets- och sekretesslagen i fråga om tystnadsplikt för myndigheter har den innebörden att tystnadsplikten inte ska motsvara det som annars gäller enligt den sekundära ändamålsbestämmelsen i 3 kap. 5 § lagen om vissa forskningsdatabaser. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär ju som vi redan konstaterat större möjligheter att lämna ut uppgifter än vad som är tillåtet enligt den sekundära ändamålsbestämmelsen.

Sammanfattningsvis verkar lagstiftaren i detta fall inte ha tillskrivit offentlighets- och sekretesslagen den funktion som ursprungligen avsetts, dvs. att alla förbud att röja en uppgift som ska gälla i det allmännas verksamhet ska framgå av den lagen. Som framgår av redogörelsen ovan ger detta upphov både till en generell komplexitet och att det i flera avseenden uppstår konflikter och oklarheter mellan bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och den kompletterande dataskyddsregleringen.

5.4.4 Begränsningar av utbytet av uppgifter mellan myndigheter regleras i offentlighets- och sekretesslagen

Vår bedömning: Begränsningar av de möjligheter och skyldigheter i fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter som följer av generella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ska ske genom hänvisning till annan författning eller undantag i den lagen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Tillämpligheten av generella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen kan behöva begränsas

Möjligheten att med stöd av generellt tillämpliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen lämna uppgifter till andra myndigheter kan i vissa fall behöva begränsas för att uppnå ett adekvat integritetsskydd, oberoende av om det finns en kompletterande dataskyddsreglering för verksamheten eller inte. En begränsning av möjligheterna till utlämnande till andra myndigheter kan till och med krävas för att lagstiftningen på ett visst område ska framstå som proportionerlig och därmed uppfylla de krav som bl.a. framgår av regeringsformen och dataskyddsförordningen. Sådana begränsningar kan även vara motiverade av att verksamheten i fråga är beroende av att enskilda frivilligt och utan någon uppenbar fördel för dem själva lämnar uppgifter till en myndighet om mer eller mindre privata förhållanden. Ett starkt sekretesskydd för uppgifterna, även i förhållande till andra myndigheter, kan i sådana situationer vara en förutsättning för enskildas vilja att bidra till verksamheten (jfr t.ex. avsnitt 8.3 i SOU 2024:63).

Skälen bakom reglering som inte medger uppgiftslämnande till andra myndigheter i enlighet med offentlighets- och sekretesslagens generella bestämmelser kan alltså väga mycket tungt. Frågan är då vilka möjligheter att förhindra informationsutbyte mellan myndigheter som lagstiftaren har.

Undantag och hänvisningar i offentlighets- och sekretesslagen

Lagrådet har uttalat att ett undantag från en bestämmelse i en lag, föranlett av att specialbestämmelser finns i en annan lag, bör tas in i den lag från vilken undantag görs.[99] Detta uttalande tydliggör hur undantag från offentlighets- och sekretesslagens generella bestämmelser är möjligt att göra.

[99] Lagrådets yttrande över förslag till lag om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, 2003-05-15, s. 2, tillgängligt: https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Personuppgifter%20inom%20socialforsakringen.pdf (hämtad 25-02-13).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller både mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda (8 kap. OSL). Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen *eller enligt lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till* för myndigheter. Om syftet är att förhindra uppgiftsutbyte med andra myndigheter kan alltså lagstiftaren införa undantag direkt i offentlighets- och sekretesslagen, eller införa en hänvisning till den författning som innehåller de begränsningar som lagstiftaren anser bör gälla på området. Begränsningar av tillämpligheten av generella bestämmelser kan alltså ske på olika sätt.

Ett exempel är utformningen av 10 kap. 23 och 24 §§ OSL som båda avser sekretessgenombrott vid misstanke om vissa begångna brott. I dessa fall är 23 § tillämplig för sekretess enligt särskilt angivna bestämmelser, och 24 § tillämplig för annan sekretess än den som anges i 23 §. Ett annat exempel är den sekretess som helt är undantagen generalklausulens tillämpningsområde (10 kap. 27 § andra stycket OSL). I de allra flesta fall bör dock en sådan regleringsmodell vara alltför trubbig. De generella bestämmelserna i 10 kap. OSL kan nämligen behöva vara tillämpliga i vissa situationer, men inte i andra.

Rubriken till 9 kap. OSL lyder Förbud i annan lagstiftning mot att röja eller utnyttja uppgift. De tre paragraferna i kapitlet innehåller hänvisningar till bestämmelser som reglerar inskränkningar i möjligheten att utnyttja eller röja vissa uppgifter i andra lagar än offentlighets- och sekretesslagen[100]. Bestämmelserna har bl.a. införts med hänvisning till principen om att alla tystnadsplikter inom det allmännas verksamhet ska framgå av nuvarande offentlighets- och sekretesslagen, antingen direkt eller genom en hänvisning till en annan lag.[101] I 9 kap. 1 § OSL finns hänvisningar till lagstiftning som innehåller bestämmelser om förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som sannolikt har en väsentlig inverkan på priset på finansiella instrument. I 9 kap. 2 § OSL hänvisas till flera lagar som innehåller bestämmelser om begränsningar i möjligheten att utnyttja information som erhållits enligt internationella avtal eller EU-rättsakter. I 9 kap. 3 § OSL finns slutligen en upplysning om att utöver bestämmelserna om

[100] Prop. 2008/09:150, *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 368.
[101] Jfr t.ex. prop. 1990/91:42, *Insiderhandel*, s. 110 och prop. 1990/91:131, *om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål m.m.* s. 26.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sekretess i offentlighets- och sekretesslagen finns det föreskrifter som är tillämpliga när det gäller tystnadsplikt beträffande företagshemligheter och tystnadsplikt för revisorer.

Sådana användningsbegränsningar som hänvisas till i 9 kap. 2 § OSL har ofta likheter med uttömmande ändamålsbestämmelser och anger att uppgifter endast får behandlas för vissa ändamål (jfr avsnitt 5.4.1). De utgör inte bestämmelser om sekretess och hindrar inte enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar. Uppräkningen i 9 kap. 2 § OSL är dessutom inte heltäckande.[102] I flera relevanta förarbeten har det dock uttalats att det följer av de hänvisade användningsbegränsningarna att en annan myndighet än den som förfogar över uppgifterna inte kan utnyttja de uppgifter som avses i bestämmelserna i sin verksamhet i andra fall än som är tillåtet enligt de aktuella bestämmelserna, samt att detta innebär att det i praktiken bara borde bli aktuellt att åberopa sekretessbrytande regler i offentlighets- och sekretesslagen mellan myndigheter när en myndighet har rätt att ta del av uppgifterna enligt nämnda bestämmelserna om användningsbegränsningar.[103] Det innebär att de hänvisade användningsbegränsningarna och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser kan tillämpas parallellt men utan att någon normkonflikt uppstår.

Det går också att göra undantag från tillämpligheten av bestämmelserna i 10 kap. OSL i direkt anslutning till den materiella sekretessregleringen i fråga. En sådan reglering kan föreskriva att vissa av eller alla sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. i 10 kap. OSL, inte ska gälla, och samtidigt hänvisa till den författning som anger vad som ska gälla i stället i fråga om utlämnande av uppgifter till andra myndigheter. Sådana bestämmelser finns t.ex. för sekretessen i det internationella samarbetet. Av 15 kap. 1 a § tredje stycket OSL framgår att om sekretess gäller enligt paragrafens första eller andra stycke,

[102] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 153.
[103] Se Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen* (2009:400), 11 dec. 2024, JUNO, kommentaren till 9 kap. 2 §. De förarbeten som avses är prop. 1990/91:131, *om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål m.m.* s. 24 och 25, prop. 2011/12:15, *Genomförande av det nya EU-direktivet om bistånd med indrivning*, s. 54, prop. 2011/12:163, *Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater*, s. 50 och 51, prop. 2012/13:4, *Genomförande av det nya EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning*, s. 61, 90 och 91, prop. 2014/15:41, *Genomförande av avtal mellan Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering för att förbättra internationell efterlevnad av skatteregler och för att genomföra FATCA*, s. 196 och 197, prop. 2015/16:29, *En global standard för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton*, s. 210 och prop. 2016/17:47, *Dokumentation vid internprissättning och land-för-land-rapportering på skatteområdet*, s. 84.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte tillämpas.

Motsvarande reglering finns även för verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Av 35 kap. 3 § första stycket OSL framgår att det råder absolut sekretess för uppgift i registret, och att i fråga om utlämnande av uppgifter gäller vad som är föreskrivet i lagen om belastningsregister och i säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt i förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar. Av paragrafens tredje stycke framgår även att bestämmelserna i 10 kap. OSL inte gäller för sekretess enligt första stycket.

Inte heller här uppstår någon konflikt mellan dataskyddsregleringen och sekretessregleringen eftersom begränsningar av offentlighets- och sekretesslagens generella bestämmelser, liksom hänvisning till vad som ska gälla i stället, sker direkt i offentlighets- och sekretesslagen.

Undantag och begränsningar regleras i offentlighets- och sekretesslagen

Möjligheten att genom undantag direkt i offentlighets- och sekretesslagen och/eller hänvisning till annan författning ställa upp rättsliga hinder för uppgiftsutbyte mellan myndigheter med stöd av annars tillämpliga bestämmelser har använts i olika sammanhang sedan 1980 års sekretesslag infördes.[104] Det är alltså inte någon ny eller förändrad regleringsmodell som vi redogjort för ovan, utan något som i dag anvisas direkt genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och tidigare framgick av sekretesslagen. Den ger framför allt uttryck för principen om att alla tystnadsplikter i det allmännas verksamhet ska framgå av en lag (jfr avsnitt 5.4.2).

Någon möjlighet att avvika från denna regleringsmodell vad gäller vilken sekretess och tystnadsplikt som ska gälla inom det allmännas verksamhet finns inte i offentlighets- och sekretesslagen och fanns inte heller i 1980 års sekretesslag. Såvitt vi kunnat se finns det heller inget uttalande, beslut, annan författningsreglering eller motsvarande som tyder på att lagstiftaren ändrat inställning avseende att sekretess ska framgå av en särskild lag, dvs. offentlighets- och sekretesslagen, som ska gälla på samma sätt för myndig-

[104] Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 214.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

heter som för enskilda. Vår bedömning är därför att gällande rätt är att begränsningar av de möjligheter och skyldigheter i fråga om att lämna uppgifter mellan myndigheter som följer av generella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen enbart kan ske genom undantag som görs direkt i den lagen eller att i den lagen införa en hänvisning till annan författning.

5.4.5 Ändamålsbestämmelser hindrar inte uppgiftslämnande med stöd av offentlighets- och sekretesslagen

Vår bedömning: Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering hindrar inte tillämpligheten av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för vår bedömning

Syftet med ändamålsbestämmelser

Ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering kan aldrig påverka enskildas grundlagsskyddade rätt att få del av allmänna handlingar, utan den rätten kan enbart begränsas av faktiska bestämmelser om sekretess. I avsnitt 5.4.2 har vi däremot konstaterat att ändamålsbestämmelser riskerar att uppfattas som en slags extra sekretessreglering som enbart gäller mellan myndigheter, trots att de inte ”matchas” av faktisk sekretessreglering i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. genom undantag från de generellt tillämpliga bestämmelserna i 10 kap. OSL för sådan sekretess som gäller på området. Frågan är då i vilken utsträckning befintliga ändamålsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen faktiskt syftar till att begränsa eller hindra sådant informationsutbyte mellan myndigheter som är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Som vi påpekat i avsnitt 5.4.3 har lagstiftaren i regel inte fört tydliga resonemang i förarbeten om förhållandet mellan ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering och den reglering av informationsutbyte mellan myndigheter som framgår av offentlighets- och sekretesslagen. Det nyss sagda gäller med några få undantag, se avsnitt 5.4.7 nedan. Om ändamålsbestämmelserna faktiskt är avsedda att begränsa de generella möjligheterna till informationsutbyte

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som följer av offentlighets- och sekretesslagen är alltså i de allra flesta fall oklart, trots att den materiella sekretessregleringen inte sällan har införts samtidigt som dataskyddsregleringen. Syftet med ändamålsbestämmelserna behöver därför analyseras utifrån något annat än vad som framgår av förarbetena.

Sekretessbestämmelser gäller mellan myndigheter

Inledningsvis bör nämnas att situationen med upplevda normkonflikter mellan dataskyddsreglering och sekretessbestämmelser bör ha uppstått i samband med införandet av 1980 års sekretesslag. Det var först i detta sammanhang som sekretess och tystnadsplikt gjordes synonyma och regleringen blev samtidigt tillämplig mellan myndigheter. Innan 1980 års sekretesslag infördes hade det inte funnits några andra sätt att reglera myndigheters utbyte av uppgifter som hanterades elektroniskt än att i dataskyddsregleringen, dvs. i registerförfattning eller genom tillstånd och föreskrift från Datainspektionen, begränsa sådant uppgiftslämnande (jfr avsnitt 5.4.2).

När sekretess mellan myndigheter infördes genom 1980 års sekretesslag upphörde alltså det förhållande som motiverat behovet av att ha särskilda dataskyddsföreskrifter för när utlämnande av uppgifter till andra myndigheter fick ske. Som vi redogjort för i avsnitt 5.4.2 noterade regeringen i och för sig redan då att det fanns en osäkerhet om Datainspektionens befogenheter att begränsa informationsutbytet mellan myndigheter. Att inspektionen inte hade befogenhet att meddela föreskrifter i konflikt med specialreglering av uppgiftslämnande mellan myndigheter i lag eller förordning var dock enligt regeringen klart.[105] Det uttalandet bör kunna innebära att det ursprungliga förhållandet mellan dataskydd och sekretess var att dataskyddsregleringen inte skulle kunna innehålla särreglering i förhållande till sekretesslagen.

Någon lagstiftningsåtgärd i syfte att rent formellt samordna de olika regelverken vidtogs inte då och har inte heller vidtagits senare. I stället har den regleringsmodell som följde av 1973 års datalag, i den meningen att utlämnande till andra myndigheter har varit föremål för särskilda dataskyddsbestämmelser, fortsatt att användas ända fram till i dag.

[105] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.* Del A, s. 328.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Utökad tillämplighet genom teknisk utveckling

I avsnitt 5.2.4 har vi uppmärksammat att det föreligger ett generellt reformbehov vad gäller den kompletterande dataskyddsregleringen. Vi påpekar där att bestämmelser som ursprungligen avsett en avgränsad form av informationshantering numera är tillämpliga på all informationshantering vid myndigheterna. Som vi konstaterat i det avsnittet innebär begränsningar av hur och vilka uppgifter en myndighet får behandla med digitala verktyg i dag också en begränsning av den materiella verksamhetsregleringen i sig.

Samma synsätt bör kunna bringa viss klarhet i frågan om i vilken utsträckning ändamålsbestämmelser har införts i syfte att begränsa de möjligheter och skyldigheter avseende informationsutbyte som framgår av offentlighets- och sekretesslagen. Begränsningar av möjligheten att använda datorer kunde tidigare innebära att ett uppgiftslämnande till en annan myndighet fick utföras analogt, men inte att utlämnandet *i sig* var förbjudet. I t.ex. början av 2000-talet bör alltså en ändamålsreglering som var uttömmande, eller på annat sätt syntes hindra utlämnande av uppgifter, inte ha orsakat samma problem i förhållande till sekretessregleringen som i dag, eftersom uppgifter fortfarande hanterades på papper. Utlämnande kunde då i stället ske i enlighet med bestämmelserna i dåvarande sekretesslagen och på samma sätt som annan ”normal” informationshantering, dvs. på papper, via fax eller via telefon. Det nyss sagda framgår t.ex. av regeringens uttalanden i samband införandet av patientdatalagen (2008:355). Där uttalade regeringen att det saknades anledning att förhindra att personuppgifter som finns i hälso- och sjukvården lämnas ut med stöd av dåvarande sekretesslagen bara för att dessa numera hanteras med modern informationsteknik i stället för som tidigare på papper.[106] Samma resonemang om modern informationsteknik motiverade också den särskilda ändamålsregleringen för Skatteverkets behandling av uppgifter från betaltjänstleverantörer som nämns i avsnitt 5.4.3.

Med det nyss sagda i åtanke framstår också bristen på förarbetsuttalanden om ändamålsbestämmelsernas förhållande till sekretessregleringen i ett annat ljus. Frågan kan helt enkelt ha varit irrelevant eftersom den problematiken inte förväntades bli aktuell i tillämpningen. Ändamålsbestämmelser kan alltså ha fått en oavsiktligt

[106] Prop. 2007/08:126, *Patientdatalag m.m.*, s. 59 och 60.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

förändrad och utökad tillämplighet genom digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.

Utökad tillämplighet genom rättslig utveckling

I avsnitt 5.2.4 har vi också uppmärksammat att det finns ett generellt reformbehov avseende den kompletterande dataskyddsregleringen utifrån den rättsliga utvecklingen. Även om det i t.ex. början av 2000-talet bör ha varit så att informationsutbyte mellan myndigheter i många fall skedde analogt, och att dataskyddsregleringen därför inte blev tillämplig, bör detta inte ha varit lika självklart efter att dataskyddsförordningen började tillämpas 2018.

Enligt artikel 2.1 i dataskyddsförordningen är förordningens tillämpningsområde mycket brett. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som *helt eller delvis* företas på automatisk väg, samt på *annan behandling än automatisk* av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Även förordningens definition av behandling i artikel 4.2 är mycket bred; en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, *oberoende av om de utförs automatiserat eller ej*, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Eftersom den kompletterande dataskyddsregleringen är just kompletterande så bör dataskyddsförordningens breda tillämpningsområde avsevärt ha minskat möjligheterna att göra en rättslig åtskillnad mellan bestämmelser som enbart träffar automatiserad behandling och bestämmelser som inte gör det. Även om det faktiska utlämnandet i dag fortfarande kan ske på papper eller muntligt så kommer också detta handlande träffas av den särskilda dataskyddsregleringen. Förordningens bestämmelser gäller nämligen ofta oberoende av om åtgärderna utförs automatiserat eller ej. Om uppgifterna dessutom behandlas digitalt hos den utlämnande myndigheten, och därför måste tas fram digitalt för att kunna läsas eller skrivas ut, så utgör detta förfarande uttryckligen en automatiserad behandling som träffas av förordningens bestämmelser. Ändamåls-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

bestämmelser kan därmed ha fått en förändrad tillämplighet också genom den rättsliga utvecklingen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan alltså ändamålsbestämmelser, i takt med en tilltagande digitalisering och förändringar av den allmänna dataskyddsregleringen ha fått ”eget liv” genom att de tillskrivits en betydelse som de ursprungligen inte haft och som går utöver syftet med dem. Någon samlad och genomgripande analys av detta förhållande har dock inte gjorts, och de olika regelverken har inte heller formellt samordnats genom lagstiftning eller motsvarande.

Om ändamålsbestämmelser skulle anses utgöra ett hinder mot uppgiftslämnande i överensstämmelse offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser så skulle det dessutom innebära att sekretess mellan myndigheter regleras i annan ordning än den som anvisas i offentlighets- och sekretesslagen. Som vi noterat i avsnitt 5.4.4 finns det dock såvitt vi kunnat se inte något uttalande, beslut eller motsvarande som tyder på att lagstiftaren ändrat inställning avseende att sekretess ska framgå av en särskild lag, dvs. offentlighets- och sekretesslagen, som ska gälla på samma sätt för myndigheter som för enskilda. I sammanhanget kan även rättsfallet HFD 2021 ref. 10 åter nämnas, där Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att när det fanns tillämpliga kompletterande ändamålsbestämmelser så var den enda prövning som skulle ske, innan ett utlämnande med stöd av en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, om utlämnandet var förenligt med den bestämmelsen, och inte ändamålsbestämmelserna.

Vi bedömer därför att ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering, både uttömmande och andra, inte vare sig syftar till att hindra, eller rent faktiskt kan hindra, tillämpligheten av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (jfr dock avsnitt 5.4.7 nedan).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

5.4.6 En upplysningsbestämmelse om uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning

Vårt förslag: Det ska införas upplysningsbestämmelser om tillåtligheten av uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning i kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn.

Skälen för vårt förslag

Behovet av en tydligare och mer samordnad reglering

Vår kartläggning av behoven av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter, som redovisas delvis i avsnitt 5.3.3 och i sin helhet i kapitel 4 i vårt delbetänkande, visar att sekretessregleringen genomgående uppfattas vara komplex och svårtillämpad.

Även dataskyddsregleringen uppfattas generellt vara en komplex och svårtillämpad lagstiftning, särskilt sedan 2016 års EU-rättsliga dataskyddsreform började tillämpas i maj 2018.[107] Som ett resultat av den dataskyddsrättsliga reformen har flera myndigheter t.ex. i dag en trippel dataskyddsreglering att förhålla sig till; dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och kompletterande dataskyddsreglering (registerförfattning).

Sekretessbestämmelserna och dataskyddsbestämmelserna överlappar dessutom varandra och ska tillämpas parallellt, inte sällan av offentliganställda utan specialkunskaper i något av rättsområdena. De var för sig komplexa, och dessutom parallellt tillämpliga, regelverken som rör informationsutbytet mellan myndigheter bör enligt vår mening i så hög utsträckning som möjligt vara fria från upplevda normkonflikter och otydligheter som ytterligare komplicerar både tillämpningen och enskildas möjlighet att förstå hur uppgifter om dem behandlas. Att en behandling av uppgifter genom utlämnande till andra myndigheter är tillåten enligt ett av regelverken, samtidigt som den till synes är förbjuden enligt det andra, är alltså något som enligt vår bedömning inte bör förekomma.[108]

[107] Jfr IMY, *Integritet och ny teknik 2020–2024 – Redovisning av Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag att följa, analysera och beskriva utvecklingen*, dnr IMY-2024-2570, s. 11 och prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 23.
[108] Jfr dir. 2011:86, *Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning*, s. 3 och 22.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Eftersom undantag från de generella bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen enbart kan göras i den lagen, direkt eller genom hänvisning till annan författning, ger uttömmande ändamålsbestämmelser och ändamålsbestämmelser som på annat sätt kan uppfattas hindra utlämnande dessutom en felaktig eller i vart fall vilseledande, bild av den personuppgiftsbehandling genom utlämnande till myndigheter som är tillåten i svensk rätt. Ändamålsbestämmelser som till synes utesluter utlämnande av uppgifter med stöd av offentlighets- och sekretesslagen kan alltså medföra en generell risk för att inget av regelverken tillämpas på så sätt som avsetts. En sådan regleringsmodell medför dessutom oklarheter och därmed även tillämpningssvårigheter. I fortsättningen bör den kompletterande dataskyddsregleringen därför inte innehålla bestämmelser som kan uppfattas begränsa myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Det finns inte skäl att göra en dataskyddsrättslig åtskillnad mellan ska och får

I kompletterande dataskyddsreglering förekommer ändamålsbestämmelser som medger utlämnande av uppgifter enbart om det i lag eller förordning finns *en skyldighet* att göra det (jfr exemplet i avsnitt 5.4.3). En sådan lagstiftning innebär inte lika stora konflikter mellan dataskyddsreglering och offentlighets- och sekretesslagen som när helt uttömmande ändamål till synes inte tillåter någon vidarebehandling genom utlämnande. Regleringen kan dock uppfattas som ett förbud mot att på *eget initiativ* lämna ut uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

I avsnitt 4.7 har vi redogjort för det stora kartlagda behovet av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ. I avsnitt 4.8.4 har vi redogjort för vår uppfattning om skillnaderna mellan att lämna ut uppgifter på eget initiativ och skyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL att efter en begäran från mottagaren lämna ut uppgifter. I det sammanhanget har vi även konstaterat att det rent lagtekniskt i många fall är nödvändigt att utforma en bestämmelse om informationsutbyte som en skyldighet att lämna ut uppgifter, antingen efter begäran eller på eget initiativ, eftersom det enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL endast är uppgifts*skyldigheter* i annan författning som bryter sekretess. Det gäller dock inte för sekretessbrytande bestämmelser

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som tas in direkt i offentlighets- och sekretesslagen, där det ”räcker” med att sekretess inte hindrar utlämnandet. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är dessutom ett sätt för lagstiftaren att lagtekniskt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Det bör i många fall vara dessa förhållanden, snarare än integritetsintresset, som har varit avgörande för om ett informationsutbyte reglerats som en skyldighet eller som en möjlighet för den utlämnande myndigheten.

Vad gäller vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL som rör uppgiftslämnande vid misstanke om begånget brott förefaller det dock vara så att uppgifterna placerats i just offentlighets- och sekretesslagen för att undvika att myndigheter ålades en skyldighet att lämna ut uppgifter om brott. Syftet var dock inte att myndigheterna skulle förhålla sig passiva när det uppkom misstankar om brott. Tvärtom uttalades det i förarbetena vara önskvärt att myndigheterna utnyttjade möjligheterna att lämna ut uppgifter om brott.[109]

Om en sekretessbrytande bestämmelse har utformats som en *möjlighet* eller en *skyldighet* att lämna ut uppgifter bör under alla förhållanden inte alltid ses som ett resultat av och uttryck för lagstiftarens avvägning mellan intresset av att upprätthålla skyddet för enskildas personliga integritet och andra intressen, utan snarare en lagteknisk konsekvens av bestämmelsens placering och syfte. Lagstiftarens avvägning mellan integritetsintresset och andra intressen bör i stället anses komma till uttryck huvudsakligen genom de rekvisit som anger under vilka omständigheter det ska råda ett förbud mot att röja en uppgift (sekretess) och under vilka omständigheter det får göras undantag från ett sådant förbud (sekretessgenombrott eller undantag från sekretess).

Vår bedömning är därför att det inte finns skäl för att göra någon dataskyddsrättslig åtskillnad mellan bestämmelser som innebär att uppgifter *får* lämnas ut utan hinder av sekretess och bestämmelser som innebär att uppgifter *ska* lämnas ut, dvs. mellan olika situationer där bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen medför att ett utlämnande är tillåtet. Det är också en konsekvens av att förbud att röja en uppgift enbart regleras i offentlighets- och sekretesslagen.

[109] Jfr prop. 1983/84:142, *om ändringar i sekretesslagen (1980:100), m.m.*, s. 23–28 och 34–40.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Tillåtligheten av personuppgiftsbehandling i enlighet med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser ska tydliggöras genom en upplysningsbestämmelse

Vi har nyss bedömt att reglering som medför att en behandling av uppgifter genom utlämnande till andra myndigheter är tillåten enligt ett tillämpligt regelverk, samtidigt som den till synes är förbjuden enligt ett annat tillämpligt regelverk inte bör förekomma. Eftersom offentlighets- och sekretesslagen är den författning som anger både när det råder förbud mot att röja en uppgift och när det inte gör det, bör den kompletterande dataskyddsregleringen ändras i de fall avvikande bestämmelser förekommer där. Frågan är då hur denna ändring ska genomföras för att vara ändamålsenlig.

Som vi nämnt i avsnitt 5.4.1 är ändamålsbestämmelser uttömmande om orden *endast* eller *bara* förekommer i den aktuella paragrafen. En möjlig lösning i dessa fall skulle därför vara att helt enkelt föreslå att de orden utgår där de förekommer i kompletterande dataskyddsreglering. Risken är dock att osäkerheten om förhållandet mellan dataskyddsbestämmelser och offentlighets- och sekretesslagen kvarstår med en sådan förändring. Det går inte heller att bortse från risken att ändamålsbestämmelserna även i fortsättningen kan uppfattas vara uttömmande, eftersom inget annat sägs uttryckligen. Att även ändamålsbestämmelser som inte är uttömmande formulerade också kan uppfattas hindra uppgiftslämnande talar för det. Det förekommer också att de uttömmande ändamålsbestämmelserna har betydelse för tillåtligheten av vidarebehandling *inom* en myndighet, som vi gett ett exempel på i avsnitt 5.4.3.

I sammanhanget kan också nämnas att IMY har uttalat att även om utgångspunkten är att utlämnande av uppgifter mellan myndigheter regleras i sekretesslagstiftningen, kan det behövas reglering i registerförfattningar som *tydliggör* [vår kursivering] vilket uppgiftslämnande som är tillåtet för att den rättsliga grunden ska bli förutsebar. En sådan reglering bör dock enligt IMY inte innebära att det uppkommer konflikter med sekretessregleringen, t.ex. genom att utlämnanden som är tillåtna enligt sekretessregleringen inte är tillåtna enligt registerförfattningen.[110]

[110] IMY:s yttrande, *eSam:s promemoria En modern registerförfattning (ES 2022:6)*, dnr IMY-2022-1665, s. 7.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Vi bedömer sammantaget att tillåtligheten av uppgiftslämnande med stöd av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser bör komma till uttryck i en faktisk bestämmelse.

I avsnitt 3.2.2 har vi redogjort för vanligt förekommande bestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering som anger att uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning är tillåten. I motiven till bestämmelserna har regeringen i dessa fall hänvisat till ett och samma förhållande, dvs. att när bestämmelser som reglerar informationsutbyte mellan myndigheter har införts får det förutsättas att det gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken man funnit att uppgiften ska eller får lämnas ut. Motsvarande reglering, med liknande motivering, förekommer i ett flertal andra kompletterande dataskyddsförfattningar än de som exemplifieras i avsnitt 3.2.2. Det är också den form av reglering som förkommer i förslag om ny kompletterande dataskyddsreglering och i författningar som vi uteslutit från vår översyn eftersom de inte innehåller några hinder mot utlämnande, vilket vi redogjort för i avsnitt 5.3.2.

För att åstadkomma en enklare, mer enhetlig och mer lättillämpad reglering av myndigheters informationsutbyte föreslår vi att det även i de författningar som omfattas av vår översyn införs en upplysningsbestämmelse med innebörden att personuppgifter får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. En sådan bestämmelse betecknas i regel som en sekundär ändamålsbestämmelse.

I vissa fall finns det skäl för att anpassa bestämmelsens lydelse till den aktuella författningen, utan någon förändring i sak. I faktiska registerförfattningar framstår det t.ex. som lämpligast att ange att uppgifter som behandlas i ett särskilt register även får behandlas för uppgiftslämnande. I informationshanteringsförfattningar är det i stället lämpligast att hänvisa till uppgifter som behandlas enligt de primära ändamålen. I något fall kan det vidare vara lämpligast att upplysa om att uppgifter kan lämnas ut med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (jfr avsnitt 5.4.7).

Genom införandet av dessa upplysningsbestämmelser, som alla har samma innebörd, uppnås en formell överensstämmelse mellan bestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen och offentlighets- och sekretesslagen. Det bör i sin tur innebära att de förslag vi lämnat kan tjäna sitt syfte och tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

En bestämmelse som tydliggör att personuppgifter får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning bidrar dessutom till ökad transparens för de registrerade vars uppgifter behandlas. Bestämmelse kan därmed ses som en integritetshöjande åtgärd i förhållande till dataskyddsförordningen. Även om bestämmelsen inte har någon sekretessbrytande verkan så kan den alltså bidra till ökad förutsebarhet i frågan om hur uppgifter om enskilda registrerade får behandlas.

Är det verkligen bara en upplysningsbestämmelse?

Som vi påpekat tidigare kan särskilt uttömmande ändamålsbestämmelser ha uppfattats utgöra ett hinder mot sådant uppgiftsutbyte mellan myndigheter som är föreskrivet i offentlighets- och sekretesslagen. Vi har även påpekat att om ändamålsbestämmelser skulle tillskrivas den betydelsen så skulle de utgöra de facto sekretessbestämmelser, som enbart är giltiga mellan myndigheter. Det skulle omkullkasta den ordning som offentlighets- och sekretesslagen bygger på, vilket vi inte funnit något stöd för att lagstiftaren avsett att göra. I svensk rätt regleras alltså förbud att röja en uppgift (sekretess) inte genom någon annan författning än offentlighets- och sekretesslagen, antingen direkt eller genom hänvisning till annan författning. Det förhållandet ändras inte av att den kompletterande dataskyddsregleringen inte har setts över, utvärderats och uppdaterats i takt med den tekniska och rättsliga utvecklingen. Det förhållandet ändras inte heller av att den kompletterande dataskyddsregleringen har fått en utökad tillämplighet genom den tekniska och rättsliga utvecklingen eller någon annan omständighet (jfr avsnitt 5.2.4).

Som vi nämnt tidigare har regeringen i dataskyddslagens förarbeten uttalat att dataskyddsförordningens krav på att den rättsliga grunden för myndigheters personuppgiftsbehandling ska vara fastställd (artikel 6.3) inte innebär ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen. Den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse respektive myndighetsutövningen är enligt regeringen fastställd i enlighet med svensk rätt, om den följer av författning eller

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.[111] Detta framgår även av kapitel 2 i dataskyddslagen.

I regel utgör alltså inte ändamålsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen *i sig* den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras inom tillämpningsområdet, förutom i vissa faktiska registerförfattningar (se avsnitt 5.2.1). Det är i stället bestämmelserna i den materiella och processuella regleringen av verksamheten som utgör rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling.

Även författningsreglerade uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen utgör rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling. De kan utgöra en rättslig förpliktelse i enlighet med artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen (när uppgifter ska lämnas ut) eller en uppgift av allmänt intresse i enlighet med artikel 6.1 e (när uppgifter får lämnas ut).

En bestämmelse i kompletterande dataskyddsreglering som anger att uppgifter får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning kommer följaktligen inte *i sig* utgöra den rättsliga grunden i dataskyddsförordningens mening för uppgiftsutbytet. Den rättsliga grunden för behandling genom utlämnande utgörs i stället av de bestämmelser som tillåter eller kräver att uppgifter lämnas ut, t.ex. 6 kap. 5 §, 10 kap. 27 § eller den i SOU 2024:63 föreslagna 10 kap. 15 a § OSL. Även sådant utlämnande till enskilda som följer av offentlighetsprincipen omfattas av bestämmelsen.

De föreslagna bestämmelserna har därför ingen självständig rättslig betydelse, utan upplyser om att uppgifter även kan komma att behandlas vid utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelserna tydliggör också att uppgifter kan komma att behandlas för ändamål som ligger utanför den verksamhet som omfattas av respektive kompletterande dataskyddsreglerings tillämpningsområde. De föreslagna bestämmelserna är dock inte avgörande för behandlingens laglighet. Prövningen av behandlingens laglighet görs i stället genom en prövning enligt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, och med tillämpning av de grundläggande dataskyddsrättsliga principerna för behandling, som bl.a. principen om uppgiftsminimering som framgår av artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen (jfr HFD 2021 ref. 10).

[111] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 48.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

5.4.7 Ramen för vårt uppdrag – följdändringar

Vår bedömning: Det faller utanför ramen för vårt uppdrag att överväga eventuella behov av förändringar av offentlighets- och sekretesslagen som kan vara påkallade av våra förslag om förändringar av den kompletterande dataskyddsregleringen.

Skälen för vår bedömning

Följdändringar?

Trots det som sagts i avsnitt 5.4.5 verkar lagstiftarens syfte med att införa ändamålsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen i vissa fall ha varit att hindra informationsutbyte med andra myndigheter med stöd av generellt tillämpliga bestämmelser, utan att det reglerats genom undantag i offentlighets- och sekretesslagen. De sakliga skälen bakom att införa sådan reglering kan väga mycket tungt och begränsningarna kan vara avgörande för att lagstiftningen på området har bedömts vara proportionerlig. Det kan därför finnas skäl för att överväga om sekretessregleringen (och eventuellt även den kompletterande dataskyddsregleringen) på dessa områden ska förändras, för att tillgodose de intressen som legat till grund för ändamålsbestämmelserna i den kompletterande dataskyddsregleringen. Det kan också finnas skäl att överväga om det bör införas hänvisningar till lagstiftning som innehåller generellt tillämpliga användningsbegränsningar, som alla svenska myndigheter har att iaktta, i kapitel 9 i offentlighets- och sekretesslagen.

I detta avsnitt redogör vi för några sammanhang där det som sagts ovan aktualiseras. Det är dock viktigt att understryka att det som sägs i detta avsnitt inte gör anspråk på att vara heltäckande. Vid en närmare analys kan det alltså i fler sammanhang än de som anges nedan finnas skäl att överväga om den befintliga sekretessregleringen bör förenas med undantag från generellt tillämpliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, eller hänvisningar till annan författning.

Frågan är då om det ingår i vårt uppdrag att överväga de förändringar av sekretessregleringen och/eller hänvisningar till annan författning som eventuellt kan vara påkallade med anledning av att den kompletterande dataskyddsregleringen ändras i enlighet med vårt förslag.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas

Personer vilkas dna riskerar att kontaminera material eller prover som ska bli föremål för dna-analys är skyldiga att lämna prov för dna enligt 8–9 §§ lagen om Polismyndighetens elimineringsdatabas. I förarbetena till lagen konstateras att enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får endast begränsas i lag. En skyldighet att lämna dna-prov har ansetts som ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som omfattas av skyddet enligt 2 kap. 6 § första stycket RF. Även om ett kroppsligt ingrepp som tagande av ett dna-prov sker utan fysiskt tvång är det att betrakta som påtvingat, om det finns ett krav på att den enskilde ska lämna provet och kravet är förenat med ett hot om sanktioner. Offentligt anställda omfattas av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp i förhållande till sin arbetsgivare.[112]

Uppgifter i elimineringsdatabasen får enligt 1 § andra stycket lagen om Polismyndighetens elimineringsdatabas *endast* behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar vid dna-analyser och hanteringen av dna-spår. I lagkommentaren anges att detta innebär att uppgifter i databasen aldrig får användas för att utreda brott.[113] Det finns även en mycket begränsande reglering av vem som får ha tillgång till elimineringsdatabasen i 5 § förordningen (2014:405) om Polismyndighetens elimineringsdatabas.

För uppgifterna i databasen gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess, enligt 35 kap. 19 a § OSL. Uppgifter som efter en skadeprövning inte träffas av sekretessen är dock inte sekretessbelagda och måste därför som utgångspunkt lämnas ut till den myndighet som begär det, oavsett vilken myndighet det rör sig om och oavsett i vilket syfte uppgifterna begärs ut (6 kap. 5 § OSL, jfr avsnitt 4.8.4).

Sekretess enligt 35 kap. 19 a § OSL är vidare inte undantagen tillämpningsområdet för bestämmelserna i 10 kap. OSL, dvs. inte heller generalklausulens tillämpningsområde. Det innebär att sekretessen för uppgifter i elimineringsdatabasen bryts i förhållande till myndigheter i flera olika sammanhang, och även kommer att brytas av den generella sekretessbrytande bestämmelse som vi före-

[112] Prop. 2013/14:110, *En ny organisation för polisen*, s. 456.
[113] Prop. 2013/14:110, *En ny organisation för polisen*, s. 539.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

slagit ska införas som en ny 10 kap. 15 a § OSL. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen medför alltså att uppgifter i elimineringsdatabasen får lämnas ut bl.a. för att utreda brott.

I nuläget kan den uttömmande ändamålsregleringen uppfattas uppställa ett hinder mot utlämnande till andra myndigheter med stöd av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Mot bakgrund av förarbetsuttalandena förefaller det också vara ett av syftena med bestämmelsen. Om det däremot införs en bestämmelse i lagen om Polismyndighetens elimineringsdatabas, som anger att uppgifter som behandlas med stöd av lagen även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning, bör det inte kunna uppfattas föreligga ett hinder mot utlämnande i överensstämmelse med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Det kan dock finnas starka skäl att i sak behålla de begränsningar av möjligheterna till utlämnande till andra myndigheter som i dag enbart följer av lagen om Polismyndighetens elimineringsdatabas, men inte av offentlighets- och sekretesslagen. En sådan begränsning kan framstå som befogad bl.a. mot bakgrund av skyldigheten att lämna prov, den inneboende integritetskänsligheten i dna-material och riskerna med spridning av sådant material. Grundlagskravet på att inskränkningar av grundläggande rättigheter aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den talar också för detta (jfr 2 kap. 20 och 21 §§ RF). Samma skäl som motiverat den uttömmande ändamålsregleringen kan alltså motivera en förändring av sekretessbestämmelserna för Polismyndighetens elimineringsdatabas. Detta kan t.ex. ske genom att i anslutning till 35 kap. 19 a § OSL införa ett undantag från tillämpligheten av bestämmelserna i 10 kap. OSL för uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av bestämmelsen. Det kan även behöva övervägas om sekretessen i verksamheten bör vara absolut.

Lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas

Regleringen i lagen om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas motsvarar i allt väsentligt den reglering som finns i lagen om Polismyndighetens elimineringsdatabas. Samma överväganden som motiverat den uttömmande ändamålsbestämmelsen vid Polismyndigheten har även motiverat en sådan bestämmelse vid Rättsmedicinalverket

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

(jfr 1 kap. 1 § andra stycket lagen om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas).[114]

För uppgifterna i Rättsmedicinalverkets databas gäller dock sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL (hälso- och sjukvårdssekretessen) som både är undantagen generalklausulens tillämpningsområde och tilllämpningsområdet för den generella sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslagit (10 kap. 15 a § OSL). Övriga generella bestämmelser i 10 kap. OSL bryter dock sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Det innebär att sekretessen bryts i förhållande till myndigheter i flera olika sammanhang, bl.a. med stöd av 10 kap. 23 § OSL som gäller vid misstanke om vissa begångna brott. I dag kan dock den uttömmande ändamålsregeringen uppfattas uppställa ett hinder mot utlämnande till andra myndigheter med stöd av (vissa) generella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Om det införs en bestämmelse i lagen om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas, som anger att uppgifter som behandlas med stöd av lagen även får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning, skulle det inte finnas några sådana uppfattade hinder. Samma skäl att behålla begränsningar av möjligheten till vidarebehandling genom utlämnande till myndigheter som redovisas i stycket ovan, om Polismyndighetens elimineringsdatabas, är därför giltiga även här och samma lösning som anges ovan skulle kunna användas i detta sammanhang.

Lag (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

Lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen genomför direktiv EU 2016/68 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och annan allvarlig brottslighet.

Lagen utgör i och för sig inte någon renodlad dataskyddsreglering och kompletterar inte heller uttryckligen bestämmelserna i brottsdatalagen. Däremot har lagen samma syfte som kompletterande dataskyddsreglering generellt sett har, dvs. att tillgodose behovet av vissa uppgifter i viss verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av uppgifter om dem (jfr 1 kap. 2 § lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämp-

[114] Prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet*, s. 68–70.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ningen). Lagen innehåller dessutom vissa ändamålsbestämmelser. Vi har därför inkluderat lagen i vår översyn.

I 1 kap. 5 § lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen finns portalparagrafen om behandling av s.k. PNR-information. Genom bestämmelsen genomförs artiklarna 1.2 och 7.4 samt delvis artiklarna 9.2 och 10.2 i PNR-direktivet.[115] Bestämmelsen är inte en ändamålsbestämmelse utan av samma karaktär som andra användningsbegränsningar som följer av internationell rätt (jfr avsnitten 5.4.1 och 5.4.4). I paragrafen anges att PNR-information *endast* får behandlas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet (med vissa undantag). PNR-uppgifterna får enligt lagen också behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla uppgifter som behövs för verksamhet som rör nationell säkerhet enligt 1 kap. 6 § och för behandling för annan brottslighet hos behöriga myndigheter enligt 5 kap. 3 §. Därutöver finns uttömmande ändamålsbestämmelser i 3 kap. 4 § samma lag, som avser behandling av uppgifter vid den s.k. enheten för passagerarinformation.

För PNR-uppgifter gäller sekretess enligt 18 kap. 1–2 §§ OSL (allmänna intressen) och enligt 35 kap. 1 § 4 OSL (enskilda) med ett omvänt skaderekvisit. I förarbetena uttalas att enligt regeringens mening gav det omvända skaderekvisitet i 35 kap. 1 § OSL, med en presumtion för sekretess, ett tillräckligt starkt skydd för uppgifterna. Någon ny eller förändrad sekretessreglering behövdes därför inte.[116] I förarbetena uttalades vidare att de begränsningar som skulle gälla för behandling av PNR-information får till följd att en myndighet inte kan utnyttja uppgifterna i sin verksamhet i andra fall än vad som anges i lagens bestämmelser. Det innebar enligt regeringen att sekretessbrytande regler i praktiken enbart borde bli aktuella att åberopa när en myndighet har rätt att ta del av uppgifterna för sådana ändamål som anges i lagen.[117] I förarbetena uttalades även att de uttömmande ändamålsbestämmelserna som skulle gälla för enheten för passagerarinformation skulle utesluta en tillämpning av 2 kap. 4 § BDL om nya ändamål (se avsnitt 5.5 om brottsdatalagen).[118]

[115] Prop. 2017/18:234, *Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*, s. 140.
[116] Prop. 2017/18:234, *Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*, s. 128 och 129.
[117] Prop. 2017/18:234, *Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*, s. 129.
[118] Prop. 2017/18:234, *Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*, s. 66 och 67.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Regeringens ovan relaterade uttalanden motsvarar de uttalanden som gjorts i förarbetena till 9 kap. 2 § OSL och som återges i avsnitt 5.4.4. Det görs dock ingen hänvisning till de användningsbegränsningar som följer av lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen i kapitel 9 i offentlighets- och sekretesslagen. Det görs heller inga undantag från tillämpligheten av bestämmelserna i t.ex. 10 kap. OSL för uppgifter som skyddas av sekretess enligt 35 kap. 1 § 4 OSL. Det innebär att det enligt offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser är tillåtet att utbyta PNR-uppgifter i andra syften än de som framgår av lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen, och att lagens användningsbegränsningar inte framgår av offentlighets- och sekretesslagen.

Användningsbegränsningarna i lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen är emellertid en följd av ett EU-direktiv och har en generell tillämplighet.[119] Som regeringen konstaterade i förarbetena innebär det att sekretessbrytande regler i praktiken enbart bör bli aktuella att åberopa när en myndighet har rätt att ta del av uppgifterna för sådana ändamål som anges i lagen. Detta bör även gälla vid en begäran om att få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda med stöd av 6 kap. 5 § OSL.[120]

Användningsbegränsningar av den karaktär som finns i lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen gäller alltså alldeles oavsett vad som framgår av offentlighets- och sekretesslagen om svenska myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter. Det är därmed inte nödvändigt att det görs en hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen för att en sådan användningsbegränsning ska gälla. För att regleringen ska vara så enhetlig som möjligt, och för att principen om att alla tystnadsplikter i det allmännas verksamhet ska upprätthållas, bör det dock vara lämpligt att införa sådana hänvisningar när det är aktuellt. Det är också ett av skälen bakom den befintliga regleringen i 9 kap. 2 § OSL (jfr avsnitt 5.4.4).

Vårt uppdrag i den här delen är emellertid inte att lämna förslag om förändringar av offentlighets- och sekretesslagen. Som vi noterat i avsnitt 5.4.1 bör dessutom användningsbegränsningar som följer av t.ex. ett EU-direktiv inte utgöra något hinder mot tillämpningen av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen vid utlämnande

[119] Se om PNR-direktivet i EDPB, *Statement 2/2025 on the implementation of the PNR Directive in light of CJEU Judgment C-817/19 Adopted on 13 March 2025*.
[120] Jfr SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 154–157.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som sker som ett led i ett tillåtet användningsområde. Vi har därför föreslagit att det ska införas en upplysingsbestämmelse även i lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Upplysningsbestämmelsen har dock anpassats efter den befintliga regleringen på så sätt att det inte anges att uppgifter får behandlas för utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning, som i övriga författningar. I stället har vi föreslagit att bestämmelsen ska lyda *att PNR-information får lämnas ut i vissa fall framgår av offentlighets- och sekretesslagen*.

Av samma skäl som motiverat den befintliga regleringen i 9 kap. 2 § OSL borde det dock även finnas skäl för att i det kapitlet även införa en hänvisning till användningsbegränsningarna i lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. PNR-uppgifter erhålls dock inte från utländska myndigheter, utan från s.k. lufttrafikföretag. Hänvisningen till lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen kan därför inte införas i den befintliga 9 kap. 2 § OSL, som enbart avser uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat. Hänvisningen till användningsbegränsningarna i lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen borde dock kunna införas som en ny 9 kap. 4 § OSL. På så sätt upprätthålls systematiken i offentlighets- och sekretesslagen.

Lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem

I likhet med lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen genomför lagen om elektroniska vägtullssystem ett EU-direktiv i svensk rätt, EU 2019/520 av den 19 mars 2019 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullssystem och underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen.

Lagen om elektroniska vägtullssystem utgör inte någon renodlad dataskyddsreglering men innehåller vissa bestämmelser om behandling av personuppgifter (31–32 a §§).

Av 27–28 §§ lagen om elektroniska vägtullssystem följer att den svenska myndighet som är s.k. kontaktpunkt får utbyta vissa uppgifter med utländska kontaktpunkter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I 32 § samma lag anges att personuppgifter som har erhållits enligt 28 § endast får behandlas för att identifiera ett fordon eller en ägare eller innehavare av ett fordon i syfte att ta upp eller driva in vägtullar. Paragrafen reglerar alltså hur uppgifter som den svenska myndigheten har erhållit från ett annat land får användas.[121] Den genomför direktivets bestämmelser om att personuppgifter som har erhållits genom förfarandet för informationsutbyte med ett annat land bara får behandlas i syfte att ta ut eller driva in vägtullar.[122]

I lagens förarbeten konstaterade regeringen att 27 kap. 1 § OSL och 29 kap. 5 a § OSL, som innebär absolut sekretess, gäller för verksamheten.[123] Även absolut sekretess bryts dock i förhållande till andra myndigheter av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och av särskilt reglerade uppgiftsskyldigheter. Precis som anges i föregående stycke innebär det att offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser medger informationsutbyte för andra ändamål än för att identifiera ett fordon eller en ägare eller innehavare av ett fordon i syfte att ta upp eller driva in vägtullar.

Såvitt vi kunnat se har regeringen inte i förarbetena till lagen om elektroniska vägtullssystem gjort några överväganden om att användningsbegränsningarna som följer av direktivet, och som framgår av 32 § den lagen, har sådana konsekvenser för tillämpningen av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen som ofta uppmärksammas i andra förarbeten där användningsbegränsningar förekommer (se avsnitt 5.4.4). Mot bakgrund av bestämmelserna i direktivet som anger för vilka syften uppgifter får behandlas (jfr t.ex. artikel 27 i direktivet) bör dock användningsbegränsningarna som framgår av lagen om elektroniska vägtullssystem ha samma innebörd som övriga användningsbegränsningar som kan aktualiseras inom EU-rätten när information utbyts mellan medlemsstaterna. Det som sägs ovan i stycket om lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen är därför giltigt även här. Den upplysningsbestämmelse som vi föreslår ska införas i lagen om elektroniska vägtullssystem är därför utformad på samma sätt som den bestämmelse som vi föreslår ska införas i lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.

---

[121] Prop. 2023/24:113, *Rätt till uppgifter om en EETS-betalningsförmedlares kunder och deras fordon*, s. 19.
[122] Prop. 2021/22:118, *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem*, s. 58.
[123] Prop. 2021/22:118, *Genomförande av direktivet om elektroniska vägtullssystem*, s. 53.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

På samma sätt som för lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen kan det alltså finnas ett behov av att införa en hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen för att upprätthålla lagens systematik. Eftersom de uppgifter som avses i lagen om elektroniska vägtullssystem erhålls från en utländsk myndighet bör en eventuell hänvisning kunna införas i 9 kap. 2 § OSL.

Några övriga sammanhang där behovet av följdändringar kan behöva övervägas

Utöver de tydliga exempel som vi redogjort för ovan har vi även funnit vissa andra sammanhang där det kan finnas skäl att överväga behovet av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen. I de författningar som anges nedan är dock inte vare sig regleringen som sådan eller de förarbetsuttalanden som vi funnit lika tydliga. I många fall omfattar regleringen dessutom otydligheter. Det kan t.ex. vara att det görs en omotiverad dataskyddsrättlig åtskillnad mellan sekretessbrytande bestämmelser utifrån hur de lagtekniskt är utformade eller att tystnadsplikten på området anges motsvara vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen (jfr avsnitt 5.4.3).

Det kan dock finnas andra omständigheter som medför att det kan behöva övervägas om sekretesskyddet i förhållande till andra myndigheter ska stärkas, eller om det bör införas hänvisningar till annan lagstiftning i offentlighets- och sekretesslagen. Det kan t.ex. röra sig om att de uppgifter som behandlas är särskilt känsliga, inte får behandlas för vissa ändamål enligt EU-rätten, eller rör uppgifter om barn.

- Lagen (2006:444) om passagerarregister
- Lagen (2006:496) om blodsäkerhet
- Lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler
- Lagen (2011:725) om behörighet för lokförare
- Lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

- Lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar
- Biobankslagen (2023:38)

Att överväga följdändringar faller inte inom ramen för vårt uppdrag

Vårt uppdrag i denna del är begränsat till att göra en översyn av den kompletterande dataskyddsregleringen och att föreslå de ändringar som krävs för att våra förslag om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter kan tjäna sitt syfte och tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. I allt lagstiftningsarbete som berör frågor om dataskydd och sekretess måste det emellertid tas hänsyn till hur förslagen påverkar enskildas integritet, oavsett om det tydligt framgår av direktiven eller inte. Vi har också nyss konstaterat att det finns sammanhang där det mot bakgrund av våra förslag om ändringar av den kompletterande dataskyddsregleringen kan vara påkallat att helt eller delvis undanta viss sekretess från tillämpningsområdet för t.ex. bestämmelserna i 10 kap. OSL, eller att införa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som hänvisar till användningsbegränsningar eller motsvarande i annan författning.

Utan en närmare analys går det dock inte att slå fast att det i samtliga fall som anges ovan faktiskt förhåller sig så att regleringen på området måste ändras för att tillgodose integritetsintresset, EU-rättsliga krav eller för att upprätthålla principen som offentlighets- och sekretesslagen bygger på. Vi har t.ex. kunnat se att den svenska lagstiftaren i vissa fall infört strängare dataskyddsbestämmelser än vad som krävs enligt EU-rätten (jfr avsnitt 5.5 om brottsdatalagen). I andra fall kan övrig tillämplig dataskyddsreglering, som t.ex. krav på samtycke från enskilda innan en vidarebehandling, bedömas medföra att det finns ett fullgott integritetsskydd trots införandet av ett tydligt rättsligt stöd för utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Under alla förhållanden kräver överväganden om förändringar av sekretessregleringen analyser av övrig relevant lagstiftning som inte kan anses falla inom ramen för vårt uppdrag.

Här bör också nämnas att i de fall det görs faktiska undantag från de generella bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen i anslutning till materiella sekretessbestämmelser krävs det reglering

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

i annan ordning avseende vilket uppgiftslämnande som trots allt ska få förekomma. Som vi påpekat i avsnitt 5.4.4 finns sådan reglering i dag bl.a. för uppgifter i belastningsregistret (35 kap. 3 § OSL). I förordningen (1999:1134) om belastningsregister finns därför ett stort antal, ofta mycket detaljerade, bestämmelser med innebörden att uppgifter från belastningsregistret ska lämnas till olika aktörer för vissa syften. Vid införandet av nya undantag från 10 kap. OSL kan det därför förväntas krävas en kartläggning – i varje enskilt fall – av vilket befintligt uppgiftsutbyte som behöver regleras i särskild ordning för att fortsatt vara tillåtet. Det kan inte anses falla inom ramen för vårt uppdrag i denna del att genomföra sådana kartläggningar av flera olika myndigheters befintliga informationsutbyte.

Om sekretessen på vissa områden dessutom skulle bedömas behöva vara absolut, för att hindra ett utlämnande av uppgifter som efter en sekretessprövning bedöms inte vara sekretessbelagda och därför kan komma att behöva lämnas ut med stöd av 6 kap. 5 § OSL, krävs dessutom överväganden om enskildas intresse av insyn i verksamheten.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det inte faller inom ramen för vårt uppdrag att överväga de förändringar av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser som eventuellt kan vara påkallade av våra förslag i denna del.

5.5 Regleringen av vidarebehandling och utlämnande i brottsdatalagen

5.5.1 Dataskyddsreglering som kompletterar brottsdatalagen

Allmänt

En ramlag

Brottsdatalagen är en ramlag som kompletteras av sektorsspecifik reglering för var och en av de brottsbekämpande myndigheterna. Det finns alltså sektorsspecifik kompletterande dataskyddsreglering för Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och domstolarna. I de författningar som gäller utöver brottsdatalagen finns dock inga särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter för nya ända-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

mål. I lagarna hänvisas i stället till 2 kap. 4 och 22 §§ BDL när det gäller frågan om behandling av personuppgifter för nya ändamål.[124]

Bestämmelserna i 2 kap. 4 och 22 §§ BDL tar sikte på all form av personuppgiftsbehandling. Det väsentliga är att behandlingen sker för ett nytt ändamål, oavsett om det sker för ett ändamål som ligger inom eller utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Det innebär att alla ovan nämnda myndigheter ska tillämpa samma bestämmelser vid utlämnande av uppgifter till andra myndigheter och att dessa bestämmelser *i sak* finns i brottsdatalagen och inte i den kompletterande regleringen.

Inom tillämpningsområdet

I 2 kap. 4 § BDL finns bestämmelser som tar sikte på vidarebehandling av personuppgifter för nya ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde.

Av 2 kap. 4 § första stycket BDL framgår att innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen, och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet.

I paragrafens andra stycket anges att i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

Utanför tillämpningsområdet

I 2 kap. 22 § BDL finns bestämmelser som reglerar förutsättningarna för behandling av personuppgifter som behandlas enligt brottsdatalagen utanför brottsdatalagens tillämpningsområde.

[124] Se 2 kap. 2 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 2 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 2 § lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 2 § lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 2 § lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 2 § lagen (2018:1698) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och 2 kap. 2 § lagen (2018:1699) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av 2 kap. 22 § första stycket BDL framgår att innan personuppgifter som behandlas med stöd av lagen får behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde, ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet.

I paragrafens andra stycket anges att i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

Undantag för uppgiftslämnande som sker med stöd av uppgiftsskyldigheter

Som framgår ovan görs det i brottsdatalagen en rättslig åtskillnad mellan sådan behandling av personuppgifter som föranleds av en *skyldighet* att lämna ut uppgifter och all annan behandling som innebär att uppgifter behandlas för ett nytt ändamål. Kraven på att den tillkommande behandlingens nödvändighet och proportionalitet ska prövas särskilt för att vara tillåten gäller inte när det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter. Däremot måste en sådan prövning göras när det enbart rör sig om en *möjlighet* att lämna uppgifter.

Skälen bakom denna åtskillnad uttalas i förarbetena vara att när det i lag eller förordning föreskrivs att uppgifter ska lämnas ut så har lagstiftaren tagit ställning till att det dels är så viktigt att det ska införas en skyldighet att lämna information, dels att eventuell sekretess ska brytas. Enligt regeringen fick lagstiftaren då också anses ha tagit ställning till att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt. En uppgiftsskyldighet skulle därför ersätta prövningen av om det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifter behandlas för nya ändamål, oavsett om det gäller ändamål inom eller utanför brottsdatalagens tillämpningsområde. Regeringen ansåg också att en myndighets skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgift som den förfogar över bör omfattas av undantaget för när en prövning av om det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifter behandlas för nya ändamål inte ska göras. I annat fall fanns det enligt regeringen en risk att det uppstår en normkollision mellan 6 kap. 5 § OSL och bestämmelserna i 2 kap. 4 och 22 §§ BDL.[125]

[125] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 138.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Om det i lag eller förordning bara hade föreskrivits en möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna uppgifter skulle myndigheten däremot behöva pröva om det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut uppgifter, eftersom lagstiftaren då inte hade gjort den prövningen.[126] I lagkommentaren anges dock att den prövning som ska ske när det bara finns en möjlighet att lämna uppgifter i regel bör mynna ut i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut uppgifter.[127]

Även om gränsen inte är lika skarpt dragen i brottsdatalagen som i viss dataskyddsreglering som kompletterar dataskyddsförordningen har alltså lagstiftaren även i detta sammanhang gjort en rättslig åtskillnad mellan olika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (jfr avsnitt 5.4.6 om skillnaden mellan *får* och *ska*).

5.5.2 Förändringar av brottsdatalagen

Vårt förslag: I brottsdatalagen ska allt uppgiftsutlämnande som sker i överenstämmelse med lag eller förordning regleras på samma sätt vad gäller vilka prövningar som ska göras inför ett utlämnande.

Skälen för vårt förlag

Skillnaden mellan brottsdatalagen och dataskyddsreglering som kompletterar dataskyddsförordningen

Den befintliga regleringen i 2 kap. 4 och 22 §§ BDL innebär att lagstiftaren gjort en rättslig åtskillnad mellan bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att uppgifter *får* lämnas ut till andra myndigheter och bestämmelser som innebär att uppgifter *ska* lämnas ut. Innan uppgifter lämnas ut med stöd av en bestämmelse som innebär att uppgifter *får* lämnas ut måste tillämparen pröva om utlämnandet är nödvändigt och proportionerligt.

Utöver utlämnandets förenlighet med övrig dataskyddsreglering och sekretesslagstiftningen måste den utlämnande myndigheten alltså göra ytterligare en prövning inför utlämnande på eget initiativ med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och

[126] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 138.
[127] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 443 och 452.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sekretesslagen. Om den i avsnitt 4.8.5 föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda införs så kommer det nyss sagda även gälla vid tillämpningen av den bestämmelsen.

Någon sådan prövning krävs dock inte när det föreligger en skyldighet att lämna ut uppgifter (jfr avsnitt 4.8.4 om skillnaderna mellan utlämnande efter en begäran och på eget initiativ). Regleringen utgår från uppfattningen att lagstiftaren inte har prövat om ett uppgiftsutlämnande är nödvändigt och proportionerligt när det inte föreligger någon skyldighet att lämna ut uppgifter, och att denna prövning i stället ankommer på den som ska tillämpa bestämmelserna.[128]

I avsnitt 5.4.6 har vi gjort bedömningen att det inte är motiverat att i dataskyddsreglering som (i huvudsak) kompletterar dataskyddsförordningen göra någon rättslig åtskillnad mellan olika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. I dataskyddsreglering som kompletterar dataskyddsförordningen är det dock vanligt att ändamålsbestämmelser synbart motsvarar ett förbud mot utlämnande i andra fall än när en skyldighet föreligger. Regleringen i brottsdatalagen innebär motsatsvis inte att den utlämnande myndigheten alltid är dataskyddsrättsligt förhindrad att lämna uppgifter med stöd av bestämmelser som innebär en möjlighet men ingen skyldighet. Tvärtom anges i lagkommentarerna att den prövning som ska ske när det bara finns en möjlighet att lämna uppgifter i regel bör mynna ut i att det är nödvändigt och proportionerligt att lämna ut uppgifter.[129] Utfallet av prövningen är alltså redan anvisad, i tillåtande riktning.

Det är vidare bara vissa av de brottsbekämpande myndigheterna som i enkätsvar uppgett att den kompletterande datasskyddsregleringen innehåller ändamålsbegränsningar som utgör ett hinder mot att lämna ut information om enskilda till andra myndigheter (jfr avsnitt 5.3.3). Det kan därför ifrågasättas om det faktiskt finns ett behov av att förändra den befintliga regleringen i brottsdatalagen.

[128] Jfr prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 138.
[129] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 443 och 452.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Det finns ett generellt behov av en konsekvent och tydlig lagstiftning

I avsnitt 5.4.6 har vi konstaterat att när den kompletterande dataskyddsregleringen ställer upp vad som kan uppfattas som hinder mot tillämpningen av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen så bidrar det till en generell risk för att inget av regelverken tillämpas på så sätt som avsetts. En sådan regleringsmodell medför dessutom oklarheter och därmed även tillämpningssvårigheter. I samma avsnitt har vi även redogjort för vår bedömning att lagstiftarens avvägning mellan skyddet för enskildas personliga integritet och andra intressen kommer till uttryck genom de rekvisit som ställs upp i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser och i bestämmelser om uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL. Detta gäller både för bestämmelser som förbjuder och som tillåter informationsutbyte mellan myndigheter och oavsett i vilket sammanhang bestämmelserna tillämpas. Att vi nu diskuterar brottsbekämpande myndigheters personuppgiftsbehandling påverkar alltså inte den bedömningen. Med den utgångspunkten bör den extra prövning som föreskrivs i 2 kap. 4 och 22 §§ BDL vara överflödig ur integritetssynpunkt.

Kravet på ytterligare en prövning, utöver bl.a. sekretessprövningen, medför dessutom att tillämparen tvingas ompröva lagstiftarens ställningstaganden i fråga om avvägningen mellan integritet och andra intressen, så som de kommer till uttryck i offentlighets- och sekretesslagen. Den befintliga regleringen är därmed både inkonsekvent och otydlig i fråga om vad som ska gälla och kan, beroende på hur tillämparens prövning faller ut, medföra att det uppstår en normkonflikt mellan regelverken. Det generella behovet av en konsekvent och tydlig lagstiftning gör sig alltså även gällande på brottsdatalagens område.

Direktivet då?

Brottsdatalagen genomför som vi redan påpekat 2016 års dataskyddsdirektiv i svensk rätt. Det innebär bl.a. att den svenska lagstiftaren inte fritt kan utforma eller ändra den nationella lagstiftningen. När förändringar av brottsdatalagen övervägs måste därför hänsyn tas till vad som framgår av den EU-rättsliga regleringen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Artikel 4.2 i dataskyddsdirektivet ligger till grund för bestämmelsen i 2 kap. 4 § BDL. Av den artikeln framgår att behandling som utförs av samma eller en annan personuppgiftsansvarig för något annat ändamål inom direktivets tillämpningsområde än det för vilket personuppgifterna samlas in ska tillåtas om

a) den personuppgiftsansvarige i enlighet med unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt är bemyndigad att behandla sådana personuppgifter för ett sådant ändamål, och

b) behandlingen är nödvändig och står i proportion till detta andra ändamål i enlighet med unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

I förarbetena till bestämmelsen bedömde regeringen att det inte var klart om kravet på nödvändighet i artikel 4.2 i direktivet avser något annat än det krav som ingår i bedömningen av om det finns rättslig grund för behandlingen. Enligt regeringen borde dock utgångspunkten vara att om det finns en rättslig grund för att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål, så är personuppgiftsbehandlingen också nödvändig för det nya ändamålet. Enligt regeringen var det med andra ord bara i rena undantagsfall som kravet på nödvändighet enligt artikel 4.2 i direktivet, utöver kravet på rättslig grund, begränsar möjligheten att vidarebehandla personuppgifter för nya ändamål.[130] Vad gäller proportionalitetsbedömningen uttalade regeringen att den innebär att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde. Vad som står att vinna med vidarebehandlingen ska alltså vägas mot intrånget i enskildas integritet.[131]

Av artikel 9.1 i dataskyddsdirektivet följer att personuppgifter som samlas in av behöriga myndigheter för ändamål inom tillämpningsområdet inte behandlas för ändamål utanför tillämpningsområdet om inte sådan behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. När personuppgifter behandlas för andra ändamål ska dataskyddsförordningen tillämpas, om inte behandlingen utförs som ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Innebörden är alltså att det krävs författningsstöd för att personuppgifter som behandlas för ett ändamål inom data-

[130] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 128.
[131] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 128.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

skyddsdirektivets område ska få behandlas för ändamål utanför direktivets tillämpningsområde. Något krav på att behandlingen ska vara nödvändig och proportionerlig som i artikel 4.2 finns dock inte.

Regleringen i 2 kap. 22 § BDL, som anger under vilka förutsättningar vidarebehandling av personuppgifter för nya ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde får ske, motsvarar dock den som framgår av 2 kap. 4 § BDL. Även här åläggs alltså den behöriga myndigheten att innan en behandling för ändamål utanför lagens tillämpningsområde påbörjas göra en nödvändighets- och proportionalitetsbedömning. Bestämmelsen i brottsdatalagen går alltså utöver vad som krävs enligt artikel 9.1 i dataskyddsdirektivet.[132] Regeringens motiv till att ändå införa bestämmelsen var att det inte framstod som rimligt att kräva en noggrannare prövning för behandling för nya ändamål inom ramlagens tillämpningsområde än utanför det.[133]

Som vi nämnt ovan och utvecklat närmare i avsnitt 5.4.6 bedömer vi att lagstiftaren måste anses ha gjort de bedömningar och avvägningar som är påkallade ur ett integritetsperspektiv vid utformningen av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Lagstiftaren har alltså redan tagit ställning till frågan om nödvändighet och proportionalitet, bl.a. genom utformningen av de sekretessbrytande bestämmelsernas rekvisit och tillämpningsområde. Att vidarebehandling genom utlämnande till en annan myndighet i överensstämmelse med lag eller förordning är tillåtet enligt brottsdatalagen, utan någon ytterligare prövning än de som följer av de allmänna dataskyddsrättsliga principerna bör därför inte strida mot kraven i artikel 4.2 och artikel 9.1 i dataskyddsdirektivet.

Uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning bör dataskyddsrättsligt regleras enhetligt

Eftersom samtliga förbud mot att röja en uppgift som ska gälla i det allmännas verksamhet framgår av offentlighets- och sekretesslagen finns det inte skäl att göra någon annan bedömning för den

[132] Jfr Lagrådets yttrande över förslag till brottsdatalag, 2018-03-23, s. 8, tillgängligt: https://www.lagradet.se/wp-content/uploads/lagradet-attachments/Brottsdatalag.pdf (hämtad 2025-02-21).
[133] Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 134.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

brottsbekämpande verksamheten än den som framgår av avsnitten 5.4.4 och 5.4.5.

Vi föreslår därför att bestämmelserna i 2 kap. 4 och 22 §§ BDL ska ändras på så sätt att någon nödvändighets- och proportionalitetsprövning inte ska göras när vidarebehandling sker för utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Den generella regleringen inom det brottsbekämpande området får därmed samma förhållande till offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser som dataskyddsreglering som kompletterar dataskyddsförordningen.

Ändringen innebär att en behörig myndighet inte behöver utföra några andra prövningar inför ett utlämnande än om det är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen, dock självfallet med iakttagande av vad som följer av allmänna dataskyddsrättsliga principer, t.ex. principen om uppgiftsminimering. Detta ska gälla oavsett om uppgiftsutlämnandet sker till en annan behörig myndighet som ska behandla uppgifterna för ett ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde (2 kap. 4 § BDL) eller om uppgifterna lämnas ut till en myndighet som ska behandla dem för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde (2 kap. 22 § BDL).

Genom den föreslagna ändringen bör det bli tydligare för enskilda hur personuppgifter kan komma att behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning, oavsett om behandlingen utgör en skyldighet eller möjlighet för den utlämnande myndigheten. Förändringen bör därmed bidra till ökad transparens för de registrerade vars uppgifter behandlas och kan därför, i likhet med förslaget i avsnitt 5.4.6, ses som en integritetshöjande åtgärd.

5.6 Elektroniskt utlämnande

5.6.1 Allmänt om elektroniskt utlämnande

Begreppet elektroniskt utlämnande

I kompletterande dataskyddsreglering används normalt begreppet elektroniskt utlämnande för sådant utlämnande av uppgifter som sker med digitala hjälpmedel, dvs. utlämnande som sker i någon form som inte är analog. Analogt utlämnande kan t.ex. vara muntligen eller på papper. I det följande använder vi begreppet elektro-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

niskt utlämnande (eller varianter på detta) när vi syftar på utlämnande av uppgifter som inte sker analogt utan med digital teknik.

Utlämnande till enskilda

När det gäller utlämnande av allmänna handlingar från myndigheter till enskilda finns det en generell reglering av formen för utlämnande i tryckfrihetsförordningen. Enskilda har genom 2 kap. 15 § TF rätt att ta del av allmänna handlingar hos den myndighet som förvarar dem, på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Den som önskar det har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av en allmän handling, till den del handlingen får lämnas ut, vilket framgår av 2 kap. 16 § första stycket TF. En myndighet är dock enligt samma bestämmelse inte i större utsträckning än vad som följer av lag skyldig att lämna ut en *upptagning för automatiserad behandling* i annan form än genom utskrift. Bestämmelsen benämns ofta ”utskriftsundantaget”.[134]

Av förarbetena till tryckfrihetsförordningen framgår att det framför allt var register- och databashantering som avsågs med uttrycket upptagning för automatiserad behandling. Ett utlämnande av sådana handlingar i form av kopia ansågs kunna riskera att uppgifter behandlades automatiserat på ett sätt som kunde medföra otillbörliga integritetsintrång. Det var mot den bakgrunden som utskriftsundantaget infördes. Med ”utskrift” avses att en teknisk upptagning överförs till skrift. Bestämmelsen innebär dock inte något förbud mot att handlingar lämnas ut i elektronisk form.[135] Enskilda har alltså sammanfattningsvis en grundlagsskyddad rätt att få en kopia av en allmän handling, men den rätten omfattar inte att få kopian digitalt.

I sammanhanget bör nämnas att det finns ett förslag om att reglera myndigheters digitala kommunikation med enskilda på ett generellt plan, som ännu inte lett till lagstiftning. I juni 2024 föreslog Utredningen om digital post (I 2020:03) att det skulle införas en ny lag om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post. Enligt den föreslagna lagen ska myndigheterna skicka myndighetspost genom den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital

[134] Jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2021 ref. 25.
[135] Prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*, s. 80–82, 86 och 113, och prop. 1975/76:160, *om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*, s. 82, 83 och 189.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

post, om det inte finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot det. Det föreslås även att myndigheterna ska få skicka annat än myndighetspost genom infrastrukturen om det är lämpligt.[136]

I nuläget är det dock fortfarande bestämmelserna i den kompletterande dataskyddsregleringen som kan sägas komplettera utskriftsundantaget, i den meningen att de anger när och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut elektroniskt till enskilda och när det inte får ske på detta sätt. Det är emellertid först om det i en kompletterande dataskyddslag (eller i annan lag) föreskrivs *en rätt* för enskilda att få del av uppgifter elektroniskt som enskilda har en sådan rätt (jfr 2 kap. 16 § första stycket TF om att enskilda *inte i större utsträckning än vad som följer av lag* […]). Om någon sådan rätt inte har föreskrivits gäller utskriftundantaget.

Om en myndighet enligt tillämplig kompletterande dataskyddsreglering under vissa förhållanden *får* lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda så finns det alltså som utgångspunkt inget hinder mot att myndigheten nekar ett sådant utlämnande och i stället lämnar ut uppgifter i analog form. Det kan t.ex. bli aktuellt om lämplig säkerhet för personuppgifter inte kan säkerställas vid ett elektroniskt utlämnande (jfr artikel 5. 1 f i dataskyddsförordningen). I en sådan situation finns det som utgångspunkt ingen rätt för enskilda att överklaga myndighetens beslut att neka ett elektroniskt utlämnande, under förutsättning att uppgifterna tillhandahålls på annat sätt.[137]

Utlämnande till myndigheter

Myndigheters informationsutbyte grundar sig inte på bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. I svensk rätt är det som vi redan påpekat främst offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser som avgör när informationsutbyte mellan myndigheter får ske, samt vad som framgår av särskilt reglerade uppgiftsskyldigheter. Regleringen är som utgångspunkt teknikneutral. Med det menas att i regel berör varken offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser eller särskilda uppgiftsskyldigheter frågan om hur ett utlämnande rent praktiskt får eller ska genomföras, t.ex. om det ska ske muntligt, på papper, via fax, eller genom e-post. Bestämmelser som innebär att myndig-

[136] SOU 2024:47, *Digital myndighetspost*, s. 29.
[137] Jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 9 augusti 2012 i mål 2491–12 och Kammarrätten i Stockholms dom den 1 april 2015 i mål 2230–15.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

heter får eller ska utbyta viss information besvarar alltså i regel inte frågan om hur detta får eller ska gå till rent praktiskt.

Enligt 2 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ska en myndighet i sin verksamhet främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Hur detta ska gå till anvisas dock inte. Under 2023 föreslog Utredningen om interoperabilitet vid datadelning (I 2022:03) att en skyldighet för den offentliga förvaltningen att använda nationella interoperabilitetslösningar ska införas i en särskild lag. Lösningarna kan avse exempelvis standarder, specifikationer och andra liknande lösningar eller krav som ska tillämpas vid datadelning.[138] Utredningens förslag har dock inte lett till lagstiftning. I dag finns det alltså inte någon generell reglering av vilka särskilda former myndigheters elektroniska informationsutbyte ska ha, eller vilka tekniska lösningar som får användas.

5.6.2 Reglering av elektroniskt utlämnande mellan myndigheter

Allmänt

Bestämmelser som avser elektroniskt utlämnande till andra myndigheter förekommer huvudsakligen i den kompletterande dataskyddsregleringen. Sedan myndigheters personuppgiftsbehandling med stöd av ADB, dvs. digitala informationshantering, började regleras genom 1973 års datalag har formerna för och tillåtligheten av elektroniskt uppgiftslämnande av uppgifter reglerats, antingen i särskild författning eller genom Datainspektionens föreskrifter. Som vi konstaterat i avsnitt 5.4.2 gällde inte sekretess enligt 1937 års sekretesslag mellan myndigheter. Begränsningar av myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter elektroniskt kunde följaktligen ha en annan funktion och betydelse innan 1980 års sekretesslag medförde att sekretessreglerna också skulle tillämpas mellan myndigheter.

Regleringen av elektroniskt utlämnande i den kompletterande dataskyddsregleringen utgår sällan från dagens olika tekniska möjligheter att utbyta information (jfr avsnitt 5.2.3). I stället används i regel två olika juridiska begrepp för att reglera formen för utlämnande; *direktåtkomst* och *elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direkt-*

[138] SOU 2023:96, *En reform för datadelning*, s. 199.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

åtkomst. Dessa begrepp har sitt ursprung i den digitala informationshantering som förekom under 1970- och 1980-talen och benämndes tidigare terminalåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling. Den äldre termen utlämnande på medium för automatiserad behandling förekommer fortfarande i viss kompletterande dataskyddsreglering.

Direktåtkomst

Allmänt

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den mottagande myndigheten kan hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. Det skiljer sig alltså från sådant utlämnande som föregås av en manuell eller automatiserad kontroll eller annan prövning i det enskilda fallet av om utlämnandet ska ske.

Utlämnande genom det som i dag benämns som direktåtkomst kännetecknades ursprungligen av en tillgång via terminal eller liknande till en ”dataanläggning” och kallades då terminalåtkomst.[139] I de tidiga systemen för terminalåtkomst ansågs det saknas teknisk möjlighet att begränsa den enskilde medarbetarens åtkomst till enbart sådana uppgifter som han eller hon behövde för sitt arbete. Att en uppgift var tillgänglig ”via terminal” ansågs därför öka risken för att någon obehörigen tog del av den, vilket i sin tur försvagade sekretesskyddet.[140] Ett vanligt sätt att beskriva direktåtkomst har varit att ett sådant utlämnande innebär att mottagaren på egen hand kan söka i den utlämnande myndighetens digitala informationssamling, men utan att kunna påverka innehållet. Direktåtkomst kan dock även ge användaren möjlighet att hämta in information till sitt eget system och bearbeta den där.[141]

I begreppet direktåtkomst ligger också att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter, av de som åtkomst har medgetts till, som den mottagande parten vid ett visst

[139] Jfr beskrivningen i prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*, s. 77.
[140] Jfr prop. 1979/80:146, *med förslag till skatteregisterlag*, s. 21 och 31.
[141] Se t.ex. prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 112.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tillfälle tar del av.[142] Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar därmed inte något beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall som den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna. I stället måste den utlämnande myndigheten göra en förhandsprövning av förutsättningarna för utlämnande i samband med att åtkomsten rent tekniskt upprättas. En sådan prövning innefattar alla uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av genom direktåtkomsten.

Lagstiftaren har under en lång tid bedömt att direktåtkomst är en så integritetskänslig form av personuppgiftsbehandling att den i princip endast är tillåten om det finns ett uttryckligt stöd för den i lag.[143] Myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter elektroniskt genom direktåtkomst är följaktligen ofta starkt begränsad. Bestämmelser som förbjuder direktåtkomst, eller som anger i vilka fall direktåtkomst får förekomma, finns i regel i den kompletterande dataskyddsregleringen. Det bör dock nämnas att det även har förekommit oreglerat uppgiftslämnande genom direktåtkomst.[144]

Överskottsinformation

Vid direktåtkomst uppkommer vissa rättsliga förhållanden som utgör en väsentlig skillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande. Ett utlämnande genom direktåtkomst omfattar som vi nyss påpekat *samtliga* uppgifter som den mottagande myndigheten har rätt att ta del av på detta sätt. Som en generell utgångspunkt kan det emellertid förutsättas att en mottagande myndighet inte faktiskt kommer att ta del av samtliga uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst. Det är först när det uppkommer ett sakligt behov av uppgifterna som den mottagande myndigheten har en rättslig grund att ta del av dem. Exempelvis måste den mottagande myndigheten normalt anses sakna rättslig grund för behandling av uppgifter om en person som inte förkommer i den egna verksamheten, men som är aktuell hos den utlämnande myndigheten i

[142] Jfr tex. prop. 2004/05:164, *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 83, prop. 2005/06:52, *Elektronisk informationsöverföring hos arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverket*, s. 8 och prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 127.
[143] Jfr redogörelsen i SOU 2010:4, *Allmänna handlingar i elektronisk-form – offentlighet och integritet*, s. 133, 134 och 365 och prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 140–142.
[144] SOU 2012:90, *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, s. 121.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ett sådant sammanhang att vissa uppgifter om personen omfattas av direktåtkomsten. Den information som den mottagande myndigheten har teknisk tillgång till genom direktåtkomsten, men som myndigheten inte har skäl att faktiskt ta del av utgör s.k. överskottsinformation.

Regleringen av allmänna handlingar i 2 kap. TF innebär sammanfattningsvis att *samtliga* handlingar som görs tillgängliga genom direktåtkomst anses som *inkomna* hos den mottagande myndigheten. Det gäller oavsett om den mottagande myndigheten faktiskt har tagit del av dem eller inte. För frågan om vad som utgör en inkommen allmän handling hos den mottagande myndigheten spelar det alltså ingen roll om mottagarmyndigheten i ett enskilt fall faktiskt använder sig av möjligheten att söka fram en uppgift som den utlämnande myndigheten lämnat ut genom direktåtkomst. Det räcker att denna möjlighet finns tillgänglig för mottagaren. Förekomsten av överskottsinformation innebär alltså att det finns handlingar hos den mottagande myndigheten som är allmänna där, men som den mottagande myndigheten inte för egen del har rätt att ta del av.[145]

Direktåtkomst i dag

Redan för drygt 15 år sedan konstaterade regeringen att teknikutvecklingen hade lett till att skillnaden mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande blivit så liten att det ibland kunde vara svårt att dra en gräns mellan de olika formerna för elektronisk informationsöverföring.[146] Liknande bedömningar har gjorts i flera andra sammanhang sedan dess. Användarupplevelsen blir exempelvis densamma i en digital s.k. fråga-svar-tjänst som vid direktåtkomst. I båda fallen lämnas uppgifter ut momentant, utan någon mänsklig inblandning.[147]

Genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 61 (det s.k. LEFI Online-avgörandet, som gjorts generellt tillämpligt genom HFD 2020 not. 16) har ett visst klargörande beträffande gränsdragningen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt

[145] Se vidare SOU 2012:90, *Överskottsinformation vid direktåtkomst*.
[146] Prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, s. 58.
[147] Jfr prop. 2021/22:177, *Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation*, s. 79, SOU 2021:46, *Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål*, s. 416 och Skatteverkets remissvar 2020-04-20, Promemorian *De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till beskattningsdatabasen*, Ju2020/00320/L4, s. 4.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utlämnande skett. Av det rättsfallet följer att om ett automatiserat system för informationsöverföring inte kräver en reaktion av den utlämnande myndigheten föreligger direktåtkomst. Om systemet däremot kräver en (helt automatiserad) reaktion från den utlämnande myndigheten föreligger dock inte direktåtkomst, trots att systemet ger användaren samma momentana svar som vid direktåtkomst.[148]

Direktåtkomst till annars sekretessbelagda uppgifter utformas i dag ofta på så sätt att den information som omfattas av de sekretessbrytande bestämmelserna läggs över på en särskild digital yta i den utlämnande myndighetens system. En mottagande myndighet har då enbart tillgång till denna avgränsade yta. Överskottsinformationen utgörs därmed inte av den totala uppgiftsmängden hos den utlämnande myndigheten. I dag finns det följaktligen inte någon faktisk möjlighet för den mottagande myndigheten att fritt söka i den utlämnande myndighetens totala uppgiftsmängd vid direktåtkomst. Med dagens teknik kan åtkomsten även begränsas hos den mottagande myndigheten till att endast avse uppgifter som behövs för de arbetsuppgifter den enskilda medarbetaren har.[149]

I flera olika sammanhang har det under de senare decennierna påpekats att det går att ifrågasätta om den rättsliga uppdelningen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande är berättigad, såväl ur integritetssynpunkt som rent tekniskt.[150] Regeringen har dessutom i ett lagstiftningsärende avseende i vilken form uppgifter ska lämnas mellan olika aktörer inom vården, uttalat att det inte [längre] är en stor skillnad mellan direktåtkomst och en elektronisk fråga-svar-funktion vad gäller risken för integritetsintrång.[151] Det finns även förslag om att inte längre särreglera utlämnande genom direktåtkomst vid vissa myndigheter, som ännu inte genomförts. I dessa sammanhang har särskilt lyfts att genom den tekniska utvecklingen har skillnaden i integritetshänseende mellan direktåtkomst och andra former av utlämnande blivit väsentligt mindre, att direktåtkomst kan medföra vissa fördelar ur integritetssynpunkt och att de överväganden som är förknippade med upprättandet av

[148] Jfr SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 804.
[149] SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 754.
[150] Se bl.a. eSam, *En modern registerförfattning*, dnr ES2022-06, s. 41, SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 151 och prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 110 och 111.
[151] Prop. 2021/22:177, *Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation*, s. 79.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

en direktåtkomst får en adekvat reglering genom dataskyddsförordningens bestämmelser.[152]

Annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst

För annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst brukade begreppet ”utlämnande på medium för automatiserad behandling” tidigare användas i dataskyddssammanhang. Som vi nämnt inledningsvis finns begreppet kvar i viss kompletterande dataskyddsreglering men har under senare tid i flera fall ersatts av begreppet ”annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst”. Någon skillnad i innebörd mellan de två begreppen finns dock inte och det finns inte heller någon legaldefinition av något av dem.[153] Utmärkande är i stället att utlämnandeformen *inte* utgör direktåtkomst.

Till skillnad från direktåtkomst avses här inte någon särskild form av elektronisk informationsöverföring. Vad som avses rent konkret har dessutom varierat beroende på vilken informationshanteringsteknik som varit tillgänglig för tillfället. Ursprungligen avsågs en fysisk bärare av information som krävde någon form av automatiserad teknik för att avläsas eller avlyssnas. Vid millennieskiftet angavs utlämnande på magnetband eller diskett som exempel, tekniker som är helt utdaterade i dag.[154] Ännu tidigare exempel är s.k. hålkort och hålremsor.[155]

Sådant utlämnande som avses kan, som vi redogjort för i avsnitt 5.2.3, i dag exempelvis innebära att elektronisk information överförs via e-post, genom utlämnande av uppgifter på ett flyttbart lagringsmedium, t.ex. usb-minne, eller genom ett system för direkt överföring från ett datorsystem till ett annat, t.ex. ett API eller en fråga-svartjänst.[156] Ett annat exempel är s.k. batch-körningar. Stora informationsmängder, batcher, lämnas då över digitalt till den mottagande myndigheten med vissa intervaller. Ett sätt att beskriva förfarandet är att de uppgifter som ett reglerat uppgiftslämnande omfattar lämnas över i bulk, utan en prövning av behovet *i det enskilda*

[152] SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 825 och 826 och SOU 2024:95, *Modernt dataskydd vid CSN*, s. 343 och 344.
[153] Jfr t.ex. prop. 2019/20:106, *Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet*, s. 56 och prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 140.
[154] Jfr prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 234.
[155] Prop. 1973:33, *med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.*, s. 75.
[156] Jfr HFD 2015 ref. 61, LEFI Online-avgörandet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

fallet hos den mottagande myndigheten. Den fördröjning som är inbyggd i systemet, jämfört med om utlämnandet hade skett genom direktåtkomst, anses innebära en möjlighet för utlämnaren att kontrollera vilken information som ska lämnas ut. Den faktiska sekretessprövningen sker dock i praktiken i samband med att den tekniska förbindelsen som möjliggör körningen upprättas mellan myndigheterna.[157] I likhet med direktåtkomst bygger alltså även sådana moderna former av informationsutbyte som inte utgör direktåtkomst på en i förväg genomförd sekretessprövning och automatiserade kontroller.[158]

Sedan personuppgiftslagen infördes, och särskilt på senare tid, har utlämnande på medium för automatiserad behandling, dvs. annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst, i många fall inte bedömts behöva regleras särskilt när det gäller informationsutbyte mellan myndigheter. Om reglering av formerna för utlämnande över huvud taget förekommer är det vanligt att regleringen anger att elektroniskt utlämnande på annat sätt än direktåtkomst är tillåtet, eller att sådant utlämnande är tillåtet om det inte är olämpligt.[159]

Även om det är sällsynt förekommer det dock fortfarande begränsningar av myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter med andra myndigheter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. I dessa fall kan det t.ex. röra sig om att en bestämmelse i den kompletterande dataskyddsreglernigen anger att utlämnande på medium på automatiserad behandling bara får ske till särskilt angivna mottagare och för vissa syften.

5.6.3 Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt

Vårt förslag: Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt.

[157] Jfr SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 128.
[158] SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 805 och 806.
[159] Jfr t.ex. 1 kap. 12 § lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och 2 kap. 12 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vårt förslag

Uppgiftsutbyte mellan myndigheter sker i dag digitalt

Som vi nyss konstaterat förekommer det, även om det är sällsynt, att det finns begränsningar av myndigheters möjlighet att utbyta uppgifter med andra myndigheter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. I princip samtliga fall där det förekommer är regleringen av äldre datum. Att det finns begränsningar av myndigheters möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt, som uppfattas hindra ett efterfrågat informationsutbyte, syns även i resultaten av vår kartläggning (se avsnitt 5.3.3).

Samhällets generella övergång till digital informationshantering har medfört att informationsflödet, såväl mellan myndigheter som i övrigt, numera främst är digitalt. I tidigare lagstiftningsärenden där formerna för utlämnande varit i fråga har regeringen konstaterat att både i Sverige och inom EU uppmuntras myndigheter att i så stor utsträckning som möjligt dra nytta av de effektivitetsvinster som modern teknik kan ge.[160] Regeringen har även uttalat att en manuell informationshantering i dag inte kan sägas vara ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[161] Informationsutbyte i elektronisk form är alltså en integrerad del i myndigheternas verksamhet i dag.

Målet för digitaliseringspolitiken är dessutom sedan flera år att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.[162] Regeringen har 2018 uttalat att målet för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen bl.a. är en enklare vardag för medborgare och högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Vidare har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet.[163]

Inom den offentliga sektorn finns det sammanfattningsvis ett stort och legitimt behov av att kunna lämna ut och ta emot personuppgifter och andra uppgifter elektroniskt. På senare tid har det därför i olika sammanhang införts bestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering med innebörden att annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst är tillåtet, eller att sådant utlämnande är tillåtet om

[160] Jfr prop. 2020/21:224, *Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets Radioanstalt*, s. 104.
[161] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47.
[162] Budgetpropositionen för 2012, prop. 2011/12:1 utg. omr. 22, s. 84.
[163] Budgetpropositionen för 2019, prop. 2018/19:1 utg. omr. 2, s. 53.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

det inte är olämpligt. Det finns dessutom ett antal sådana förslag som ännu inte lett till lagstiftning.

Det går i och för sig inte att ifrågasätta att automatiserad behandling av stora mängder personuppgifter, som särskilt kan bli aktuellt vid informationsutbyte mellan myndigheter, kan medföra förhöjda risker ur integritetssynpunkt. Som vi har redogjort för i avsnitten 3.4 och 5.2.3 aktualiserar dock ett informationsutbyte mellan myndigheter inte enbart sekretessfrågor utan även en mängd bestämmelser i den allmänna dataskyddsregleringen som också ska tillämpas. I de allra flesta fall, dvs. när dataskyddsförordningen är tillämplig, finns det därför redan en omfattande reglering som bl.a. kräver att tekniska system för digitalt informationsutbyte utformas eller anpassas på så sätt att de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling iakttas. Vi anser därför att det inte går att utgå från att integritetsriskerna är lägre vid ett analogt utlämnande än vid ett elektroniskt utlämnande. Användandet av olika tekniska funktioner kan i stället innebära en högre grad av skydd för personuppgifter än om ett pappersbrev eller en fax hade skickats. Under förutsättning att utlämnandet sker med tillämpning av tillgängliga tekniker för säker informationsöverföring kan elektroniskt utlämnande alltså innebära ett starkare integritetsskydd än vid analog hantering.

Vad gäller annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst utgår vi därför från att det i dag inte längre finns några sakliga skäl att begränsa myndigheters möjligheter till informationsutbyte med andra myndigheter i sådan form. Vi föreslår därför att det ska införas generella bestämmelser som på ett tydligt sätt tillåter elektroniskt utlämnande i kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn.

Frågan om direktåtkomst

Som vi redogjort för i avsnitt 5.6.2 har skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande kontinuerligt minskat, såväl vad gäller de generella integritetsriskerna som vilka prövningar som görs innan ett utlämnande. I dag finns det förslag på kompletterande dataskyddsreglering där myndigheten ges en rättslig möjlighet att utforma system för informationsutbytet med andra myndigheter på det sätt som framstår som mest lämpligt, dvs. även om det innebär att uppgifter kommer att lämnas ut genom direktåtkomst. Inom

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tillämpningsområdet för sådana författningar kommer det alltså inte finnas några absoluta hinder mot att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst, om förslagen genomförs.[164]

Om elektroniskt utlämnande över huvud taget är reglerat i kompletterande dataskyddsreglering är det dock fortfarande vanligast att utlämnande genom direktåtkomst antingen är uttryckligen förbjudet, eller att sådant utlämnande enbart är tillåtet i de fall det är uttryckligen reglerat. I dag framstår dock inte frågan om *vilken* teknik som används som avgörande för integritetsriskerna, utan *hur* tekniken används.[165] Att myndigheter är dataskyddsrättsligt förhindrade att utforma tekniska system för informationsutbyte med andra myndigheter utifrån vad som i det enskilda fallet framstår som mest effektivt, säkert och ändamålsenligt går därför självfallet att ifrågasätta. För att våra förslag om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter ska tjäna sitt syfte och vara möjliga att tillämpa på ett ändamålsenligt sätt skulle vår översyn därmed kunna omfatta bestämmelser om direktåtkomst.

Att utlämnande genom direktåtkomst är förbjudet innebär dock inget hinder mot andra former av elektroniskt utlämnande. I dag finns det informationsdelningssystem som uppfyller samma krav på momentan tillgång till uppdaterad information, utan tidskrävande prövningar i det enskilda fallet, som ofta legat till grund för tillåtligheten av direktåtkomst, utan att systemen rent juridiskt klassas som direktåtkomst. Regeringen har dessutom tidigare bedömt att en ändamålsenlig avvägning mellan riskerna med att överföra uppgifter elektroniskt och behovet av effektiva arbetssätt uppnås genom en reglering som tydliggör att uppgifter får lämnas ut elektroniskt, men som samtidigt uttryckligen reglerar att direktåtkomst inte är tillåtet. Enligt regeringen är en sådan regleringsmodell också att anse som en skyddsåtgärd enligt dataskyddsförordningen.[166]

Mot bakgrund av att utlämnande genom direktåtkomst tidigare har bedömts vara mycket integritetskänsligt bör frågan om det finns sakliga skäl för en fortsatt särreglering av direktåtkomst inom i princip hela den offentliga sektorn under alla förhållanden falla utanför ramen för vårt uppdrag.

---

[164] Se författningsförslagen i SOU 2023:100, *Framtiden dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* och i SOU 2024:95, *Modernt dataskydd vid CSN*.
[165] Jfr IMY, *Integritet och ny teknik 2020–2024 – Redovisning av Integritetsskyddsmyndighetens uppdrag att följa, analysera och beskriva utvecklingen*, dnr IMY-2024-2570, s. 6.
[166] Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 142.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Utlämnande till enskilda kommer att omfattas i vissa fall

Äldre kompletterande dataskyddsreglering innehöll ofta detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som fick lämnas ut elektroniskt, särskilt när det gällde utlämnande till enskilda. I de fall sådan reglering fortfarande gäller finns det ofta viss reglering för elektroniskt utlämnande till enskilda och annan reglering av elektroniskt utlämnande till myndigheter. Det förekommer att det innebär att myndigheter är förhindrade att kommunicera med enskilda digitalt, och därför är hänvisade till att skicka pappersbrev.[167] Mot bakgrund av regeringens målsättning med digitaliseringspolitiken, befolkningens ökande internetanvändning och den tekniska utvecklingen med allt säkrare digitala kommunikationssätt finns det enligt vår mening starka skäl för att upphäva reglering som i praktiken förbjuder myndigheter att t.ex. skicka säker e-post till enskilda. Frågor om myndigheters digitala kommunikation med enskilda faller dock utanför ramen för vårt uppdrag.

Det förekommer emellertid att utlämnande till enskilda inte regleras i särskild ordning, utan att allt elektroniskt utlämnande träffas av en och samma bestämmelse. Förändringar av denna bestämmelse blir alltså tillämpliga även vid utlämnande till enskilda. Trots att vårt uppdrag är begränsat till myndigheters informationsutbyte anser vi att det saknas skäl för att i dessa författningar undanta utlämnandet till enskilda från bestämmelsens tillämpningsområde. Som vi nyss konstaterat framstår det inte längre som motiverat att av integritetsskäl hindra myndigheters användning t.ex. av e-post, vilket vi även utvecklar nedan. Införandet av en bestämmelse om att elektroniskt utlämnande är tillåtet kommer alltså i vissa fall även träffa utlämnande till enskilda.

Elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet om det inte är olämpligt

Inledningsvis bedömde vi att det i dag inte längre finns några sakliga skäl för att begränsa myndigheters möjligheter till informationsutbyte med andra myndigheter genom annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst. Vi bedömde också att det bör införas bestämmelser som var tydligt tillåtande i detta avseende. Frågan är då hur bestämmelser som tillåter sådant utlämnande ska utformas.

[167] Jfr SOU 2023:100, *Framtidens dataskydd – Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden*, s. 798.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

För det första bör sägas att begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling är tydligt präglat av en annan tids informationshanteringsmöjligheter och mot bakgrund av den tekniska utvecklingen framstår det som svårbegripligt. Det är sannolikt få personer som i dagligt tal skulle kalla t.ex. e-post för ett medium för automatiserad behandling. I andra sammanhang har begreppet medium för automatiserad behandling övergetts till förmån för begreppet elektroniskt utlämnande, eller närliggande uttryck. Exempelvis används begreppet ”lämna ut elektroniskt” i domstolsdatalagen. Regeringen har också uttalat att ett modernare uttryckssätt än utlämnande på medium för automatiserad behandling är att föredra och att det i samband med översynen av registerförfattningarna på brottsdatalagens område var lämpligt att göra den förändringen.[168] Vi bedömer att termen medium för automatiserad behandling bör utmönstras även ur övrig kompletterande dataskyddsreglering, till förmån för begreppet elektroniskt utlämnande. Det innebär också att nya former av elektroniskt utlämnande som vi i dag inte känner till, men som kan komma att följa av den tekniska utvecklingen, också omfattas av bestämmelsen. Författningarna kommer därför inte att behöva ändras för att följa med den tekniska utvecklingen på området.

För att upprätthålla ett adekvat skydd för den personliga integriteten vid utlämnande i elektronisk form är det viktigt att inte fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut och att utlämnandet sker på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling, genom lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Detta är krav som i dag följer direkt av dataskyddsförordningen (se avsnitt 3.4). Bedömningar av detta slag måste därför anses vara en naturlig del i myndigheters verksamhet där utlämnandefrågor aktualiseras.

För att uppnå en ändamålsenlig avvägning mellan myndigheternas intresse av att på ett effektivt sätt lämna ut personuppgifter i elektronisk form och risker med att överföra uppgifter elektroniskt innehåller kompletterande dataskyddsreglering ofta en bestämmelse som anger när sådant utlämnande får ske. Den formulering som ofta har valts i modernare författningar är att elektroniskt utlämnande (på annat sätt än genom direktåtkomst) får ske om det inte är olämpligt.[169]

[168] Prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 136.
[169] Jfr t.ex. 19 § första stycket kustbevakningsdatalagen (2019:429), 1 kap. 9 § lagen om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter och 2 kap. 9 § första stycket lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I den föreslagna lagen om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post finns också motsvarande reglering, dvs. att elektroniskt utlämnande bara får ske om det inte finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot det, alternativt om ett sådant utlämnande framstår som lämpligt.[170]

I syfte att dels uppmärksamma behovet av nödvändiga överväganden innan ett elektroniskt utlämnande, dels utforma regleringen så enhetligt som möjligt, föreslår vi att de tillåtande bestämmelserna om elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska förenas med ett krav på att utlämnande på detta sätt inte ska vara olämpligt.

Den äldre regleringsmodellen har i vissa fall fått till följd att det förekommer långa uppräkningar av till vilka aktörer uppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Bestämmelsen som vi föreslår är i stället generellt tillämplig inom ramen för respektive författnings tillämpningsområde. I kompletterande dataskyddsreglering där tillåtligheten av elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst regleras särskilt för varje mottagare kommer ett sådana bestämmelser behöva upphävas, för att undvika dubbelreglering och åstadkomma en tydlig och ändamålsenlig reglering.

Den föreslagna bestämmelsen ska inte tolkas som att den medför en rätt för vare sig mottagande myndigheter eller enskilda att få ut uppgifter genom någon form av elektronisk informationsöverföring. Bestämmelsen innebär därmed inte heller någon generell eller specifik skyldighet att lämna ut uppgifter på ett visst sätt eller i ett visst format (jfr avsnitt 5.6.1 om det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF vad gäller utlämnande till enskilda). Det är t.ex. inte säkert att en avvägning mellan behovet och riskerna i *alla tänkbara fall* medger att uppgifter över huvud taget lämnas ut elektroniskt. Den föreslagna bestämmelsen är följaktligen inte tvingande för myndigheterna avseende att lämna ut personuppgifter elektroniskt. Det som bestämmelsen innebär är dock att myndigheterna inte är rättsligt förhindrade att använda sig av olika elektroniska former för informationsöverföring, så länge dessa inte utgör direktåtkomst.

Bestämmelsen innebär alltså att den myndighet som innehar uppgifter som den får eller måste lämna ut också har en rättslig möjlighet att göra det elektroniskt, om det framstår som lämpligt i för-

[170] SOU 2024:47, *Digital myndighetspost*, s. 29.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

hållande till de omständigheter som är aktuella, och inte utgör ett utlämnande genom direktåtkomst.

Bestämmelsen kommer att vara tillämplig oavsett omfattningen av utlämnandet. Den kan alltså komma att ligga till grund för regelmässiga och stora informationsflöden mellan myndigheter i ett särskilt system. När det övervägs på vilket sätt information ska överföras elektroniskt måste det, som vid all annan behandling, enligt dataskyddsförordningen göras ett flertal avvägningar mellan de intressen som talar för en viss teknisk lösning, och de integritetsskäl som talar emot (se avsnitt 3.4). När ett nytt system för regelbundet eller omfattande informationsutbyte utarbetas bör i normalfallet både den utlämnande och den mottagande myndigheten vara delaktiga i arbetet, oavsett hur systemet klassificeras rättsligt. Det bör exempelvis krävas gemensamma överväganden i fråga om vilka faktiska uppgifter mottagaren har ett behov av, hur dessa lämpligen ska avgränsas, hur kommunikationen mellan de olika it-systemen ska fungera och vilka övriga villkor som ska gälla för utlämnandet, innan ett uppgiftslämnande påbörjas. Den tekniska lösning som myndigheterna utarbetar ska bl.a. utformas så att principerna för dataskydd iakttas vid behandlingen. I den mån principerna för dataskydd inte bedöms kunna iakttas vid en särskild form av informationsöverföring måste en annan form väljas.

Med det nyss sagda avses inte att varje enskild informationsöverföring ska kräva omfattande bedömningar, utan att myndigheterna bör överväga de aspekter som är väsentliga ur integritetssynpunkt t.ex. vid inrättande av nya system för överföring, eller när nya skyldigheter eller möjligheter att lämna ut uppgifter införs. Riskerna med att överföra uppgifter elektroniskt, som bl.a. kan bestå i en ökad fara att uppgifter sprids eller att någon annan än den avsedda mottagaren får del av uppgifterna, måste då vägas mot de inblandade myndigheternas behov av effektiva arbetssätt. Myndigheterna måste också beakta principen om uppgiftminimering som framgår av artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen och som innebär att personuppgifter inte får vara för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Vid elektroniskt utbyte av känsliga uppgifter i den mening som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen bör integritets- och informationssäkerhetsfrågor ges en särskild betydelse när formen för ett elektroniskt informationsutbyte övervägs.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Trots det som anges ovan bör påpekas att regeringen i tidigare lagstiftningsärenden har varit av uppfattningen att det normalt sett aldrig bör anses olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter.[171] I normalfallet bör det därför inte heller i fortsättningen anses olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till andra myndigheter. Detsamma borde i de allra flesta fall gälla för enskilda. Här kan åter nämnas att det finns förslag på lagstiftning som kräver att statliga och kommunala myndigheter kommunicerar med enskilda digitalt, om det inte finns säkerhetsskäl eller andra skäl som talar emot det.[172]

När det gäller utlämnande till enskilda kan det dock krävas närmare överväganden bl.a. med hänsyn till vem mottagaren är och vilken säkerhet mottagaren har för sin personuppgiftsbehandling. Om det i ett enskilt fall skulle bedömas vara olämpligt ur integritetssynpunkt att lämna ut personuppgifter elektroniskt, dvs. att principerna för dataskydd inte kan iakttas vid ett sådant utlämnande, bör uppgifterna lämnas ut på annat sätt. Det nyss sagda gäller även för utlämnande till myndigheter. Om mottagaren av uppgifterna kan antas komma att behandla uppgifterna på ett sätt som står i strid med bl.a. dataskyddsförordningen gäller dock sekretess för uppgifterna enligt 21 kap. 7 § OSL. I sådana fall får uppgifterna inte över huvud taget lämnas ut, vare sig i analog form eller elektroniskt.

[171] Jfr t.ex. prop. 2017/18:269, *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*, s. 136. Se även SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 447 och 448.
[172] Se förslaget till lag om användning av myndighetsgemensam infrastruktur för digital post i SOU 2024:47, *Digital myndighetspost*, s. 29.

6 Skyddet för den personliga integriteten

6.1 Inledning

6.1.1 Våra förslag

Vi har förslagit en förändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som på ett generellt plan påverkar myndigheters möjligheter att samverka och utbyta information. Förslaget innebär att det ska införas en ny generell bestämmelse, 6 kap. 5 a § OSL, som kompletterar den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § samma lag, men som till skillnad från den bestämmelsen inte kräver en begäran från mottagaren och som inte heller innebär att den utlämnande myndigheten åläggs en skyldighet att lämna uppgifter till andra myndigheter. Bestämmelsens syfte är att ge myndigheter ett uttryckligt rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter, om utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet, se avsnitt 4.8.5.

Vi har även föreslagit vissa förtydliganden av gällande rätt vad gäller myndigheters informationsutbyte. Förslaget innebär att det i dataskyddsreglering som, med något undantag, kompletterar dataskyddsförordningen[1] på sektors- eller myndighetsnivå ska införas upplysningsbestämmelser som tydliggör att personuppgifter får behandlas i enlighet med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser (avsnitt 5.4.6). Vi har också föreslagit att det inte ska göras någon dataskyddsrättlig åtskillnad mellan olika former av sekre-

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

tessbrytande bestämmelser i brottsdatalagen (2018:1177), BDL, se avsnitt 5.5.2.

Slutligen har vi i avsnitt 5.6.3 föreslagit att omotiverade hinder mot att myndigheter utbyter uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst ska upphävas i den mån sådan reglering förekommer i den kompletterande dataskyddsregleringen. I det sammanhanget har vi föreslagit att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt.

Det övergripande syftet med samtliga förslag är att förtydliga vad som redan gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen avseende förbud att röja uppgifter och undantag från dessa förbud. Förslagen syftar också till att anpassa regleringen i offentlighets- och sekretesslagen till det allmänna dataskyddsrättliga regelverket. Genom en reglering som är tydlig och fri från synbara konflikter och motsägelser kan myndigheternas möjligheter att samverka och, som en del av samverkan, utbyta information med varandra förbättras. Som ett resultat av våra förslag kan särskilt utbytet av personuppgifter förväntas bli mindre komplicerat för tillämparen och därmed utökas.

6.1.2 Kapitlets disposition

I detta kapitel redogör vi för vår analys av förslagens inverkan på den personliga integriteten. Eftersom det huvudsakligen är förslaget om en ny generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ som innebär en sådan förändring av gällande rätt som påverkar enskildas rätt till skydd för personuppgifter fokuserar vi våra överväganden på det förslaget.

I avsnitt 6.2 gör vi några inledande anmärkningar som bl.a. avser förhållandet till integritetanalysen i vårt delbetänkande.

Vi redogör därefter för de integritetsrisker som vi har identifierat och som är förknippade med föreslaget om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ (avsnitt 6.3). Därefter redogör vi i avsnitt 6.4 för vår bedömning av förslagets sammantagna proportionalitet.

I avsnitt 6.5 görs sedan överväganden om våra förslag om förändringar i den kompletterande dataskyddsregleringen och brottsdatalagen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

6.2 Några inledande anmärkningar

6.2.1 Delbetänkandet

En viktig del i integritetsanalysen vid lagstiftningsarbete är bedömningen av om konsekvenserna för den personliga integriteten är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det man avser att uppnå med lagstiftningsåtgärden. Som redan nämnts avhandlar vi frågan om proportionalitet särskilt i avsnitt 6.4 nedan. En förutsättning för att vi ska kunna göra en proportionalitetsbedömning är dock att det sker en kartläggning av integritetsriskerna. I Integritetsskyddsmyndighetens, IMY, *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete* (dnr IMY-2022-10835) ges instruktioner om hur integritetsrisker kan identifieras. Med stöd av vägledningen redogör vi nedan för vad en bestämmelse som möjliggör utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ, till andra myndigheter, innebär i fråga om integritetsrisker för enskilda.

I kapitel 6 i vårt delbetänkande SOU 2023:63, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar* föreslog vi att det skulle införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. I integritetshänseende finns det både stora likheter och väsentliga skillnader mellan förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse och förslaget om en bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ. De mest framträdande likheterna är att båda förslagen kan förväntas medföra en utökad personuppgiftsbehandling i samband med informationsutbyte mellan myndigheter och att det inte finns någon egentlig begränsning av vilka uppgiftskategorier som kan komma att utbytas. I princip alla uppgifter som myndigheter behandlar kan nämligen vara ”inte sekretessbelagda” beroende på i vilket sammanhang de förekommer, t.ex. i ett offentliggjort beslut. Den mest framträdande skillnaden är att förslaget om utlämnande på eget initiativ inte bryter sekretess, dvs. att det inte görs några nya undantag från befintliga förbud mot att röja en uppgift genom bestämmelsen.

I kapitel 10 i delbetänkandet redogjorde vi för vår analys av de integritetsrisker som är förknippade med vårt förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse, och vår bedömning av det förslagets proportionalitet. För att illustrera likheterna och skillnaderna mellan förslagen har vi valt att i detta sammanhang utgå från strukturen och innehållet i kapitel 10 i vårt delbetänkande. Det innebär att detta

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

kapitel kommer att innehålla vissa upprepningar i förhållande till delbetänkandet. Vår bedömning är dock att fördelarna med en tydlig och enhetlig bedömning i frågor om integritetsrisker och förslagens proportionalitet överväger nackdelarna med en upprepning.

Däremot upprepas inte i detta sammanhang vad som framgår av kapitel 3 i delbetänkandet, dvs. en grundläggande beskrivning av gällande regler om personlig integritet, dataskydd och sekretess. Inte heller upprepas i detta kapitel redogörelsen för proportionalitetsprincipen och relevant reglering, de europeiska domstolarnas roll i frågor om proportionalitet och hur vår proportionalitetsbedömning ska genomföras. I detta avseende hänvisas till avsnitt 10.3.1 i SOU 2024:63.

6.2.2 ”På eget initiativ”

Uppgifter som inte är sekretessbelagda är sådana som det inte finns något förbud mot att lämna ut (röja) enligt sekretessregleringen (jfr avsnitt 4.3). Myndigheter har redan i dag en långtgående skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran av en annan myndighet lämna ut sådana uppgifter. Vårt förslag om en bestämmelse som ska komplettera 6 kap. 5 § OSL innebär att myndigheter också kommer att få ett uttryckligt rättsligt stöd för att *på eget initiativ* lämna ut relevanta uppgifter som annars inte är sekretessbelagda till andra myndigheter. I dag är ett sådant utlämnande bara tillåtet om det finns en tillämplig bestämmelse om uppgiftsskyldighet som kräver att den utlämnande myndigheten på eget initiativ lämnar uppgifter till en annan myndighet (jfr avsnitt 4.6). Eftersom samtliga uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen är sådana som inte omfattas av något röjandeförbud och som den utlämnande myndigheten redan har en långtgående skyldighet att lämna ut på begäran, bör det vara omständigheten att de nu kan lämnas *på eget initiativ* som är av betydelse vid bedömningen av integritetsriskerna och bestämmelsens proportionalitet. I de kommande avsnitten är det därför den aspekten av förslaget som vi lägger vikt vid.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

6.3 Integritetsrisker vid utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ

6.3.1 En generellt förhöjd integritetsrisk

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär en generellt förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten (integritetsrisk).

Skälen för vår bedömning

Vad avses med integritetsrisk?

Den i avsnitt 4.8.5 föreslagna bestämmelsen möjliggör utlämnande på eget initiativ av personuppgifter, dvs. uppgifter som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1 i dataskyddsförordningen) som inte är sekretessbelagda. Insamlande och utlämnande är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är dock ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter (artikel 4.2 i dataskyddsförordningen).

Vid personuppgiftsbehandling måste flera regelverk följas för att värna den personliga integriteten. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns dock inte. En kränkning av den personliga integriteten har bl.a. beskrivits som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.[2]

Uppfattningen om vad som är en personlig sfär varierar dock mellan olika kulturer och miljöer. Inställningen till den personliga integriteten ändras dessutom över tid, vilket bl.a. den utbredda användningen av sociala medier under det senaste decenniet vittnar om (jfr avsnitt 5.2.3). En rimlig utgångspunkt för bedömningen av vad

[2] Prop. 2005/06:173, *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som utgör en integritetsrisk borde därför kunna vara den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.[3]

Det finns inte någon definition av vad begreppet integritetsrisk rent konkret innebär i dataskyddsförordningen. Däremot anges exempel på när risker typiskt sett kan uppkomma i skäl 75 till dataskyddsförordningen. Det är bl.a. vid följande situationer:

- Personuppgiftsbehandling som inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade.
- Behandling av känsliga personuppgifter.
- Behandling av personuppgifter om sårbara fysiska personer, framför allt barn.
- Behandling av uppgifter om fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder.
- Personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra
  - ekonomisk förlust, skadat anseende eller annan betydande ekonomisk eller social nackdel,
  - förlust av konfidentialitet när det gäller personuppgifter som omfattas av tystnadsplikt, eller
  - hinder mot registrerades möjlighet att utöva kontroll över sina personuppgifter. Hur sannolik och allvarlig risken är ska enligt skäl 76 till dataskyddsförordningen fastställas utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål.

En generellt förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten

Genom den allmänna dataskyddsregleringen, kompletterande dataskyddsreglering, det förvaltningsrättsliga regelverket m.m. är myndigheter sammanfattningsvis förhindrade att behandla andra eller fler personuppgifter än de som behövs för att utföra sina respektive författningsreglerade verksamheter, vilket vi bl.a. redogjort för i avsnitten 3.2 och 3.3 i vårt delbetänkande. Den begränsningen är också

[3] Jfr regeringens uttalanden i prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ett utflöde av legalitetsprincipen, dvs. att myndigheters agerande, även vad gäller att behandla personuppgifter, måste ha stöd i rättsordningen.

När sekretess först infördes mellan myndigheter gjordes uttalanden i propositionen om att ett fullgott skydd för den personliga integriteten krävde att en uppgift inte spreds utanför det sammanhang där den inhämtats. Hos en annan myndighet kunde uppgiften nämligen ligga till grund för åtgärder som hade en negativ innebörd för den enskilde, och ett större antal personer skulle dessutom kunna få kunskap om ett känsligt förhållande. Att det fanns lagstöd för åtgärderna hos den andra myndigheten spelade i sig ingen roll för frågan om ett fullgott integritetsskydd.[4]

Att vi nu diskuterar utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda gör inte det uttalandet mindre relevant. Som vi redogjort för i avsnitt 4.7.1 är frågan om en uppgift är sekretessbelagd eller inte något som många gånger avgörs i en konkret utlämnandesituation och svaret kan därför påverkas bl.a. av vem som är mottagare, förekomsten av sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Det rättsliga förhållandet att en uppgift inte är sekretessbelagd i förhållande till en annan myndighet är alltså i många fall ett situationsbundet rättsligt tillstånd som enbart innebär att det inte råder något förbud mot att röja uppgiften *i den aktuella situationen*. Det går alltså inte att i alla fall rakt av likställa det faktum att uppgifter inte är sekretessbelagda med att de inte är känsliga ur integritetssynpunkt.

Samtliga omständigheter som enligt dataskyddsförordningen kan medföra en förhöjd risk för integritetsintrång kan dessutom direkt eller indirekt aktualiseras av en generell bestämmelse som ger myndigheter förbättrade möjligheter till utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda. Detta kan även gälla förlust av konfidentialitet, eftersom sekretess som kan gälla i förhållande till andra än mottagaren inte alltid följer med en uppgift när den lämnats till en annan myndighet, vilket kan leda till ett svagare sekretesskydd hos mottagaren än hos den utlämnande myndigheten.

I regel innebär ett informationsutbyte mellan myndigheter dessutom att uppgifter behandlas för ett annat ändamål än det som uppgifterna samlades in för, dvs. att uppgifter sprids utanför det sammanhang där de inhämtats och för andra syften än det ursprungliga. Oavsett uppgifternas sekretessrättsliga status aktualiseras därmed

[4] Prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, s. 90.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

en av de grundläggande principerna för behandlingen enligt dataskyddsförordningen, dvs. principen om ändamålsbegränsning som framgår av artikel 5.1 b (finalitetsprincipen) jfr avsnitt 3.2.

I många fall innebär ett utlämnande till en annan myndighet också att den uppgift som utbyts ligger till grund för kontroller av enskildas rätt till olika förmåner eller skyldighet att betala skatt, vilket kan uppfattas som negativt av enskilda. Regeringen har t.ex. bedömt att en hantering av uppgifter som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Även uppgiftssamlingar som används som underlag för att fatta beslut som direkt rör den enskilde kan enligt regeringen uppfattas som mer ingripande.[5] Visst informationsutbyte mellan myndigheter som inbegriper uppgifter som inte är sekretessbelagda kan vidare innebära att fler personer får kännedom om ett känsligt förhållande. Det kan t.ex. vara fallet om uppgifter om hälsa ingår i ett beslut.

Att ett utlämnande är påkallat för att fullgöra författningsreglerad verksamhet, och därför motiveras av ett viktigt allmänt intresse[6], är alltså inte avgörande för bedömningen av om det uppkommer ett integritetsintrång eller inte. Integritetsintrånget sker redan när uppgifter om enskilda personer behandlas. Däremot kan syftet med integritetsintrånget få betydelse för frågan om intrånget är berättigat eller inte.

I vår kartläggning har vi kunnat se att bristen på rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter på eget initiativ är ett av de mer framträdande hindren mot efterfrågat informationsutbyte mellan myndigheter (jfr avsnitt 4.7). En stor del av dessa hinder kommer att upphävas vid införandet av den sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslår i vårt delbetänkande. Även den nu föreslagna bestämmelsen, som träffar uppgifter som annars inte är sekretessbelagda, kan resultera i en utökad personuppgiftsbehandling. När uppgifter som i dag endast kan lämnas ut på begäran också kommer att kunna lämnas ut på den utlämnande myndighetens eget initiativ finns dessutom en risk att den utlämnande myndigheten felbedömt mottagarens behov av uppgifterna. Ett utlämnande på eget initiativ kan alltså

[5] Prop. 2020/21:124, *Transportstyrelsens olycksdatabas*, s. 16.
[6] Jfr prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 83.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

medföra en ökad personuppgiftsbehandling som senare inte visar sig vara nödvändig för det tänkta syftet.

Vår bedömning är därför att en bestämmelse som ger myndigheter ett tydligt rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär en generell förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten (integritetsrisk).

6.3.2 Utökad och ny personuppgiftsbehandling

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kan komma att medföra en utökad personuppgiftsbehandling vid ett stort antal myndigheter. Det kommer även att kunna medföra viss ny personuppgiftsbehandling.

Skälen för vår bedömning

Både utökad och viss ny behandling

Förslaget om en bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär inte *i sig* att myndigheter kommer att vara skyldiga att utföra någon ny eller utökad personuppgiftsbehandling. I avsnitt 4.7 har vi dock redogjort för att det både efterfrågas utökade möjligheter att på eget initiativ lämna ut information om enskilda till andra myndigheter och att på den andra myndighetens eget initiativ få del av sådana uppgifter som andra myndigheter förfogar över. Det är därför rimligt att anta att den föreslagna bestämmelsen också kommer att användas för sådant informationsutbyte som efterfrågas, dvs. uppgiftslämnande på eget initiativ i syfte att myndigheter ska kunna fatta riktiga beslut eller i övrigt utföra sin verksamhet. Det motsvarar också behovsrekvisiten i den föreslagna bestämmelsen.

För samtliga uppgifter som träffas av den föreslagna bestämmelsen, dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda, finns det i och för sig redan en långtgående skyldighet att lämna ut dessa på begäran (6 kap. 5 § OSL). För att myndigheter ska kunna lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ behöver de dock behandla personuppgifter i större utsträckning än vad de gör

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

i dag. I de fall uppgifterna träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen finns det förvisso redan ett rättsligt stöd för utlämnande på eget initiativ, som dock inte är särskilt tydligt (jfr avsnitt 4.8.2). Det kan därför antas att den föreslagna bestämmelsen, som i detta avseende enbart förtydligar vad som redan gäller, kommer att medföra en utökad personuppgiftsbehandling med stöd av befintliga sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Med hänsyn till den breda definitionen av personuppgiftsbehandling är det inte bara själva utlämnandet till en annan myndighet som utgör en behandling av personuppgifter. Även en rad åtgärder som behöver vidtas inför ett utlämnande kommer att medföra personuppgiftsbehandling, t.ex. strukturering, kontroll, bearbetning och justering av uppgifter. Dessa former av behandling sker redan i dag när en begäran enligt 6 kap. 5 § OSL inkommer. Att samma uppgifter, dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda, nu också kommer att få lämnas ut på eget initiativ innebär dock att dessa olika former av behandling kommer att öka.

Även mottagande myndigheter kommer att behandla personuppgifter i större utsträckning än vad de gör i dag. Mottagande myndigheter kommer att ta emot och därefter bearbeta uppgifterna som de får från andra myndigheter. Det kommer dessutom krävas inledande överväganden om personuppgifter ska raderas hos den mottagande myndigheten, eller om det finns ett legitimt behov av uppgifterna i verksamheten. Därtill kommer det arkivrättsliga regelverket, som bl.a. medför att mottagande myndigheter som utgångspunkt måste behandla inkomna uppgifter i sina arkiv.

Sammanfattningsvis kommer myndigheter behandla personuppgifter i flera led när uppgifter som inte är sekretessbelagda utbyts med stöd av bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ. Det kommer dock i regel inte vara fråga om någon ny personuppgiftsbehandling, utan en *utökad* behandling, i jämförelse med den behandling i form av utlämnande på begäran och annan behandling som är förknippad med utbytet, som sker i dag. Eftersom själva utlämnandet i dag i många fall är tillåtet först efter en begäran kommer det även kunna uppstå situationer som är att likställa med en helt ny personuppgiftsbehandling. Det är i de fall uppgifterna i och för sig inte är sekretessbelagda men inte heller tidigare har begärts ut eller lämnats ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

När det inte längre är en *begäran* som kommer att vara avgörande för om uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas till en annan myndighet, utan det antagna *behovet* av utlämnandet, kommer personuppgiftsbehandlingen inom den offentliga sektorn med stor sannolikhet att öka. En utökad, eller ny, personuppgiftsbehandling innebär i sig ökade integritetsrisker. Bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ utgör dock inte en rättslig grund för en myndighet att behandla andra eller fler personuppgifter än sådana som är motiverade av myndighetens ordinarie verksamhet.

Övervakning eller kartläggning?

Även om myndigheter i regel inte kan förväntas ha närmare kännedom om behoven hos andra myndigheter är tröskeln för utlämnande med stöd av den föreslagna bestämmelsen lågt satt. Det som krävs är att uppgifterna inte är sekretessbelagda och att utlämnandet *kan antas* vara av betydelse för att antingen den mottagande eller den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen innebär att myndigheter kommer att kunna få del av uppgifter om enskilda utan att ha framställt en begäran om det. Mottagandet av uppgifter som i och för sig inte är sekretessbelagda, men som tidigare varit okända för den mottagande myndigheten och därför inte begärts ut, kommer medföra att en ökad mängd uppgifter kan komma att ansamlas hos myndigheterna.

En ökad mängd uppgifter medför en utökad möjlighet att ”lägga pussel” hos den mottagande myndigheten. Med det avses att flera olika, var för sig harmlösa, uppgifter om en människa kan ge en mer heltäckande bild av vederbörandes livssituation och förehavanden än om uppgifterna hålls åtskilda. Det skulle t.ex. kunna bli möjligt att genom ett sådant pusselläggande få en mer detaljerad bild av en persons relationer med andra människor, intressen, resor, politisk eller religiös tillhörighet och privatekonomi. Beroende på syftet med pusselläggandet kan en myndighet också få en mer heltäckande bild av personers förehavanden som indikerar involvering i t.ex. brottslig verksamhet. Att en större mängd uppgifter med stöd av bestämmelsen kan komma att lämnas till en annan myndighet utan begäran bör alltså *i sig* utgöra en integritetsrisk.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Enligt regeringsformen, RF, måste en myndighet ha stöd i lag för sådan personuppgiftsbehandling som utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (jfr 2 kap. 6 § andra stycket och 20 § RF). Rätten till skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten är alltså inte absolut utan kan begränsas. Det finns dock vissa krav som måste uppfyllas för att en sådan begränsning ska vara godtagbar, vilket framgår av 2 kap. 21 § RF. En begränsning får enligt den nyss nämnda bestämmelsen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får vidare inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt motiven till bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF är det avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning inte dess huvudsakliga syfte, utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp.[7] Vad gäller begreppet kartläggning av den enskildes personliga förhållanden anges bl.a. följande i förarbetena.[8]

> En åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden. Så torde fallet vara i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över. En mycket stor mängd information som rör enskildas personliga förhållanden finns t.ex. lagrad i Skatteverkets, Tullverkets, Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens olika databaser. […] Flera av dessa uppgiftssamlingar omfattar en stor andel av landets hela befolkning och flera av dem innehåller också till viss del mycket integritetskänsliga uppgifter. […] I flertalet fall är uppgifterna tillgängliga för myndigheterna på sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna kan sägas innebära att enskilda kartläggs, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.

[7] Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 250.
[8] Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 180.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

För sådan omfattande personuppgiftsbehandling som exemplifieras i citatet ovan krävs alltså särskilt lagstöd, oavsett om myndighetens syfte med behandlingen är att övervaka och kartlägga enskilda, eller att fatta riktiga beslut eller på annat sätt utföra sin verksamhet.

I förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket RF noterade regeringen emellertid också att det förekommer ingrepp i enskildas integritet av varierande karaktär, intensitet och omfattning. För att grundlagsbestämmelsen inte skulle innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen menade regeringen att det grundlagsskyddade området borde avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattade de mest ingripande intrången. Det utökade rättighetsskyddet borde utformas så att det tog sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa intrång som kan anses vara särskilt känsliga.[9]

I vårt delbetänkande gjorde vi därför sammanfattningsvis bedömningen att en generell sekretessbrytande bestämmelse, som inte innebär en skyldighet att lämna uppgifter till en annan myndighet, inte *i sig* aktualiserar det utökade grundlagsskyddet (jfr avsnitt 10.2.4 i SOU 2024:63). Inte heller bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ utgör någon skyldighet att lämna uppgifter till en annan myndighet. Någon sekretess bryts dessutom inte av bestämmelsen. De bedömningar som redogörs för i delbetänkandet bör därför i relevanta delar vara aktuella även här.

Samtidigt går det inte att bortse från att vår tidigare föreslagna sekretessbrytande bestämmelse och den nu aktuella bestämmelsen, inte minst sammantaget och tillsammans med våra övriga förslag, kan få följder som motsvarar de omständigheter som det lagts särskild vikt vid när det utökade grundlagsskyddet aktualiserats på grund av införandet av nya uppgiftsskyldigheter.

I förarbetena till lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet (LUFFA-lagen) gjorde regeringen en sammantagen bedömning av följderna av uppgiftsskyldigheten enligt den lagen. Det avsåg bl.a. en ökad spridning av uppgifter, vilket gav en risk för att en större mängd information om en enskild individ samlades hos den aktör som mottagit uppgifterna.

[9] Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 177 och 182.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Uppgiftsskyldigheten kunde därmed enligt regeringen anses *bidra till* kartläggning av den enskildas personliga förhållanden. Sammantaget ansågs detta innebära ett så betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF.[10]

I förarbetena till lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna delade regeringen den bedömning som utredningen hade gjort i betänkandet som föregick propositionen.[11] Där hade bl.a. konstaterats att uppgiftsskyldighet enligt lagen innebar en *väsentlig förskjutning* i balansen mellan en effektiv brottsbekämpning och skyddet för den personliga integriteten. Utredningen la också vikt vid bl.a. syftet med uppgiftsskyldigheten och att den *i förlängningen* leder till ny och utökad personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten. Uppgiftsskyldigheten till de brottsbekämpande myndigheterna bedömdes sammantaget medföra ett betydande intrång i den personliga integriteten, som skulle komma att ske utan samtycke och innebära kartläggning av enskildas personliga förhållande.[12]

Sammanfattningsvis framgår av förarbetena till de ovan angivna lagarna att det inte enbart är en *faktisk åtgärd* som innebär en kartläggning eller övervakning av enskilda (t.ex. förandet av en uppgiftssamling) som träffas av det utökade grundlagsskyddet. Beroende på omständigheterna kan det i stället vara tillräckligt att en lagstiftningsåtgärd om informationsutbyte mellan myndigheter kan *bidra till* att enskilda kartläggs, även om detta sker hos andra myndigheter än de som faktiskt kommer tillämpa regleringen vid ett utlämnande. I likhet med vad som anges ovan innebär också våra förslag om förändringar av offentlighets- och sekretesslagen sammantaget en väsentlig förskjutning i balansen mellan effektiviteten i den offentliga förvaltningen och integritetsintresset. Taget för sig kan förslaget om egeninitierat utlämnande av uppgifter vidare få som resultat att uppgifter sprids och samlas in på ett sätt som kan bidra till, eller i förlängningen resultera i, att enskilda kartläggs i sådan omfattning att det utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten.

Det bör dock åter påpekas att den nu aktuella bestämmelsen enbart möjliggör utlämnande på eget initiativ av *samma* uppgifter som det i dag redan finns en skyldighet att lämna ut på begäran. Som vi

[10] Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 64 och 65.
[11] Prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 98.
[12] SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, s. 367–371.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

nämnt tidigare kan en myndighet vidare inte med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen behandla andra uppgifter än sådana som den har en rättslig grund för att behandla genom annan reglering. För det fall bestämmelsen ändå anses utgöra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF kan det konstateras att bestämmelsen föreslås införas i lag (jfr 2 kap. 20 § RF). Bestämmelsen tillgodoser vidare ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och är nödvändig med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, vilket vi utvecklar i avsnitten 6.4.2 och 6.4.7 nedan. Förslaget, som är generellt, sträcker sig heller inte så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (jfr 2 kap. 21 § RF).

6.3.3 Samma kategorier av personuppgifter som i dag

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ medför inte att andra uppgifter än i dag kommer att kunna behandlas i samband med, och som ett resultat av, informationsutbyte mellan myndigheter.

Skälen för vår bedömning

När ett lagförslag om ett utökat informationsutbyte övervägs har karaktären av de personuppgifter som myndigheterna kommer få utbyta i regel stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna kan medföra för enskilda som berörs. För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär som utgångspunkt bedömas tillsammans med andra faktorer, t.ex. i vilket sammanhang som uppgifterna kommer att behandlas, för vilka ändamål och vilka personer som kan komma att få åtkomst till uppgifterna. Som vi konstaterat inledningsvis har den omständigheten att uppgifter inte är sekretessbelagda ingen avgörande betydelse för bedömningen av integritetsriskerna.

Av avsnitten 4.4.3 och 4.4.4 och bilaga 2–5 i vårt delbetänkande framgår vilka uppgiftskategorier som myndigheter generellt efterfrågar möjlighet att kunna *lämna ut* till andra myndigheter, och vilka

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

uppgiftskategorier som myndigheter önskar *ta del av* från andra myndigheter (jfr även avsnitt 4.7). I båda fall rör det sig om informationsutbyte i syfte att en myndighet ska kunna fatta riktiga beslut eller i övrigt utföra sin verksamhet. Som vi redogjort för i avsnitt 4.7.1 kan de flesta uppgifter som behandlas vid svenska myndigheter, beroende på omständigheterna, vara inte sekretessbelagda. Det är därför rimligt att anta att de efterfrågade uppgiftskategorierna även kommer att lämnas ut med stöd av bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ, när bestämmelsen är tillämplig.

Det är dock inte möjligt att inom ramen för vårt uppdrag bedöma de eventuella särskilda integritetsrisker som kommer med ett utlämnande på *eget initiativ*, till skillnad från det redan tillåtna utlämnandet på *begäran*, för varje specifik uppgiftstyp utifrån uppgifternas karaktär. Förslaget om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ medför dock inte att andra uppgifter än i dag kommer att kunna behandlas i samband med, och som ett resultat av, informationsutbyte mellan myndigheter. Bestämmelsen träffar nämligen enbart uppgifter som inte är sekretessbelagda och sådana uppgifter finns det redan en långtgående skyldighet att lämna ut på begäran (6 kap. 5 § OSL).

6.3.4 Känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelser och uppgifter som rör sårbara personer

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kan komma att leda till en ökad behandling av känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelser m.m. och uppgifter om barn. Förslaget kan även komma att leda till en viss ökad behandling av uppgifter om särskilt skyddsvärda grupper, som personer med skyddade personuppgifter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Särskild reglering vid behandling av känsliga personuppgifter

Särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) omgärdas av en särskild skyddsreglering. Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning utgör sådana känsliga personuppgifter som inte får behandlas enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och 2 kap. 11 § första stycket BDL. Det finns dock en rad undantag från huvudregeln att känsliga personuppgifter inte får behandlas. Av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen framgår att förbudet inte gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Enligt 3 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen under vissa förutsättningar. Det är om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vidare finns även undantag från huvudregeln i 2 kap. 11 § andra stycket BDL. Där framgår att uppgifter om en person som behandlas på annan grund får kompletteras med känsliga personuppgifter, om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Känsliga personuppgifter får även behandlas för diarieföring, eller om uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning, se 2 kap. 2 och 13 §§ BDL. I sektorspecifik kompletterande dataskyddsreglering kan det också finnas ytterligare bestämmelser som anger under vilka förhållanden känsliga personuppgifter får be-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

handlas av den eller de myndigheter som ska tillämpa den kompletterande regleringen.

Känsliga personuppgifter kan komma att behandlas i utökad omfattning

Av vår kartläggning (se bilaga 2–5 i SOU 2024:63) framgår att myndigheterna efterfrågar möjligheter att både lämna ut och få del av vissa känsliga personuppgifter, i syfte att fatta riktiga beslut eller i övrigt utföra verksamhet inom en myndighet, som inte tillgodoses genom befintlig reglering. Jämfört med andra uppgiftskategorier efterfrågas dock inte möjligheten att utbyta känsliga personuppgifter i särskilt hög utsträckning. I stället är det, med undantag för uppgifter om hälsa, de minst efterfrågade uppgiftskategorierna både vad avser att lämna ut information, och framför allt vad avser att ta del av information.

Som vi redogjort för i avsnitt 4.7.1 kan de flesta uppgifter som behandlas vid svenska myndigheter i vissa fall vara inte sekretessbelagda. Det är därför rimligt att anta att fler känsliga personuppgifter kommer att utbytas med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen. Redan uppgiften om att någon har beviljats en socialförsäkringsförmån har t.ex. ansetts kunna utgöra en känslig personuppgift om hälsa.[13]

I många situationer där ett egeninitierat utlämnande av en känslig personuppgift övervägs bör det dock vara så att uppgiften inte är sekretessbelagd av den anledningen att den träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att uppgiften redan får lämnas ut på eget initiativ, även utan den bestämmelse vi föreslagit ska införas som en ny 6 kap. 5 a § OSL. När uppgifter utbyts med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse har behovet av att uppgiften utbyts redan vägts mot den enskildes integritetsintresse vid införandet av bestämmelsen.

För de myndigheter som ska tillämpa dataskyddsförordningen finns stöd för behandling av känsliga personuppgifter i både dataskyddsförordningen och kapitel 3 i dataskyddslagen, och i flera fall även i kompletterande dataskyddsreglering. I många fall är den kompletterande dataskyddsregleringen begränsande i förhållande till vad

[13] Prop. 2022/23:34, *Utbetalningsmyndigheten*, s. 134 och SOU 2020:35, *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 363.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som annars gäller enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, och i andra fall är den kompletterande dataskyddsregleringen mer tillåtande. De allra flesta myndigheter har dock något stöd för att behandla känsliga personuppgifter inom ramen för sin verksamhet, under förutsättning att det finns en rättslig grund för behandlingen och att de grundläggande principerna för behandling iakttas vid sådan behandling. Bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär inte att dessa grundförutsättningar för myndigheters behandling av känsliga personuppgifter förändras. Däremot innebär den att behandling av sådana uppgifter kan komma att ske i större utsträckning än i dag.

Det kan dock inte uteslutas att det i kompletterande dataskyddsreglering eller i annan motsvarande reglering finns ett totalt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter inom viss verksamhet. I vissa andra fall saknas det en rättslig grund för myndigheter att över huvud taget behandla känsliga personuppgifter, dvs. verksamheten är sådan att behandling av känsliga personuppgifter aldrig kan vara legitim. I sådana fall möjliggör inte heller bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ att mottagaren behandlar dessa uppgifter, utöver eventuell behandling i form av radering.

Även de brottsbekämpande myndigheterna behandlar redan i dag känsliga personuppgifter med stöd av sina respektive registerförfattningar inom brottsdatalagens område. Dessa personuppgifter får endast behandlas som ett komplement till andra uppgifter som behandlas om en person och enbart när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Det innebär att om andra uppgifter om en person samlas in i samband med t.ex. en förundersökning får de kompletteras med uppgifter om religiös övertygelse eller etniskt ursprung om det är av betydelse för utredningen. En sådan situation kan t.ex. råda för att utreda hets mot folkgrupp, och under en utredning av sexualbrott kan det ibland vara befogat att anteckna uppgifter om den misstänktes sexualliv. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i uttrycket ”absolut nödvändigt” måste dock behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda fallet. Bestämmelsen om att en utlämnande myndighet på eget initiativ får lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda förändrar inte det förhållandet, i likhet med vad som anges ovan.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Däremot måste alla myndigheter som utgångspunkt följa bestämmelserna i 5 kap. OSL, som i stort innebär att handlingar som kommer in till en myndighet måste registreras. Det går inte att utesluta att känsliga personuppgifter kan komma att lämnas från en myndighet till en annan myndighet som saknar behov eller rättslig möjlighet att för egen del behandla uppgifterna, men ändå måste behandla dessa för att uppfylla sina skyldigheter att registrera, och i vissa fall bevara i enlighet med det arkivrättsliga regelverket, dessa uppgifter (se avsnitt 3.4.1 i vårt delbetänkande).

Sammanfattningsvis kommer förslaget om en bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ sannolikt att innebära en utökad behandling av känsliga personuppgifter i situationer där det redan i dag finns en rättslig grund för sådan behandling. Där möjligheterna till sådan behandling i dag är begränsade kvarstår dock begränsningarna oförändrade. Även om det rättsliga utrymmet för myndigheter att över huvud taget behandla känsliga personuppgifter i den egna verksamheten inte ökar genom den föreslagna bestämmelsen kan det uppstå en mer omfattande behandling av sådana uppgifter. I vissa fall kan bestämmelsen även medföra en ny behandling av känsliga personuppgifter som inte är sekretessbelagda, dvs. om behandling i form av *egeninitierat* utlämnande av sådana uppgifter tidigare inte varit uttryckligen tillåten, eller som ett resultat av bestämmelser om hantering av allmänna handlingar. Känsliga personuppgifter som inte är sekretessbelagda kommer därmed att kunna behandlas i högre utsträckning än i dag. Som vi konstaterat i avsnitt 6.3.3 innebär den föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ dock inte att fler uppgifter ändrar rättslig karaktär från att vara sekretessbelagda till att vara inte sekretessbelagda.

Uppgifter om lagöverträdelser m.m.

Av vår kartläggning framgår att det finns en efterfrågan både på att kunna lämna ut och att få del av uppgifter såväl om misstänkta som om begångna brott (se bilagorna 2–5 i SOU 2024:63). Bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ kommer att möjliggöra att myndigheter utan en föregående begäran lämnar sådana uppgifter till en annan myndighet, under förutsättning att uppgifterna inte är sekretessbelagda. Någon generellt begränsande reglering motsvarande

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

den som avser känsliga personuppgifter finns inte för uppgifter om brott m.m. men även dessa uppgifter är ofta mycket integritetskänsliga.

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller nationell rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet. Regeringen har i propositionen som föregick dataskyddslagen uttalat att den del av artikel 10 som rör behandling av uppgifter under kontroll av en myndighet är direkt tillämplig och i vart fall bör innebära att det är tillåtet att behandla uppgifter som rör lagöverträdelser om den personuppgiftsansvarige är en myndighet.[14] Innebörden av artikel 10 har förtydligats i svensk rätt genom bestämmelsen i 3 kap. 8 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas av myndigheter. I vissa fall begränsas dock myndigheters rättsliga möjligheter att behandla uppgifter om lagöverträdelser m.m. av bestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering.[15]

Att uppgifter om lagöverträdelser m.m. som inte är sekretessbelagda kan komma att lämnas ut på eget initiativ i högre utsträckning än i dag kan leda till både ny och utökad behandling av sådana uppgifter. Förutom att en enskild kan ha en önskan att hålla uppgifter om lagöverträdelser hemliga av sociala skäl, kan en ökad spridning också vara förknippat med skadat anseende eller ekonomisk förlust, t.ex. om en anställning inte blir av. En utökad behandling av uppgifter om lagöverträdelser m.m. kan också riskera att ytterligare spä på integritetsriskerna vid sådant ”pusselläggande” vi redogjort för ovan. Kombinerat med en utökad användning av AI-tekniker vid analys och urval av kontrollobjekt (se avsnitt 6.3.5) riskerar det i förlängningen att leda till att personer som tidigare t.ex. begått ett brott blir granskade mer frekvent än andra, av flera olika myndigheter.

[14] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 99.
[15] Jfr t.ex. 1 kap. 7 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär dock inte i sig att myndigheter som saknar legitima skäl att behandla uppgifter om lagöverträdelser m.m. ges en rättslig möjlighet att göra det. Den rättsliga grunden för att i den aktuella verksamheten behandla sådana uppgifter måste alltså sökas i annan reglering.

Grupper med särskilt behov av skydd

Uppgifter som rör personer med skyddade personuppgifter och personer som i övrigt är utsatta för våld eller förtryck utgör inte per automatik känsliga personuppgifter enligt uppräkningen i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen eller 2 kap. 11 § första stycket BDL. En av de risksituationer som anges i skäl 75 till dataskyddsförordningen är dock vid behandling av personuppgifter som rör särskilt sårbara personer, vilket bl.a. personer med skyddade personuppgifter bör uppfattas vara.

Uppgifter om personer med skyddade personuppgifter och om personer som är utsatta för våld eller förtryck behöver inte vara sekretessbelagda i förhållande till andra myndigheter. Med stöd av 6 kap. 5 § OSL kan myndigheter alltså redan i dag ha en långtgående skyldighet att på begäran lämna sådana uppgifter till en annan myndighet. Vad gäller uppgifter som kan vara sekretessbelagda med stöd av de generellt tillämpliga bestämmelserna i 21 kap. OSL kan det t.ex. antas att uppgifter som hålls hemliga för enskilda inte bedöms inte vara sekretessbelagda i förhållande till myndigheter efter en skadeprövning.

Fingerade folkbokföringsuppgifter, som alltså rör personer med fingerad identitet enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter, är i regel inte sekretessbelagda. Däremot föreligger det en presumtion för sekretess för uppgiften om kopplingen mellan fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, jfr 21 kap. 3 § tredje stycket OSL.

Personer som har den högsta nivån av skydd för sina verkliga uppgifter, dvs. inte fingerade personuppgifter, har *skyddad folkbokföring*. Då framgår inte den verkliga adressen av personens folkbokföringsuppgifter och den sprids inte heller till andra myndigheter via Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till myn-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

digheter (Navet). Vissa uppgifter gällande den som har skyddad folkbokföring är alltså oftast sekretessbelagda med stöd av 22 kap. 2 § OSL även i förhållande till andra myndigheter.[16]

En *sekretessmarkering* är en lägre nivå av skyddade personuppgifter än skyddad folkbokföring. Den som inte uppfyller kraven för skyddad folkbokföring kan i vissa fall få en sekretessmarkering i stället, om personen eller dennes närstående riskerar att lida men om uppgifter om personen lämnas ut. En sekretessmarkering registreras i folkbokföringsdatabasen och lämnas ut till andra myndigheter via Navet. När det föreligger en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen överförs dock alla folkbokföringsuppgifter om personen via Navet till andra myndigheter. En sekretessmarkering är alltså enbart en varningssignal om behovet av att göra en noggrann skadeprövning när uppgifter om en person begärs ut.[17]

Sammanfattningsvis är skyddade personuppgifter och uppgifter om personer som är utsatta för våld eller förtryck ofta inte sekretessbelagda i förhållande till andra myndigheter. Det innebär att den föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda kan medföra en utökad behandling av sådana uppgifter i enlighet med vad som anges i detta kapitel.

Uppgifter om barn

Uppgifter om barn, som inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren, kommer att kunna lämnas ut till en myndighet med stöd av bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ. Personuppgifter om barn utgör inte per automatik känsliga uppgifter. Av skäl 38 till dataskyddsförordningen framgår dock att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter. Av

[16] Jfr Skatteverket, *Vägledning för offentliga aktörers hantering av skyddade personuppgifter*, tillgänglig: https://skatteverket.se/offentligaaktorer/folkbokforing/vagledningforoffentligaaktorershanteringavskyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html (hämtad 25-02-20).
[17] Jfr Skatteverket, *Vägledning för offentliga aktörers hantering av skyddade personuppgifter*, tillgänglig: https://skatteverket.se/offentligaaktorer/folkbokforing/vagledningforoffentligaaktorershanteringavskyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html (hämtad 25-02-20).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

skäl 50 till dataskyddsdirektivet[18] framgår bl.a. att de åtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtar bör omfatta utarbetande och genomförande av särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter om barn.

Sedan den 1 januari 2020 gäller artiklarna 1–42 i FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (SÖ1990:20), barnkonventionen, som svensk lag enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. När behandling av personuppgifter om barn aktualiseras måste därför framför allt barnkonventionen beaktas. Av artikel 3 framgår att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Det innebär att när en myndighet överväger att på eget initiativ lämna ut uppgifter om barn, som inte är sekretessbelagda, till en annan myndighet med stöd av den föreslagna bestämmelsen måste även barnkonventionen beaktas inför utlämnandet.

Bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ innebär att inte sekretessbelagda uppgifter om barn sannolikt kommer att behandlas vid och som ett resultat av myndigheters informationsutbyte i högre utsträckning än i dag, när dessa uppgifter huvudsakligen får lämnas ut efter en begäran från den mottagande myndigheten (6 kap. 5 § OSL). Även om utlämnande myndigheter måste beakta barnets bästa, och det enbart kan bli fråga om att lämna ut uppgifter om barn som inte är sekretessbelagda, bör den utökade behandlingen av uppgifter om barn anses utgöra en risk för barns personliga integritet. Det bör dock poängteras att även mottagande myndigheter måste beakta barnets bästa i den eventuella fortsatta behandlingen av uppgifterna.

[18] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

6.3.5 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kan totalt sett medföra en personuppgiftsbehandling som kan omfatta uppgifter om hela Sveriges befolkning.

Skälen för vår bedömning

En omfattande personuppgiftsbehandling

Uppgifter som inte är sekretessbelagda kan i dag ofta bara lämnas till en annan myndighet om mottagaren framställt en begäran om att få del av uppgifterna (6 kap. 5 § OSL). Som vi konstaterat i avsnitt 4.8.2 är det rättsliga stödet för att på eget initiativ lämna ut uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen dessutom ganska otydligt.

Den föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ träffar såväl uppgifter som inte är sekretessreglerade och uppgifter som är undantagna från sekretess, som uppgifter som efter en skadeprövning inte bedöms vara sekretessbelagda och uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen innebär en ny och förenklad reglering av när uppgifter som inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren – oavsett varför uppgifterna inte är sekretessbelagda – får lämnas till andra myndigheter. Den möjliggör inte enbart ett utlämnande i syfte att tillgodose behoven hos en mottagande myndighet, utan även utlämnande för att den utlämnande myndigheten ska kunna hämta in relevant information från, eller effektivt samverka med, andra myndigheter. Att en sådan reglering kan medföra en omfattade personuppgiftsbehandling är uppenbart.

Någon närmare beskrivning av den förväntade totala omfattningen av den personuppgiftsbehandling som bestämmelsen kan ge upphov till är svår att göra. Skälet till det är att utlämnande enbart får ske om det finns anledning att anta att det behövs för fullgörande av författningsreglerad verksamhet hos den utlämnande eller mottagande myndigheten. Myndigheter kan generellt sett inte förväntas närmare känna till andra myndigheters verksamhet och därtill hörande behov av information. Utan sådan kännedom bör det inte heller finnas någon anledning att anta att en annan myndig-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

het kan behöva vissa uppgifter. Det utökade informationsutbytet som den nu aktuella bestämmelsen leder till, i den mån detta sker för den mottagande myndighetens behov, borde dessutom rimligen endast omfatta uppgifter som en mottagande myndighet inte redan vet att den utlämnande myndigheten förfogar över och som därför kan begäras ut. Omfattningen av det utökade informationsutbytet ska därför inte överdrivas.

Med det sagt har vi kunnat kartlägga ett förhållandevis omfattande behov av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ. Vi har även tidigare bedömt att behovet av ett utlämnande kan vara knutet till den mottagande myndighetens okunskap om att en viss uppgift över huvud taget existerar (jfr avsnitt 4.8.3). Det är därför rimligt att anta att omfattningen av behandling av uppgifter som inte är sekretessbelagda kommer att öka, jämfört med den som i dag sker med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Det kan dock åter påpekas att inga uppgifter kommer att skifta rättslig karaktär från att vara sekretessbelagda till att inte vara det med stöd av bestämmelsen. Samtliga uppgifter som kan komma att lämnas ut på eget initiativ är alltså sådana som den utlämnande myndigheten har en långtgående skyldighet att lämna ut på begäran, enligt 6 kap. 5 § OSL.

Som nyss påpekats saknar dock myndigheter ofta närmare kännedom om i vilken utsträckning andra myndigheter faktiskt har behov av sådana uppgifter som den egna myndigheten förfogar över. I vissa fall kan det sannolikt visa sig att den information som lämnas på eget initiativ trots allt saknar betydelse hos den mottagande myndigheten. Om så sker bör de inblandade myndigheterna samverka kring vilka kategorier av uppgifter som kan vara relevanta att lämna på eget initiativ och vilka som inte är det. Motsatsvis kan det i samverkan även upptäckas att uppgifter som en utlämnande myndighet inte har bedömt vara efterfrågade av mottagaren trots allt är det. Det förefaller också sannolikt att det inte alltid är de rättsliga möjligheterna för den utlämnande myndigheten att lämna ut uppgifter på eget initiativ som är avgörande. Bristande s.k. interoperabilitet (dvs. förmågan att tillhandahålla eller ta del av data genom informationssystem som interagerar med varandra) kan också påverka omfattningen av informationsutbytet.[19]

[19] Se dock förslag till lag och förordning om den offentliga förvaltningens interoperabilitet i SOU 2023:96, *En reform för datadelning*, s. 31–33.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Det är alltså först efter att myndigheter fått förbättrade möjligheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda som den närmare omfattningen av det informationsutbyte som en bestämmelse om utlämnande på eget initiativ möjliggör kan förväntas bli känd.

Syftet med bestämmelsen är dock att ge myndigheter rättsliga möjligheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda i högre utsträckning än i dag. Utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen kommer i och för sig enbart kunna ske om de övriga rekvisit som anges i bestämmelsen är uppfyllda. Det innebär att ett utlämnande bara kommer att kunna ske om det kan antas vara av betydelse antingen för att den mottagande eller den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet. Hela Sveriges befolkning kan dock förutsättas ha kontakt med myndigheter på ett sådant sätt att personuppgifter om dem behandlas hos en eller flera myndigheter. Det gäller även personer som vistas i landet för att arbeta under en kortare tid, eller som på annat sätt har kontakt med eller förekommer vid svenska myndigheter utan att vara folkbokförda. Dessa uppgifter kan i många fall, och av olika skäl, vara inte sekretessbelagda i förhållande till andra myndigheter (jfr avsnitt 4.7.1). Sammanfattningsvis bör alltså omfattningen av utlämnandet på eget initiativ, och därmed den personuppgiftsbehandling som den föreslagna bestämmelsen resulterar i, kunna beröra hela Sveriges befolkning och andra personer som förekommer vid svenska myndigheter.

Något om AI

Allt fler myndigheter använder sig i dag av olika digitala modeller som kan klassas som AI (artificiell intelligens) för att bl.a. spara resurser i administrativ verksamhet, kommunicera med allmänheten, som beslutsstöd vid myndighetsutövning, eller i kärnverksamhet som inte handlar om myndighetsutövning. Allt fler myndigheter använder också AI för att bl.a. undersöka var riskerna för fel och fusk är störst.[20] I dag utgör alltså utvecklandet av digitala analys- och urvalsmodeller,

[20] Statskontoret 2024, *Myndigheterna och AI – En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen*, s. 19.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

t.ex. i syfte att förebygga och förhindra fusk och regelöverträdelser, en integrerad del av många myndigheters verksamhet.

I vårt delbetänkande bedömde vi att införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse skulle kunna medföra att myndigheter utbyter uppgifter för att utveckla och att köra olika analysverktyg, och att vissa av dessa modeller med stor sannolikhet kommer att utvecklas med stöd av maskininlärning, dvs. AI. I det sammanhanget noterade vi även att särskilt utvecklingen av olika AI-modeller kräver tillgång till stora mängder data (jfr avsnitt 10.2.6 i SOU 2024:63). Vilken data, dvs. vilka uppgifter, som behövs för att utveckla en AI-modell varierar självfallet beroende på i vilket sammanhang modellen är tänkt att användas. Det bör dock vara vanligt att både annars sekretessbelagda och annars inte sekretessbelagda uppgifter är relevanta i utvecklingsstadiet.

Att myndigheter skulle ha så god insyn i andra myndigheters digitala utvecklingsprojekt att de på *eget initiativ* skulle lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet i detta syfte känns i dag långsökt. Över tid bör det dock inte uteslutas. Mest troligt är emellertid att uppgifter som inte är sekretessbelagda, och som kan ha betydelse i den interna digitala utvecklingen inom en myndighet, även fortsättningsvis begärs ut av mottagaren med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

6.4 Proportionaliteten av förslaget om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ

6.4.1 Ett klarlagt, faktiskt och konkret problem

Vår bedömning: Vår kartläggning visar att det finns ett faktiskt och konkret problem kopplat till myndigheters bristande möjligheter att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Behovet av en tydlig problembeskrivning

En lagstiftningsåtgärd som begränsar rätten till skydd för personuppgifter behöver först och främst vila på en objektiv och faktabaserad beskrivning av den företeelse som motiverar lagstiftningsåtgärden. Det problem eller missförhållande som lagstiftningsåtgärden avser att avhjälpa måste alltså vara klarlagt.[21] I avsaknad av en tydlig beskrivning av problemet som motiverar den föreslagna bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ blir det annars svårt att bedöma t.ex. om bestämmelsen är nödvändig eller om det finns andra sätt att åtgärda problemet på.

Vi har haft i uppdrag att kartlägga de behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter som föreligger i dag. Hur vi utfört vår kartläggning och resultatet av densamma redogörs för i kapitel 4 i vårt delbetänkande. I avsnitt 4.7 har vi lämnat en samlad redogörelse för vår kartläggning i den del som avser behovet av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ. I avsnitten 4.3 och 4.8 har vi dessutom analyserat befintlig lagstiftningen på området. Genom kartläggningen och de analyser av rättsläget som vi genomfört får de problem och de missförhållanden som motiverar den föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ anses vara beskrivna med tillräcklig tydlighet och konkretion. Nedan följer dock en sammanfattning av den problematik som vi kartlagt.

Problem kopplat till bristande möjligheter att lämna ut uppgifter på eget initiativ

Ett behov av att på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet kan i många fall uppstå i princip uteslutande av det skälet att den potentiella mottagaren saknar kännedom om uppgifterna. Om en myndighet t.ex. iakttar förhållanden som är tydliga indikatorer på regelöverträdelser i en annan myndighets verksamhet, och den myndigheten redan känner till dessa förhållanden, bör det alltså i regel inte föreligga något behov av utlämnande.

[21] Jfr EDPS, *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data*: A Toolkit, 2017, s. 9, tillgänglig: 1https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/17-04-11_necessity_toolkit_en_0.pdf7-04-11_necessity_toolkit_en_0.pdf (hämtad 25-03-02).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Om uppgifterna är sekretessbelagda hos den myndighet som gjort iakttagelsen och om uppgifterna träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen kan den myndigheten, med stöd av den bestämmelsen, på eget initiativ lämna ut uppgifterna som den mottagande myndigheten inte känner till. Stödet för att på eget initiativ lämna uppgifter är dock i dessa fall inte särskilt tydligt, och det råder osäkerhet om tillämpningen av sådana bestämmelser.

För uppgifter som inte är sekretessreglerade, uppgifter som omfattas av ett undantag från sekretess och uppgifter som kan lämnas ut efter en prövning enligt en materiell sekretessbestämmelse föreligger det inget röjandeförbud enligt sekretessregleringen. Sådana uppgifter kan alltså lämnas ut till en annan myndighet utan hinder av sekretess. Det finns dessutom en långgående skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran av en annan myndighet lämna ut sådana uppgifter. Det saknas dock ett generellt och uttryckligt rättsligt stöd i sekretessregleringen för att lämna sådana uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ.

All personuppgiftbehandling måste dessutom vila på en rättslig grund för att vara laglig i dataskyddsrättslig mening. När det som vid uppgiftslämnande mellan myndigheter rör vidarebehandling för ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålet måste behandlingen vara uttryckligen reglerad i den nationella rätten eller i unionsrätten. Om någon sådan reglering inte finns är vidarebehandlingen förbjuden.

Det innebär att bristen på ett uttryckligt rättsligt stöd i praktiken medför ett hinder mot att på eget initiativ lämna ut uppgifter till en annan myndighet, trots att det inte råder något röjandeförbud för uppgifterna enligt sekretessregleringen och trots den långtgående skyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL att lämna ut samma uppgifter, till samma mottagare, på begäran. Det innebär också att det rent lagtekniska utrymmet för att lämna ut uppgifter som *inte* är sekretessbelagda ofta är mindre än utrymmet för att lämna ut uppgifter som är det och som därför träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Befintlig reglering utgör alltså ett hinder mot att myndigheter på eget initiativ lämnar relevant information till andra myndigheter, som är särskilt påtagligt vad gäller uppgifter som inte är sekretessbelagda. Regleringen måste därför uppfattas som otydlig och motstridig i detta avseende, och bidrar till den höga och generella komplexiteten

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

på området. Nuvarande hinder mot egeninitierat utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda resulterar dessutom i att relevanta och berättigade informationsutbyten mellan myndigheter inte blir av.

6.4.2 Den generella bestämmelsen motiveras av viktiga mål av generellt allmänt intresse

Vår bedömning: Det finns viktiga mål av generellt allmänt intresse som kräver att problemet åtgärdas för att kunna uppfyllas. Den föreslagna bestämmelsen åtgärdar det kartlagda, faktiska och konkreta problemet.

Skälen för vår bedömning

Inledande anmärkningar

Vårt uppdrag är utformat på så sätt att vi inledningsvis har haft i uppdrag att kartlägga behoven av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter och i ett delbetänkande föreslå hur behovet av att utbyta sekretessbelagda uppgifter kan tillgodoses. Inom ramen för den här delen av uppdraget har vi bl.a. haft att i uppdrag att överväga förändringar av regleringen av utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda. Som vi redogjort för i avsnitt 4.7.1 är det dock svårt att dra upp någon absolut rättslig gräns mellan uppgifter som skyddas av sekretess och uppgifter som inte skyddas av sekretess. Om en uppgift är sekretessbelagd eller inte är i stället många gånger ett situationsbundet och föränderligt rättsligt förhållande. Det bör också nämnas att om den generella sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslog i delbetänkandet införs så kommer långt fler uppgifter än i dag inte vara sekretessbelagda myndigheter emellan. Mot den bakgrunden har vi bl.a. bedömt att det mest ändamålsenliga är att fokusera på behovet av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ, snarare än uppgifternas sekretessrättsliga status. Det innebär att det inte på ett tydligt och enkelt sätt går att skilja de behov som låg till grund för vårt förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse från de behov som ligger till grund för vårt förslag om en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Myndigheternas möjlighet att utföra sin verksamhet och att samverka

Det svenska förvaltningsrättsliga systemet bygger på att myndigheter så långt möjligt ska samverka, även när det gäller utbyte av information.[22] Att visst informationsutbyte mellan myndigheter är tillåtet är alltså en grundläggande förutsättning för att svenska myndigheter ska kunna utföra sina uppgifter. Eftersom frågan om en uppgift är sekretessbelagd eller inte många gånger är avhängig omständigheterna i det enskilda fallet gäller det nyss sagda även uppgifter som inte är sekretessbelagda. Regeringen har tidigare uttalat att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen. I det sammanhanget uttalade regeringen dessutom att det också måste anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter även utanför området för myndighetsutövning kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.[23] Myndigheter har dessutom en generell skyldighet enligt förvaltningslagen att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som är möjlig, där utbyte av information är ett viktigt led (jfr avsnitt 4.2.4).

I vårt delbetänkande har vi dock kunnat konstatera att dagens reglering av myndigheters informationsutbyte är så komplex att tillämpningen försvåras, ibland till den grad att regleringen inte ens tillämpas. Myndigheters samverkansskyldighet är dessutom tänkt att begränsas av sekretessregleringen.[24] Vad gäller uppgifter som annars inte är sekretessbelagda, dvs. som det inte råder något förbud mot att röja enligt sekretesslagstiftningen, innebär dock den befintliga regleringen att det i praktiken ofta föreligger hinder mot att lämna relevanta uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ, oavsett behovet och betydelsen av ett sådant utlämnande. Den befintliga regleringen kan därmed sägas utgöra ett hinder mot det viktiga allmänna intresset av att Sveriges myndigheter kan bedriva myndighetsutövning, och övrig verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter, på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.

I många fall kan enskilda gynnas av att myndigheters generella funktionalitet är hög, och att relevant informationsutbyte mellan myndigheter sköts av myndigheterna själva i stället för att gå om-

[22] SOU 2015:39, *Myndighetsdatalag*, s. 167.
[23] Prop. 2017/18:105, *Ny datsskyddslag*, s. 83.
[24] Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 89 och 361.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

vägen om den enskilde. Det skapar ökad medborgarnytta och kan vara särskilt betydelsefullt när syftet med verksamheten är att hjälpa svaga grupper som saknar resurser att överblicka vilken information som är betydelsefull för att de ska få den hjälp eller det stöd de behöver. En stor andel av befolkningen upplever t.ex. att det inte är lätt att göra rätt när man ansöker om bidrag eller ersättning, vilket framgår motsatsvis av Ekonomistyrningsverkets, ESV, årliga attitydundersökning för 2024. I åldersgruppen 18–29 år är andelen 49 procent och i åldersgruppen 30–44 år är andelen 45 procent. I åldersgrupperna 45–64 år, och 65 år och uppåt, ligger andelen på 37 respektive 32 procent. Totalt för hela befolkningen ligger andelen som inte upplever att det är lätt att göra rätt när man ansöker om bidrag eller ersättning på 42 procent.[25]

Om myndigheter har möjligheter att på eget initiativ lämna information som inte är sekretessbelagd och som är relevant för en annan myndighets t.ex. prövning av en ansökan om en förmån eller för något annat beslut så slipper enskilda dessutom lämna samma information till flera olika myndigheter. Det kan även röra sig om att myndigheters service till enskilda förbättras. Utan ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan olika myndigheter måste enskilda i större utsträckning komma in med kompletterande underlag i sin kontakt med olika myndigheter. Det innebär att respektive myndighet i hög utsträckning måste inhämta uppgifter från enskilda för sin handläggning, vilket innebär att medborgarnas kontaktytor med myndigheter är fler än nödvändigt. När uppgifter lämnas direkt av enskilda kvarstår dessutom myndighetens behov att kontrollera och verifiera lämnade uppgifter. Även enskilda som inte gjort något fel, eller som gjort ett uppenbart oavsiktligt fel, kan därför tvingas utstå vad som kan uppfattas som integritetskränkande och tidskrävande kontroller eller upprepade kompletteringar. Omfattande kontroller kan dessutom leda till en mer omfattande personuppgiftsbehandling än vad som hade varit nödvändigt om relevanta uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut direkt, och på eget initiativ, från andra myndigheter.

[25] ESV, *Resultat från 2024 års attitydundersökning – olika gruppers inställning till bidragsbrott*, ESV 2024:38, s. 13.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

En lägesbild

I takt med att samhället förändras ställs myndigheterna sammanfattningsvis inför nya utmaningar vilket förutsätter att deras verksamhet också kan anpassas efter ändrade förhållanden. Några områden som under de senaste åren särskilt har påverkat det svenska samhället är utvecklingen inom den grova organiserade brottsligheten i Sverige och omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen har i flera sammanhang gjort bedömningen att den grova organiserade brottsligheten i dag är systemhotande och kräver omfattande lagstiftningsreformer. Regeringen har även uttalat att den organiserade brottsligheten utgör ett hot mot det fria och öppna samhället.[26]

I avsnitt 10.3.3 i vårt delbetänkande har vi redogjort för olika aktörers analys av samhällsutvecklingen och påpekanden om behoven av förbättrade möjligheter för myndigheter att utbyta information. Den negativa samhällsutveckling som redogörs för där omfattar bl.a. ökad arbetlivskriminalitet, ökande kostnader för brottslighet, djupgående band mellan brottsligheten och legitima affärsverksamheter, samt att svenska institutioner har visat sig vara sårbara för infiltration, korruption och välfärdsbedrägerier. I flera sammanhang påpekas också att riskerna med utvecklingen är allvarliga och bl.a. kan innebära allvarliga konsekvenser för arbetstagare, konkurrenssnedvridning, ett underminerat förtroende för finansiella system och strukturer, att statens våldsmonopol och kontroll över det egna territoriet utmanas, liksom att rättsstatens principer samt medborgares demokratiska rättigheter hotas.

Viktiga mål av generellt allmänt intresse

Det viktiga allmänna intresset av att myndigheterna ska kunna utföra sin verksamhet på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt måste uppfattas vara ett grundläggande mål av generellt allmänt intresse. I detta intresse ingår myndigheternas skyldighet att samverka med andra myndigheter och utbyta information. Myndigheters verksamhet

[26] Se t.ex. pressmeddelande från Finansdepartementet, *Nya åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott*, 24-05-30, pressmeddelande från Justitiedepartementet, *Regeringen går vidare med förslag om en ny förverkandelagstiftning*, 24-05-24, och pressmeddelande från Utbildningsdepartementet, *Tre skolmyndigheter får i uppdrag att motverka välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet*, 24-01-02.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

rör i många fall statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller personers fri- och rättigheter (jfr artikel 8.2 i Europakonventionen[27]). Det motsvarar även sådana mål som anges artikel 23.1 i dataskyddsförordningen (se avsnitt 6.4.3). I förlängningen innebär en generellt hög funktionalitet inom den offentliga sektorn att många andra viktiga mål av generellt allmänt intresse också blir uppfyllda.

Ett viktigt mål av generellt allmänt intresse är att de brottsbekämpande myndigheterna ska ha goda möjligheter att motverka brott. Det innebär bl.a. att barn och unga ska skyddas från att utnyttjas i kriminella sammanhang, att enskilda ska skyddas mot att utsättas för risk för våldsbrott som sprängningar och skjutningar och även mot brottslighet som drabbar enskilda ekonomiskt, t.ex. bedrägerier. Det innebär även att brottsutsatta personer ska kunna få upprättelse genom att förövare lagförs, och att de gemensamma resurserna i välfärdssystemen skyddas från att gå till organiserad brottslighet eller på annat sätt utgöra brottsvinster.

Vårt förslag om att myndigheter på eget initiativ ska få lämna ut relevanta uppgifter som inte är sekretessbelagda både möjliggör sådant uppgiftslämnande som i dag inte är tillåtet, och förtydligar tillåtligheten av sådant uppgiftslämnande som i dag är tillåtet, även till myndigheter vars verksamhet omfattar att förebygga eller bekämpa brottslig verksamhet. Förslaget syftar därmed bl.a. till att ge de brottsbekämpande myndigheterna förbättrade förutsättningar att förebygga och bekämpa brott. Att ett sådant syfte kan motivera en inskränkning av t.ex. rätten till privatliv i artikel 8 Europakonventionen är givet.

I Sverige har välfärdssystemen en viktig roll för att säkerställa människors trygghet vid exempelvis arbetslöshet och sjukdom. Förtroendet för välfärdssystemen är centralt för systemens legitimitet och folkliga stöd. Regeringen har bedömt att felaktiga utbetalningar och brottslighet riktad mot välfärdssystemen och andra offentliga stödsystem undergräver förtroendet för systemen.[28] Med ett försämrat förtroende riskerar tilltron till myndigheternas förmåga att hantera allmänna medel och utföra sina uppdrag att skadas och viljan att bidra till välfärdssystemens finansiering att urholkas. Det måste

[27] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.
[28] Prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 10.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

anses vara ett viktigt mål av generellt allmänt intresse att förtroendet för de svenska välfärdssystemen bevaras, och i förlängningen att de finns kvar. Förslaget om att myndigheter ska kunna samverka genom att på eget initiativ lämna relevanta uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter syftar därmed även till att skapa förbättrade förutsättningar att upprätthålla de svenska välfärdssystemen, som måste anses vara del av landets ekonomiska välstånd, och att upprätthålla skydd för hälsa eller moral. Att ett sådant syfte kan motivera en inskränkning av t.ex. rätten till privatliv i artikel 8 Europakonventionen är också självklart.

Arbetslivskriminalitet och regelöverträdelser inom arbetslivet riskerar arbetstagares rättigheter och motverkar lika villkor för företag. Arbetslivskriminalitet ledet till att konkurrensen snedvrids och att seriösa företagare konkurreras ut av oseriösa företag. Den orsakar en otrygghet på arbetsmarknaden, att arbetskraft utnyttjas och att offentliga medel riskerar att gå till kriminella. Även upprätthållandet av respekten för reglerna i arbetslivet är därför ett viktigt mål av generellt allmänt intresse. Förslaget syftar därmed till att skapa förbättrade förutsättningar att upprätthålla den svenska arbetsmarknadsmodellen, som måste anses vara del av landets ekonomiska välstånd, och att upprätthålla skydd för hälsa eller moral, vilket också är en legitim grund för en inskränkande lagstiftningsåtgärd.

En bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ åtgärdar det kartlagda problemet

För att åtgärda de problem vi kunnat kartlägga krävs enligt vår bedömning en tydligt tillåtande, enkel och förutsebar reglering av när myndigheter på eget initiativ får lämna uppgifter till en annan myndighet som ett led i samverkan mellan myndigheter. Som vi nämnt tidigare begränsas myndigheternas samverkan vad gäller uppgiftsutbyte av sekretessregleringen, vilket bl.a. tydliggörs av att den befintliga, generella skyldigheten att på begäran lämna uppgifter till en annan myndighet enbart träffar uppgifter som inte är sekretessbelagda (6 kap. 5 § OSL). En ny generell bestämmelse om utlämnande på eget initiativ, som i likhet med 6 kap. 5 § OSL enbart träffar uppgifter som inte är sekretessbelagda, utgör en tydligt tillåtande, enkel och förutsebar reglering av när myndigheter får samverka genom att på eget initiativ lämna uppgifter till varandra. En sådan bestämmelse

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

kompletterar den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § OSL och får anses bidra till en ökad uppfyllelse av de viktiga mål av generellt allmänt intresse som vi redogjort för ovan. Sammanfattningsvis är vår bedömning att en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ åtgärdar de konkreta, faktiska problem vi kartlagt.

6.4.3 En inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter men ingen begränsning av registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen

Våra bedömningar: Den föreslagna bestämmelsen utgör en inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter.

Den innebär dock inte en begränsning av tillämpningsområdet för de skyldigheter för personuppgiftsansvariga myndigheter och rättigheter för registrerade som föreskrivs i artiklarna 12–22 och 34 i dataskyddsförordningen.

Skälen för våra bedömningar

En inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter?

Artikel 8.1 i Europakonventionen garanterar enskilda rätten till skydd bl.a. för sitt privatliv. Europadomstolen[29] har uttalat att begreppet privatliv är ett brett begrepp som inte går att definiera på ett uttömmande sätt. Det omfattar både en persons fysiska och psykiska integritet och kan omfatta en mängd olika aspekter av en persons identitet. Behandling av personuppgifter träffas alltså ofta av bestämmelser om rätten till skydd för privatlivet. Redan att en myndighet behandlar uppgifter om en persons privatliv, dvs. personuppgifter, kan i vissa fall utgöra en inskränkning av rätten till skydd för privatlivet.[30] I Europadomstolens praxis finns flera exempel på när inskränkningar av rätten till skydd för privatlivet har konstaterats föreligga, när en sådan inskränkning varit berättigad, dvs. proportionerlig,

[29] Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
[30] Se t.ex. Europadomstolens avgörande i Leander mot Sverige, mål nr 9248/81, punkt 48, och domstolens avgörande i S. och Marper mot Förenade kungariket, mål nr 30562/04 och 30566/04, punkt 103.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

och när den i flera fall inte har bedömts vara berättigat. Europadomstolen har t.ex. bedömt att brottsbekämpande myndigheters långvariga behandling av personuppgifter om sexualbrott mot minderåriga utgör ett intrång i rätten till skydd för personuppgifter, men att ett sådant intrång under vissa förhållanden kan vara berättigat.[31] Domstolen har även bedömt att om det i nationella rätten finns skyddsåtgärder som hindrar myndigheterna från skönsmässig tillämpning, kan hemlig telefonavlyssning och behandling av de uppgifter en sådan avlyssning ger upphov till vara berättigad.[32]

Artikel 7 i EU-stadgan[33] garanterar var och en rätten till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8.1 i EU-stadgan ges var och en dessutom uttryckligen rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. EU-domstolen har uttalat att åtkomst till en fysisk persons personuppgifter för lagring eller användning påverkar denna persons grundläggande rätt till respekt för privatlivet. Denna rätt omfattar nämligen all information som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. EU-domstolen har även slagit fast att utlämnande av personuppgifter till tredjeman, såsom en myndighet, utgör ett ingrepp i de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan, oavsett hur de lämnade uppgifterna senare används. Det förhåller sig på samma sätt med lagringen av personuppgifter och åtkomsten till sådana uppgifter i syfte att myndigheter ska använda sig av dem.[34]

En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ möjliggör utökad, och i mindre utsträckning, ny personuppgiftsbehandling inom i princip hela den offentliga sektorn, även för brottsbekämpande ändamål. Utlämnande på eget initiativ som i dag är tillåtet med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen träffas av bestäm-

[31] Se Europadomstolens pressmeddelande *Inclusion in national sex offender database did not infringe the right to respect for private life – No Violation of Article 8 (right to respect for private and family life) of the European Convention on Human Rights*, angående avgörande i målen B.B. mot Frankrike, nr 5335/06, Gardel mot Frankrike, nr 16428/05 och M.B. mot Frankrike nr 22115/06, tillgänglig: https://hudoc.echr.coe.int/fre-press?i=003-4480954-5400075 (hämtad 25-03-05).
[32] Se Europadomstolens pressmeddelande *Use of personal telephone data by an investigating judge did not breach the Convention*, angående avgörande i målet Figueiredo Teixeira mot Andorra, nr 72384/14, tillgänglig: https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5539990-6976357 (hämtad 25-03-05).
[33] Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
[34] Se EU-domstolens avgörande i Schrems II, mål nr C-311/18, punkterna 170 och 171.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

melsen, och i dessa fall förtydligar bestämmelsen stödet för det egeninitierade utlämnandet. Även utlämnande av uppgifter på eget initiativ som annars inte är sekretessbelagda, men som i dag inte är uttryckligen tillåtet, träffas av bestämmelsen. Bestämmelsen möjliggör utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ, men innebär inte någon skyldighet för den utlämnande myndigheten. Samma uppgifter, dvs. uppgifter som inte är sekretessbelagda, omfattas dock redan i dag av en skyldighet att lämna ut dem, men det kräver att den mottagande myndigheten begärt att få del av uppgifterna med stöd av den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § OSL.

Sammantaget bör den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebära en inskränkning av enskildas rätt till skydd för personuppgifter. Det innebär dock inte i sig att bestämmelsen strider mot överordnade normer. Däremot innebär det att den måste uppfylla vissa krav, t.ex. att den ska vara nödvändig (se avsnitt 6.4.7)

En begränsning av enskildas rättigheter enligt dataskyddsförordningen?

Vi har ovan konstaterat att den föreslagna bestämmelsen innebär en inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter. Vad gäller myndigheter kan rätten till skydd för personuppgifter något förenklat sägas kräva att myndigheter avstår från att behandla personuppgifter. Det kan därmed beskrivas som en s.k. negativ rättighet som egentligen inte kräver en aktiv handling från en myndighets sida för att kunna åtnjutas av enskilda. Enligt dataskyddsförordningen har dock enskilda registrerade också flera positiva rättigheter, dvs. rättigheter som kräver ett faktiskt agerande av myndigheterna och som ålägger dem en rad skyldigheter.

Flera av de enskildas (registrerades) rättigheter anges i kapitel III, dvs. artiklarna 12–22 i dataskyddsförordningen. Av dessa bestämmelser framgår att en personuppgiftsansvarig myndighet bl.a. måste ge de registrerade information när vederbörandes personuppgifter behandlas, rätta felaktiga personuppgifter på begäran av den registrerade och upphöra med behandling om den registrerade motsätter sig den. I artikel 34 finns även en skyldighet för personuppgiftsansvariga att underrätta registrerade om personuppgiftsincidenter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av artikel 23.1 i dataskyddsförordningen framgår att registrerades rättigheter (och personuppgiftsansvarigas korresponderande skyldigheter enligt artikel 5) får begränsas i vissa fall. En sådan begränsning får dock bara införas om det sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det kan bl.a. vara i syfte att säkerställa den nationella eller allmänna säkerheten, förebygga brott eller säkerställa andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen.[35]

Den föreslagna bestämmelsen innebär att enskildas rätt till skydd för personuppgifter inskränks och medför som vi redogjort för i avsnitt 6.3 ett flertal integritetsrisker. Bestämmelsen omfattar dock inga begränsningar av de rättigheter och skyldigheter som är möjliga att begränsa enligt artikel 23.1 i dataskyddsförordningen. Det innebär att enskilda även i fortsättningen har rätt att få klar och tydlig information från myndigheterna om den personuppgiftsbehandling som är aktuell och ändamålen med den, få tillgång till de personuppgifter som behandlas (registerutdrag) och rätt att göra invändningar mot behandling, om inte annat framgår av andra bestämmelser (se vidare avsnitt 3.3 om skyldigheten att lämna information).

6.4.4 Skyddsåtgärder

Vår bedömning: Den föreslagna bestämmelsen är förenad med adekvata och tillräckliga skyddsåtgärder.

Skälen för vår bedömning

Om en inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter förenas med skyddsåtgärder, dvs. någon form av begränsning av inskränkningen, kan det medföra att den framstår som mer berättigad än den skulle gjort utan sådana.[36] Enligt Europadomstolens praxis läggs

[35] Jfr Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPB, *Riktlinjer 10/2020 om begränsningar enligt artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen*, Version 2.1, s. 6, 7, 11 och 20.
[36] Jfr Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPS, *Necessity & Proportionality*, tillgänglig: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/subjects/necessity-proportionality_en?page=1 (hämtad 25-03-06).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

särskilt vikt vid att en inskränkande lagstiftningsåtgärd måste förenas med skyddsåtgärder i den nationella rätten som medför att myndigheter inte ges ett obegränsat handlingsutrymme eller en okontrollerad makt (unfettered power). När Europadomstolen överväger om det finns adekvata skyddsåtgärder är det dock inte enbart den aktuella lagstiftningsåtgärden som granskas. Skyddsåtgärder som finns – eller saknas – i den nationella rätten i övrigt tas också i beaktande.[37]

På grund av offentlighetsprincipen har vi i svensk lagstiftning en unik och detaljerad sekretessreglering där integritetskänsliga uppgifter om enskilda har getts ett skydd. Sekretesskyddet gäller inte bara gentemot enskilda, utan även mellan myndigheter och mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Myndigheterna hindras alltså genom sekretessregleringen från att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Regleringen utgör därmed även en begränsning av myndigheternas samverkansskyldighet enligt bl.a. förvaltningslagen.[38]

Utformningen av de materiella sekretessbestämmelserna, dvs. skyddet för uppgifter om enskilda, speglar hur lagstiftaren har balanserat integritetsintresset mot motstående intressen i olika sammanhang. En konsekvens av sekretesslagstiftningens systematik är att uppgifter som inte är sekretessbelagda hos en myndighet, och som därför kan lämnas till en annan myndighet på eget initiativ med stöd av den föreslagna bestämmelsen, många gånger kommer att bli sekretessbelagda hos mottagaren.

I vissa fall har lagstiftaren infört sekretessbrytande regler som innebär att sekretesskyddade uppgifter under vissa förutsättningar får lämnas till en eller flera andra myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet. I andra fall har lagstiftaren infört undantag från sekretess för att t.ex. tillgodose intresset av insyn i myndigheternas beslutsfattande och verksamhet. Det finns även sammanhang där sekretess enbart gäller om uppgifter av särskilda skäl bör hållas hemliga. Sammanfattningsvis har dock lagstiftaren bedömt att uppgifter som inte har försetts med något sekretesskydd, som omfattas av sekretessbrytande regler eller som är undantagna från sekretess

[37] Jfr t.ex. domstolens avgörande i Hasan och Chaush mot Bulgarien, mål nr 30985/96, punkt 85 och där relaterad rättspraxis. Se även Europadomstolens pressmeddelande *Use of personal telephone data by an investigating judge did not breach the Convention*, angående avgörande i Figueiredo Teixeira mot Andorra, mål nr 72384/14, tillgänglig: https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5539990-6976357 (hämtad 25-03-05).
[38] Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 89 och 361.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

är av sådan karaktär att utlämnanden till andra myndigheter, eller, när det gäller sekretessbrytande bestämmelser, vissa myndigheter, bör kunna ske utan hinder av sekretess.[39] En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda bör därför anses vara förenad med skyddsåtgärder redan av det skälet att den enbart träffar uppgifter som lagstiftaren, med beaktande av motstående intressen, redan har bedömt ska kunna lämnas ut. Bestämmelsen medför inte att fler uppgifter än i dag skiftar rättslig status från att vara sekretessbelagda till att inte vara det. De begränsningar av myndigheters handlingsutrymme som sekretessregleringen ställer upp påverkas alltså inte av bestämmelsen.

Bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ medger vidare enbart sådant utlämnande som kan antas vara av betydelse för fullgörande av den utlämnande eller mottagande myndighetens författningsreglerade verksamhet. Som vi utvecklat i avsnitt 4.8.4 bör bestämmelsen i detta avseende ses i ljuset av den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § OSL, som den föreslagna bestämmelsen är avsedd att komplettera. Skyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL att på begäran lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet är inte förenad med ett krav på att den mottagande myndigheten ska ha ett behov av uppgifterna för att skyldigheten ska inträda. En utgångspunkt måste här ha varit att myndigheter inte samlar in eller begär att få ta del av information som saknar betydelse för verksamheten, inte minst med beaktande av legalitetsprincipen. Utifrån det synsättet uppnås genom kravet på att en begäran ska föregå utlämnandet ett grundläggande skydd även för uppgifter om enskilda som annars inte är sekretessbelagda, eftersom uppgifterna därigenom inte kan spridas godtyckligt mellan myndigheter eller för illegitima syften.

Att den generella bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ innehåller ett krav på att utlämnandet ska antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet bör ha samma funktion som kravet att en begäran ska föregå utlämnandet enligt 6 kap. 5 § OSL. På så sätt tillåter inte regleringen att uppgifter som inte är sekretessbelagda sprids godtyckligt mellan myndigheter eller för illegitima syften. Även detta måste anses utgöra en skyddsåtgärd, eftersom

[39] Jfr SOU 2003:99, *Ny sekretesslag*, s. 232.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

rekvisiten för utlämnandet på eget initiativ medför att myndigheternas handlingsutrymme är begränsat.

I avsnitten 3.1–3.3 i vårt delbetänkande har vi redogjort för några generella bestämmelser som i princip samtliga svenska myndigheter måste iaktta. Vi har även redogjort för den dataskyddsrättsliga systematiken, där personuppgiftsbehandling vid svenska myndigheter ofta regleras på tre nivåer, dvs. genom dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och i många fall även genom sektorsspecifik dataskyddsreglering. Det kan också noteras att genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. Vidare gäller enligt 2 kap. 19 § RF att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Regeringen har uttalat att det därför bör vara mycket ovanligt att svensk rätt (dvs. den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling vid svenska myndigheter, vår anmärkning) inte uppfyller Europakonventionens krav.[40] Det innebär att den materiella och processuella reglering som behovet av ett utlämnande på eget initiativ ska prövas mot redan ställer upp krav på myndigheterna som motsvarar de som följer av Europakonventionen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att utformningen av den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ, tillsammans med övrig reglering som begränsar svenska myndigheters utrymme att behandla personuppgifter, utgör tillräckliga och adekvata skyddsåtgärder.

6.4.5 Den föreslagna bestämmelsen är tillräckligt tydlig och precis för att dess tillämpningen ska vara förutsebar för personer som berörs av den

Vår bedömning: Utformningen av den föreslagna bestämmelsen är tillräckligt tydlig och precis och dess tillämpning är tillräckligt förutsebar för personer som berörs av den.

[40] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 50.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Kravet på förutsebarhet

EU-domstolen har uttalat att de föreskrifter som ligger till grund för behandling av personuppgifter måste innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden samt ange minimikrav, så att de personer vars personuppgifter lämnas ut ges tillräckliga garantier för att uppgifterna på ett effektivt sätt är skyddade mot riskerna för missbruk. Dessa föreskrifter måste även vara rättsligt bindande enligt nationell rätt och i synnerhet ange under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av sådana uppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strikt nödvändigt.[41] EU-domstolen har dock även uttalat att de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter inte utgör några absoluta rättigheter, utan ska förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter. Begränsningar får därför göras, förutsatt att de, i enlighet med vad som anges i artikel 52.1 i EU-stadgan, är föreskrivna i lag och förenliga med det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheterna och proportionalitetsprincipen.[42]

Uttrycket ”med stöd av lag” i artikel 52.1 i EU-stadgan kräver inledningsvis att det måste finnas stöd för en inskränkande åtgärd i den nationella rätten. Lagkravet ska dock inte förstås som ett formellt krav på lagform, utan även annan normgivningsnivå avses. Av artikel 8.2 i Europakonventionen följer att inskränkningar i rätten till skydd för personuppgifter inte får ske annat än med stöd av lag. Enligt Europadomstolen omfattar begreppet lag både ”skriven rätt” inklusive regler av lägre status än lag, liksom föreskrifter m.m. som meddelats med stöd av bemyndiganden från lagstiftaren, och oskriven lag. Begreppet lag omfattar alltså både faktisk lagstiftning (inkl. föreskrifter m.m.) och praxis.[43]

Vi föreslår att den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ ska införas i offentlighets- och sekretesslagen, vilket innebär att detta grundläggande

[41] EU-domstolens avgörande i C-175/20, Valsts ieņēmumu dienests, punkt 83.
[42] EU-domstolens avgörande i C 439/19, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), punkt 105.
[43] Se Europadomstolens avgörande i Sanoma Uitgevers B.V. mot Nederländerna, mål nr 38224/03, punkt 83.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

krav kan uppfattas vara uppfyllt. Att bestämmelsen formellt sett finns i lag (i den mening begreppet har i sammanhanget) är dock inte tillräckligt för att kravet enligt artikel 8.2 i Europakonventionen ska vara uppfyllt. Bestämmelsen i fråga måste också vara tillgänglig för de personer som berörs av den och konsekvenserna av bestämmelsen måste framför allt vara förutsägbara för dessa personer. Att bestämmelsen ska vara förutsägbar innebär att personer som berörs av den måste ha en möjlighet att anpassa sitt agerande efter bestämmelsen, dvs. att de måste ges en, beroende på omständigheterna, rimlig möjlighet att – med hjälp av rådgivning om det är påkallat – förutse vilka konsekvenser ett visst agerande får. Bestämmelsen måste alltså vara tillräckligt tydligt formulerad avseende under vilka omständigheter och förutsättningar myndigheter får vidta de åtgärder som avses. Den nationella rätten måste även innehålla någon form av rättsligt skydd mot skönsmässigt intrång i enskildas rättigheter enligt Europakonventionen.[44]

Om en bestämmelse medför att det finns ett visst tolkningsutrymme måste det finnas någon indikation på omfattningen av detta för att lagkravet ska vara uppfyllt. Europadomstolen har dock vid flera tillfällen påpekat att det är omöjligt att utforma lagar på ett sådant sätt att absolut säkerhet om deras omfattning uppnås, och att strävan efter en sådan precision kan medföra en överdriven stelhet. Europadomstolen har också noterat att många lagar är vagt utformade och att tolkningen är en fråga för rättstillämparen. I dessa fall kan andra regler som myndigheter måste följa, även om de inte utgör lag, tas i beaktande vid bedömningen av om kravet på förutsebarhet är uppfyllt, så länge de som berörs görs tillräckligt medvetna om innehållet i dessa andra bestämmelser.[45]

Den föreslagna bestämmelsen är tillräckligt förutsebar för de som berörs av den

Eftersom svensk lag publiceras i Svensk författningssamling bör kravet på tillgänglighet anses vara uppfyllt. Att en bestämmelse om myndigheters utbyte av uppgifter som inte är sekretessbelagda har

[44] Se t.ex. Europadomstolens avgöranden i Malone mot Förenade Kungariket, mål nr 8691/79, punkterna 66 och 67 och i Vlasov mot Ryssland, mål nr 78146/01, punkt 125.
[45] Se Europadomstolens avgörande i Silver m.fl. mot Förenade Kungariket, mål nr 7136/75 m.fl. punkterna 88 och 89.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ett generellt tillämpningsområde är vidare inte någon nyhet i svensk rätt, eftersom bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL har funnits sedan 1980 års sekretesslag (1980:100) infördes. Som vi nämnt tidigare syftar den generella bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ till att komplettera uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 5 § OSL och att tydliggöra den rättsliga regleringen av myndigheters generella samverkansskyldighet, som i sin tur begränsas av sekretessregleringen.

I 6 kap. 5 § OSL ges det inga indikationer om till vilka myndigheter en uppgift kan komma att lämnas ut med stöd av bestämmelse, eller vilka konkreta uppgifter som kan komma i fråga. Det enda som föreskrivs vad gäller vilka uppgifter som kan komma att lämnas med stöd av den bestämmelsen är att de inte får vara sekretessbelagda. I det avseendet innebär den generella bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ ingen markant skillnad från redan gällande rätt. Det är därmed svårt att hävda att enbart det förhållandet att myndigheter utbyter alla slags uppgifter som inte är sekretessbelagda, utan begränsning till särskilda syften, *i sig* medför att en bestämmelse inte är godtagbar enligt överordnade normer eller att kravet på förutsebarhet inte är uppfyllt. Om bestämmelsen innehåller en begränsning av det tolkningsutrymme (i förlängningen handlingsutrymmet) som rättstillämparen ges genom bestämmelsen, kan det som nämnts ovan bidra till att en bestämmelse framstår som godtagbar, trots ett annars mycket brett tillämpningsområde.

Att utforma en generell bestämmelse på ett sådant sätt att enskilda har möjlighet att förutse tillämpningen av den i det enskilda fallet är självfallet förenat med svårigheter. För det första bör det vara svårt för enskilda att avgöra vilka uppgifter som är sekretessbelagda och vilka som inte är det. Vilka icke-sekretessbelagda uppgifter som kan antas ha betydelse för fullgörandet av författningsreglerad verksamhet kan vidare vara mycket svårt att avgöra för en enskild, i vart fall om han eller hon inte har en god kännedom om den processuella och materiella reglering som styr myndigheternas verksamhet. Mot bakgrund av att AI-teknik sannolikt kommer att användas i allt högre utsträckning inom den offentliga förvaltningen bör dessutom svårigheterna att förutse tillämpningen av bestämmelsen bli större (se avsnitt 6.3.5 och avsnitt 10.2.6 i SOU 2024:63). Samma eller liknande påpekanden gör sig dock gällande även för 6 kap. 5 § OSL.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär alltså att uppgifter som enskilda lämnar till en myndighet för ett syfte kan komma att lämnas till en stor mängd andra myndigheter, och behandlas för helt andra ändamål än det ursprungliga, utan att enskilda alltid har en möjlighet att närmare förutse vilka dessa andra mottagare och ändamål är. Enligt Europadomstolens praxis krävs dock inte att enskilda ska kunna förutse exakt vilka förfaranden som en inskränkande lagstiftningsåtgärd ger upphov till. Det grundläggande kravet är i stället att personer som berörs ska ha tillgång till bestämmelsen, ges en möjlighet att – med hjälp av rådgivning om det är påkallat – anpassa sitt agerande efter bestämmelsen och att det finns begränsningar av myndigheternas tolkningsutrymme och handlingsutrymme.

Vår bedömning är att den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ uppfyller dessa krav. Även den reglering som styr mottagande myndigheters verksamhet, inklusive vissa myndighetsföreskrifter, är nämligen publicerad i Svensk författningssamling och därmed tillgängliga för enskilda som berörs. Med stöd av juridisk eller annan rådgivning bör enskilda därtill kunna få en tydligare bild av hur uppgiftsflödet kan komma att se ut och anpassa sitt agerande efter detta. Vad gäller begränsningar av myndigheternas handlingsutrymme hänvisas till avsnitten 6.4.4 och 6.4.6.

Redan genom bestämmelsens ordalydelse kommer det dessutom finnas en tydlighet i fråga om att en uppgift som lämnas till en myndighet kan komma att lämnas till andra myndigheter på den första myndighetens initiativ, om uppgiften inte är sekretessbelagd. Det finns också en tydlighet i att ett sådant utbyte inte är tillåtet i alla situationer, utan att utlämnandet måste kunna antas vara av betydelse för att den mottagande, eller den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin, författningsreglerade verksamhet.

Enskilda ges genom denna tydlighet en möjlighet att förutse att den information hon eller han lämnar till en myndighet kan komma att lämnas till en eller flera andra myndigheter. Denna tydlighet innebär också att enskilda har en möjlighet att anpassa sitt agerande efter bestämmelsen. Genom bestämmelsen blir det också tydligt för enskilda att de uppgifter som vederbörande lämnar till en myndighet kan komma att kontrolleras mot uppgifter som lämnats till en annan myndighet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Som vi konstaterat i avsnitt 6.4.3 innebär den generella bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ dessutom inte att enskildas (registrerades) rättigheter enligt dataskyddsförordningen begränsas. Personuppgiftsansvariga myndigheters skyldighet att tillgodose enskildas rättigheter är i inte heller begränsad genom bestämmelsen. Enskilda har alltså även fortsättningsvis rättigheter bl.a. vad avser att få information om behandlingen, och begära registerutdrag. I regel kommer därför myndigheterna behöva upplysa enskilda om den behandling av personuppgifter som den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kan komma att ge upphov till (jfr avsnitt 3.3). Motsvarande bestämmelser kommer fortsättningsvis även att gälla inom brottsdatalagens tillämpningsområde.

6.4.6 Införandet av den föreslagna bestämmelsen är en godtagbar åtgärd i ett demokratiskt samhälle och förenlig med det väsentliga innehållet i dataskyddsreglering

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ är godtagbar i ett demokratiskt samhälle och förenlig med det väsentliga innehållet i reglering till skydd för den personliga integriteten.

Skälen för vår bedömning

Som vi konstaterat ovan är utformningen av den unika och detaljerade svenska sekretessregleringen resultatet av lagstiftarens avvägning mellan integritetsintressen och motstående intressen inom hela den offentliga förvaltningen. Sammanfattningsvis har lagstiftaren bedömt att uppgifter som inte har försetts med något sekretesskydd, som omfattas av sekretessbrytande regler eller som är undantagna från sekretess är av sådan karaktär att utlämnanden till andra myndigheter, eller, när det gäller sekretessbrytande bestämmelser, vissa myndigheter, bör kunna ske utan hinder av sekretess. Syftet med sekretessregleringen är alltså att reglera samtliga förbud mot att röja uppgifter som ska gälla i den offentliga förvaltningen (jfr avsnitt 5.4.4).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Som vi påpekat tidigare begränsar sekretessregleringen därmed också myndigheternas lagstadgade samverkansskyldighet. En sådan ordning måste på ett rent generellt plan anses vara godtagbar i ett demokratiskt samhälle.

I dag är dock utrymmet för att på eget initiativ lämna uppgifter som *inte* är sekretessbelagda ofta mindre än utrymmet att på eget initiativ lämna uppgifter som annars *är* sekretessbelagda. Som vi påpekat i avsnitt 4.8.4 förfaller det vara en konsekvens av dataskyddsförordningens krav på den nationella rätten, dvs. att vidarebehandlingen måste vara uttryckligen tillåten för att vara laglig. I det sammanhanget har vi även påpekat att lagstiftaren kan ha utgått från att det självklart varit tillåtet för en myndighet att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet, inte minst mot bakgrund av syftet med sekretessregleringen och myndigheternas skyldighet att samverka. Lagstiftaren kan dessutom knappast ha haft möjlighet att förutse den EU-rättsliga utvecklingen på dataskyddsområdet. Både regleringen av myndigheternas möjlighet att samverka genom informationsutbyte och den svenska sekretesslagstiftningen kan därmed sägas anpassas till den allmänna dataskyddsregleringen genom den föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelsen innebär inte att myndigheter ges rätt att behandla uppgifter om enskilda urskillningslöst eller att myndigheter kan behandla personuppgifter i strid med bestämmelser i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, brottsdatalagen eller kompletterande dataskyddsreglering. Bestämmelsen innebär inte heller någon begränsning av enskildas rättigheter och personuppgiftsansvarigas skyldigheter enligt främst dataskyddsförordningen (se avsnitt 6.4.3). Den innebär inte heller att mottagande myndigheter ges utrymme att behandla personuppgifter i strid med legalitetsprincipen som den bl.a. kommer till uttryck i förvaltningslagen. Tillsammans med övrig svensk rätt finns det skyddsåtgärder som medför att myndigheternas handlingsutrymme är begränsat (se avsnitt 6.4.4). Bestämmelsen möjliggör alltså inte en urskillningslös personuppgiftsbehandling hos myndigheterna.[46]

Vi har tidigare påpekat att utlämnande med stöd av bestämmelsen enbart får ske om det finns anledning att anta att det behövs för fullgörande av författningsreglerad verksamhet. Myndigheter kan dock generellt sett inte förväntas ha närmare kännedom om andra myn-

[46] Jfr EU-domstolens avgörande i C-175/20, Valsts ienemumu dienests.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

digheters verksamhet och därtill hörande behov av information. Utan sådan kännedom bör det inte heller finnas någon anledning att anta att en annan myndighet kan behöva vissa uppgifter. Den generella bestämmelsen medger alltså inte heller att uppgifter får spridas urskillningslöst. Vid ett utlämnande i syfte att tillgodose någon annan myndighets behov måste den utlämnande myndigheten framför allt iaktta de krav som framgår av artikel 5.1 i dataskyddsförordningen, och därigenom bl.a. begränsa utlämnandet till de uppgifter som kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndighetens behov ska tillgodoses.[47]

Den generella bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ gäller vidare enbart mellan myndigheter, och inte gentemot enskilda. Bestämmelsen innebär alltså inte att myndigheter får göra personuppgifter som inte är sekretessbelagda tillgängliga för ett obegränsat antal personer.[48] Slutligen bör åter påpekas att en generell bestämmelse som *möjliggör* utlämnande av uppgifter på eget initiativ inte utgör en skyldighet för myndigheterna att sprida eller på annat sätt behandla uppgifter som inte är sekretessbelagda.

En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet får därför sammantaget anses vara förenlig med det väsentliga innehållet i reglering till skydd för den personliga integriteten. Att myndigheter genom bestämmelsen får möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet bör följaktligen inte anses vara oacceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

6.4.7 Den föreslagna bestämmelsen är nödvändig för att åtgärda det kartlagda problemet

Vår bedömning: En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ är nödvändig utifrån det kartlagda problemet. Några andra sätt att åtgärda problemet på finns inte.

[47] Jfr EU-domstolens avgörande i C-268/21, Norra Stockholm Bygg.
[48] Jfr EU-domstolens avgöranden i C-184/20, Vyriausioji Tarnybinės Etikos Komisija och i C-439/19, Latvijas Republikas Saeima.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Om nödvändighet

En grundläggande aspekt när det gäller att utvärdera en inskränkning av rätten till skydd för personuppgifter är att åtgärden ska vara nödvändig. Överväganden om åtgärdens nödvändighet bör dessutom kunna föregå den mer övergripande proportionalitetsbedömningen, dvs. frågan om åtgärden är lämplig och berättigad i förhållande till den nackdel den innebär för enskilda. Först om en inskränkande åtgärd bedöms vara nödvändig bör nämligen övriga delar av proportionalitetsbedömningen vara meningsfulla att utföra. Om andra, mindre inskränkande, åtgärder hade kunnat nå samma mål bör nämligen dessa väljas i stället.[49]

Inom ramen för nödvändighetsbedömnigen måste det alltså övervägas varför inte redan existerande eller andra, mindre inskränkande, åtgärder är tillräckliga för att åtgärda problemet eller missförhållandet. Frågan om en inskränkande lagstiftningsåtgärd är nödvändig måste därför utvärderas utifrån de faktiska omständigheter som föreligger, rekvisiten eller förutsättningarna som uppställs i den inskränkande lagstiftningsåtgärden och det mål som eftersträvas med åtgärden.[50]

Även om det är upp till den nationella lagstiftaren att göra de initiala övervägandena om en åtgärd är nödvändig är det, i vart fall vad gäller skyddet för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen, upp till Europadomstolen att göra den slutliga bedömningen.[51] Enligt fast praxis lämnas dock ett visst handlingsutrymme till den nationella lagstiftaren. Handlingsutrymmets storlek är bl.a. beroende av vilken rättighet som aktualiseras, dess betydelse för enskilda, inskränkningens natur och syftet med den inskränkande åtgärden.

I EU-domstolens rättspraxis tillämpas en strikt behovsprövning för alla begränsningar av utövandet av rätten till skydd av personuppgifter och rätten till respekt för privatlivet med avseende på behandling av personuppgifter. Undantag från eller begränsningar i

[49] Jfr Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPB, *Riktlinjer 10/2020 om begränsningar enligt artikel 23 i den allmänna dataskyddsförordningen*, Version 2.1, s. 13.
[50] Jfr EDPS, *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit*, 2017, s. 8, tillgänglig: https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/17-04-11_necessity_toolkit_en_0.pdf (hämtad 25-07-21).
[51] Se Europadomstolens avgörande i mål 24876/94, Coster mot Förenade kungariket, punkt 104.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

förhållande till skyddet av personuppgifter får inte gå utöver gränserna för vad som är strikt nödvändigt.[52]

Den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ är nödvändig

I avsnitt 4.6 i vårt delbetänkande gör vi en distinktion mellan *utökade* och *förbättrade* möjligheter att utbyta information. Syftet med det var att åskådliggöra den mest framträdande kartlagda problematiken, dvs. att det inte alltid är avsaknad av sekretessbrytande bestämmelser som förefaller vara det största hindret mot ett ändamålsenligt informationsutbyte, utan själva regleringens komplexa systematik.

De behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter som vi kunnat kartlägga finns inom i princip hela den offentliga sektorn. En stor del av det kartlagda behovet är bristen på rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna relevanta uppgifter till andra myndigheter. Som vi konstaterat i avsnitt 4.8.1 avser det även uppgifter som inte är sekretessbelagda.

Distinktionen mellan utökade och förbättrade möjligheter till informationsutbyte aktualiseras även i detta sammanhang, när utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda diskuteras. Uppgifter som inte är sekretessbelagda är uppgifter som det inte råder något förbud mot att röja enligt sekretessregleringen. Sådana uppgifter har myndigheter dessutom en långtgående skyldighet att lämna till en annan myndighet på begäran, utan någon begränsning till vissa syften, ändamål eller behov hos mottagaren. Ur ett sekretessrättsligt perspektiv är det alltså inte tal om någon faktisk *utökning* av möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter. Som vi redan nämnt är dock utrymmet för att på eget initiativ lämna uppgifter som det enligt sekretessregleringen inte råder något förbud mot att röja i dag ofta mer begränsat än om uppgifterna hade träffats av ett röjandeförbud och därför även träffats av ett undantag från sagda förbud (jfr avsnitt 4.8.4).

Dagens paradoxala regleringssituation bör vara ett resultat av att sekretessregleringen och dataskyddsregleringen ska tillämpas parallellt och har samma övergripande syfte, men närmar sig frågan om integritetsskydd från motsatt håll. I den svenska sekretessregleringen är

[52] Se EU-domstolens avgöranden i C-73/07, Tietosuojavaltuutettu/Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy, punkt 56 och i C 623/17, Privacy International, punkt 68.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

det *förbudet* mot att röja en uppgift som måste regleras genom bestämmelser om sekretess. I den dataskyddsrättsliga kontexten måste i stället *tillåtligheten* av en vidarebehandling regleras. Eftersom det i svensk rätt inte finns någon generell tillåtande reglering av vidarebehandling genom utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ så uppstår många gånger i praktiken ett dataskyddsrättsligt hinder mot sådant utlämnande.

För att offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser ska kunna uppfylla sitt syfte, dvs. att reglera de röjandeförbud som ska gälla inom den offentliga förvaltningen, måste alltså den nationella rätten anpassas till den allmänna EU-rättsliga dataskyddsregleringen. Något annat sätt att utföra denna anpassning på än att införa en bestämmelse som kompletterar 6 kap. 5 § OSL, och som i likhet med den bestämmelsen avser utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter, men som avser utlämnande på eget initiativ, finns inte enligt vår bedömning. Det finns alltså inga mindre inskränkande åtgärder att tillgå för att uppnå det eftersträvade målet. Bestämmelsen som vi föreslagit är därför nödvändig.

6.4.8 En lämplig och berättigad bestämmelse

Vår bedömning: Den föreslagna generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ är både lämplig och berättigad i förhållande till den nackdel den innebär för enskilda. Bestämmelsen är därmed proportionerlig.

Skälen för vår bedömning

Bestämmelsen är generellt sett lämplig och berättigad

En förutsättning för att en inskränkande åtgärd ska framstå som berättigad är att åtgärden är lämplig för att uppnå det eftersträvande målet. Att åtgärden ska vara lämplig betyder att det ska finnas ett logiskt samband mellan åtgärden och det legitima, eftersträvade målet. Att en åtgärd är berättigad innebär att fördelarna med åtgärden väger tyngre än de nackdelar för enskilda som det innebär att rätten till skydd för personuppgifter inskränks.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I avsnitt 6.4.2 har vi konstaterat att en bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ åtgärdar de faktiska och konkreta problem vi kunnat kartlägga. I avsnitt 6.4.7 har vi nyss konstaterat att bestämmelsen dessutom är nödvändig för att åtgärda de problem vi identifierat. Att det finns ett logiskt samband mellan det kartlagda behovet och den föreslagna åtgärden står därmed klart, vilket innebär att den är *lämplig* för att uppnå det eftersträvade målet.

Vad gäller frågan om bestämmelsen är *berättigad* har vi i avsnitt 6.3 redogjort för de risker för enskilda som vi bedömer att en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ ger upphov till. I avsnitt 6.4.3 har vi även konstaterat att bestämmelsen utgör en inskränkning i enskildas rätt till skydd för personuppgifter. De är alltså dessa risker och detta förhållande som vid prövningen av om bestämmelsen är berättigad ska vägas mot de fördelar som kan uppnås med bestämmelsen.

Som vi redan konstaterat i avsnitt 6.4.7 förefaller det underliggande behovet av den bestämmelse vi föreslår vara att det på grund av den EU-rättsliga utvecklingen uppstått ett dataskyddsrättsligt hinder mot att på eget initiativ lämna ut uppgifter som det enligt den svenska sekretessregleringen inte finns några förbud mot att lämna ut till en annan myndighet. Detta dataskyddsrättsliga hinder innebär att myndigheters samverkansskyldighet vad gäller informationsutbyte inte längre enbart begränsas av sekretessregleringen, vilket utifrån förarbetsuttalanden verkar ha varit lagstiftarens avsikt[53], utan även av en ”krock” mellan två olika lagtekniska system som båda syftar till att åstadkomma ett adekvat integritetsskydd. Det skydd för uppgifter om enskilda som uppställs genom det dataskyddsrättliga hindret mot att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter förefaller alltså snarare vara ett resultat av ett förbiseende från lagstiftaren sida, än av medvetna överväganden. Detta har bl.a. gett upphov till en komplex och motstridig reglering. Betydelsen av att svensk rätt anpassas till överordnad reglering i detta avseende bör därför väga mycket tungt.

I avsnitt 6.3.3 har vi vidare konstaterat att det inte är andra uppgifter än i dag som kommer att kunna utbytas mellan myndigheter med stöd av bestämmelsen. Det är alltså enbart sådana uppgifter som myndigheter redan har en långtgående skyldighet att på begäran

[53] Jfr prop. 1979/80:2, *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 89 och 361.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

lämna till andra myndigheter, utan några begränsningar vad gäller syfte, ändamål eller behov, som träffas av bestämmelsen.

I avsnitt 6.4.2 har vi redogjort för de viktiga mål av generellt allmänt intresse som på ett övergripande plan motiverar att myndigheter ges bättre möjligheter att utbyta information. Däri ingår bl.a. brottsoffers rätt till skydd genom att få den upprättelse som en lagföring av förövaren innebär, barn och ungas rätt att få skydd från ett liv i kriminalitet samt det starka intresset av att skydda de gemensamma resurserna från att gå till kriminella, och därmed i förlängningen upprätthållandet av välfärdssystemen. Ett särskilt viktigt mål är att myndigheterna kan utföra sin verksamhet på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt, samt att samverka, vilket kan vara mycket positivt för enskilda som kommer i kontakt med myndigheterna.

I avsnitt 6.4.6 har vi gjort bedömningen att bestämmelsen är godtagbar i ett demokratiskt samhälle och förenlig med de grundläggande bestämmelserna om dataskydd.

I avsnitt 6.4.4 har vi vidare konstaterat att bestämmelsen bl.a. inte ger myndigheter obegränsat handlingsutrymme, vare sig taget för sig eller sedd tillsammans med övrig reglering som styr hur myndigheter får hantera information om enskilda.

Mot bakgrund av de överväganden vi redogjort för ovan är vår bedömning att den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ framstår som både lämplig och berättigad (dvs. proportionerlig) på ett generellt plan, trots de integritetsrisker som bestämmelsen medför och trots att den innebär en inskränkning av enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

Särskilt om uppgifter om barn och barnkonventionen

I avsnitt 6.3.4 har vi redogjort för att en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ medför integritetsrisker för barn. Uppgifter om barn är särskilt skyddsvärda enligt den allmänna dataskyddsregleringen. Av artikel 3 i barnkonventionen följer att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Barnkonventionen ska ses som en helhet och rättigheterna i konventionen ska tolkas i relation till varandra.[54] När det gäller att säkerställa ett barns rättigheter finns inte alltid enkla och givna lösningar. Det handlar oftast om att väga olika intressen mot varandra och i praktiken kan det innebära att nödvändiga val och prioriteringar måste göras. Även om ett utökat informationsutbyte i och för sig innebär en generell integritetsrisk för barn, så kan det samtidigt vara nödvändigt för att samhället ska kunna tillgodose barns behov och tillförsäkra barn deras rättigheter.

Som vi nämnt i avsnitt 6.4.2 gör sig i princip samma skäl gällande i det här sammanhanget som för förslaget om en generell sekretessbrytande bestämmelse. Vid bedömningen av förslagets förenlighet med barnkonventionen måste det därmed beaktas att ett tungt vägande skäl för såväl den tidigare föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen som det nu aktuella förslaget är intresset av att skydda barn från att utnyttjas och dras in i brottslighet. Barnombudsmannen har i remissvar på delbetänkandet bl.a. välkomnat ett stärkt informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att skydda och stödja barn i utsatta situationer/som riskerar att fara illa, och påpekat vikten av att förenkla informationsdelningen mellan myndigheter så att sekretess inte utgör ett hinder i de fall där barn och unga kan behöva stöd eller skydd.[55]

Även uppgifter som inte är sekretessbelagda av andra skäl än att de träffas av en sekretessbrytande bestämmelse, dvs. uppgifter som efter en sekretessprövning får lämnas ut eller som omfattas av ett undantag från sekretess, kan behöva lämnas ut i syfte att uppmärksamma en annan myndighet på barn och ungas behov av skydd eller stöd. Barn och ungas utsatthet inom kriminell verksamhet är alltså ett starkt skäl till att även den nu aktuella bestämmelsen framstår som motiverad, eftersom barn och unga drabbas särskilt hårt av de problem vi kartlagt och redovisat i vårt delbetänkande. Även andra barn i det utsatta barnets närhet, t.ex. i skola, fritidsverksamhet eller familj kan behöva skyddas.

Förslaget om en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ innebär alltså att uppgifter om barn med stor sannolikhet kommer att lämnas ut i brotts-

[54] Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 77.
[55] Barnombudsmannen, *Remittering av delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63)*, Dnr: 2024-0236.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

förebyggande syfte i högre utsträckning än i dag. Som vi noterat tidigare går det dock inte fullt ut att bedöma i vilken utsträckning sådant utlämnande kommer att utökas på grund av bestämmelsen. För att stärka skyddet för barn som riskerar att fara illa i kriminella sammanhang är det dock viktigt att möjligheten till uppgiftslämnande på eget initiativ finns och utnyttjas när det uppstår ett behov av det, även vad gäller uppgifter som annars inte är sekretessbelagda.

Det faktum att barn begår och utsätts för brott visar enligt vår mening *i sig* att det krävs fler och kraftfulla åtgärder för att motverka denna utveckling. Tillgång till information är många gånger en grundläggande förutsättning för att myndigheter, särskilt socialtjänsten, ska kunna vidta lämpliga åtgärder. En generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ, som kompletterar 6 kap. 5 § OSL och därigenom tydliggör myndigheternas skyldighet att samverka, kan bidra till att fler barn som riskerar att begå brott eller utsättas för brottslig verksamhet får adekvata insatser, vilket i sig innebär ett stärkt skydd för barn.

Den föreslagna bestämmelsen medför förbättrade möjligheter till utlämnande på eget initiativ både av uppgifter som annars inte är sekretessbelagda och uppgifter som annars är sekretessbelagda men som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse. Det bör innebära förbättrade möjligheter för andra myndigheter att lämna relevanta uppgifter t.ex. till socialtjänsten i ett tidigt skede, innan någon brottslig handling har begåtts. På samma sätt möjliggör bestämmelsen också utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda som i förlängningen kan motverka att barn växer upp i våldsamma miljöer eller i utsatta förhållanden.

Genom en generell bestämmelse om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kan myndigheterna sammanfattningsvis få tillgång till fler uppgifter om enskilda individer, även vuxna, som kan vara av stort värde för myndigheternas möjligheter att vidta adekvata åtgärder. Intresset av att barn som lever under svåra förhållanden får adekvat stöd och hjälp väger dock enligt vår mening tyngre än vuxnas personliga integritet.

Bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ innebär ingen skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet. Som vi konstaterat tidigare måste dessutom barnkonventionen beaktas i situationer där det övervägs om uppgifter som rör barn och som inte är sekretessbelagda ska

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

lämnas ut till en annan myndighet. Barnkonventionen måste även beaktas av mottagaren av uppgifterna.

Sammantaget framstår den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ som en lämplig och berättigad åtgärd även i förhållande till barns särskilda behov av skydd för personuppgifter. Förslaget bedöms i sin helhet bidra till att tillförsäkra barn det skydd som krävs enligt, och är därmed förenlig med, barnkonventionen.

6.4.9 En rättslig grund för personuppgiftsbehandling

Vår bedömning: Genom den föreslagna bestämmelsen får myndigheter en rättslig grund för att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter i enlighet med bestämmelsen. Den personuppgiftsbehandling i form av utlämnande som blir en följd av förslaget kommer vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Skälen för vår bedömning

Enligt dataskyddsförordningen är det lagstiftarens sak att genom lagstiftning tillhandahålla den rättsliga grunden för myndigheters behandling av personuppgifter. Av 2 kap. 1–2 §§ dataskyddslagen framgår att rättsliga grunder för myndigheters personuppgiftsbehandling huvudsakligen utgörs av lag eller förordning, eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller förordning. Den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ föreslås införas i lag, vilket innebär att den uppfyller formkravet på en rättslig grund för personuppgiftsbehandling.

Ett grundläggande krav på en rättslig grund för myndigheters personuppgiftsbehandling är dock att den ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Vi har i detta kapitel gjort bedömningen att den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ uppfyller dessa krav. Den generella bestämmelsen utgör därmed en rättslig grund för den behandling av personuppgifter som är för-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

knippad med sådant informationsutbyte mellan myndigheter som omfattas av bestämmelsen.

Bestämmelsen kompletterar 6 kap. 5 § OSL, som innebär att myndigheter har en skyldighet att på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda. Den generella bestämmelsen om utlämnande av samma slags uppgifter på eget initiativ medför dock inte att det uppstår någon skyldighet, utan endast en möjlighet, att lämna ut uppgifter. Eftersom bestämmelsen inte utgör en skyldighet för myndigheter kommer behandlingen inte aktualisera artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, dvs. sådan behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Den personuppgiftsbehandling som blir en följd av förslaget kommer dock vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e och 2 kap. 2 § dataskyddslagen).

I avsnitt 5.4.1 har vi redogjort för att det i kompletterande dataskyddsreglering ofta görs en skillnad mellan primära ändamål och sekundära ändamål med personuppgiftsbehandling. Primära ändamål är sådana ändamål som går att hänföra till den processuella eller materiella regleringen av en myndighets egen verksamhet. Sekundära ändamål avser hur personuppgifter som redan har samlats in och behandlas i verksamheten för de primära ändamålen får vidarebehandlas, t.ex. genom utlämnande till andra myndigheter i överensstämmelse med lag eller förordning. Personuppgiftsbehandling med stöd av den generella bestämmelsen om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kommer att ske för sekundära ändamål.

6.5 Förslagen om ändringar i den kompletterande dataskyddsregleringen och brottsdatalagen

6.5.1 Förslaget om uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning

Vår bedömning: Förslaget om att det ska införas upplysningsbestämmelser om utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning i kompletterande dataskyddsreglering utgör inte en sådan förändring av gällande rätt som påverkar enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Förbud mot att röja en uppgift regleras i offentlighets- och sekretesslagen

Förslaget i avsnitt 5.4.6 innebär att det införs nya eller ändrade sekundära ändamål om uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning i den kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn. I det avsnittet har vi konstaterat att de nya sekundära ändamålen endast utgör upplysningsbestämmelser, eftersom den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling genom uppgiftsutbyte mellan myndigheter finns i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, och inte i den kompletterande dataskyddsregleringen. Offentlighets- och sekretesslagen är dessutom den författning som i svensk rätt reglerar samtliga förbud mot att röja en uppgift, eller i dataskyddsrättsliga termer förbud mot vidarebehandling genom utlämnande till andra, som ska gälla. Detta sker antingen direkt i den lagen eller genom hänvisningar i lagen till annan författning.

Införandet av upplysningsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering som motsvarar det nyss sagda medför alltså inte att myndigheter får vare sig utökade eller mindre rättsliga möjligheter till personuppgiftsbehandling genom uppgiftsutbyte med andra myndigheter. Enskildas rätt till skydd för personuppgifter påverkas alltså inte av de föreslagna förändringarna.

Som vi påpekat i avsnitt 5.4.6 kan införandet av upplysingsbestämmelser i stället snarare ses som en integritetshöjande åtgärd. Bestämmelser som *tydliggör* att personuppgifter får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning bidrar nämligen till ökad transparens för de registrerade vars uppgifter behandlas. Även om bestämmelserna varken har någon sekretessbrytande verkan eller utgör självständiga rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling, så kan de alltså bidra till ökad förutsebarhet i frågan om hur uppgifter om enskilda registrerade får behandlas.

Behov av följdändringar?

Trots det som sägs ovan går det inte att bortse från att det under en lång tid rått osäkerhet om det rättsliga förhållandet mellan sekretess- och dataskyddsbestämmelser, vilket vi översiktligt redogjort för i

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

avsnitt 5.4.2. Någon formell och tydlig samordning mellan regelverken har dock aldrig införts. Att så inte skett kan förklara att även lagstiftaren i några sammanhang verkar ha utgått från att ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering kan begränsa tillämpligheten av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, vilket vi redogör för i avsnitt 5.4.7. I det avsnittet har vi även uppmärksammat att det därför kan finns skäl för att överväga om den materiella sekretessregleringen på vissa områden ska ändras för att motsvara lagstiftarens förmodade syfte med att införa ändamålsbestämmelserna.

Att lagstiftaren, eventuellt av förbiseende, inte har utformat den materiella sekretessregleringen så att den motsvarar vad som sägs i förarbetena om hur vissa uppgifter inte bör få utbytas mellan myndigheter kan dock inte ändra grundförhållandet i svensk rätt, dvs. att samtliga förbud mot att röja en uppgift ska framgå av offentlighets- och sekretesslagen, antingen direkt eller genom hänvisning till en annan författning. De föreslagna bestämmelserna om uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning tydliggör alltså gällande rätt, men medför ingen förändring av rättsläget. Även i de sammanhang som nämns i avsnitt 5.4.7 utgör de föreslagna förändringarna i den kompletterande dataskyddsregleringen alltså enbart upplysningsbestämmelser som inte påverkar enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

6.5.2 Förslaget om förändringar i brottsdatalagen

Vår bedömning: Förslaget om att det i brottsdatalagen inte ska göras någon dataskyddsrättlig åtskillnad mellan olika former av sekretessbrytande bestämmelser utgör inte en sådan förändring av gällande rätt som påverkar enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vårt förslag

Förslaget i avsnitt 5.5.2 innebär att den dataskyddsrättsliga regleringen inom det brottsbekämpande området får samma förhållande till offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser som dataskyddsreglering som kompletterar dataskyddsförordningen.

Ändringarna innebär att en behörig myndighet inte behöver utföra några andra prövningar inför ett utlämnande än om det är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen, dock självfallet med iakttagande av vad som följer av allmänna dataskyddsrättsliga principer, t.ex. principen om uppgiftsminimering. Detta ska gälla oavsett om uppgiftsutlämnandet sker till en annan behörig myndighet som ska behandla uppgifterna för ett ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde eller om uppgifterna lämnas ut till en myndighet som ska behandla dem för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde.

Som vi konstaterat i avsnitt 5.4.4 är offentlighets- och sekretesslagen den författning som i svensk rätt reglerar samtliga förbud mot att röja en uppgift, eller i dataskyddsrättsliga termer förbud mot vidarebehandling genom utlämnande till andra, som ska gälla. Detta sker antingen direkt i den lagen eller genom hänvisningar i lagen till annan författning. De föreslagna förändringarna i brottsdatalagen medför alltså inte att behöriga myndigheter får vare sig utökade eller mindre rättsliga möjligheter till personuppgiftsbehandling genom uppgiftsutbyte med andra myndigheter. Enskildas rätt till skydd för personuppgifter påverkas alltså inte av de föreslagna förändringarna. Som vi påpekat i avsnitt 5.5.2 kan förslaget i stället ses som en integritetshöjande åtgärd.

6.5.3 Förslaget om elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Våra bedömningar: Förslaget om att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt medför inte väsentligt förhöjda integritetsrisker eller en inskränkning av enskildas rätt till skydd för personuppgifter.

Förslaget är motiverat och proportionerligt.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Skälen för vår bedömning

Vid alla former av utlämnande från en myndighet till en annan finns det en risk för att uppgifterna behandlas på ett annat sätt än som ursprungligen varit avsikten, eller i ett sammanhang där de inte behövs. Det gäller dock oavsett om utlämnande sker med digitala hjälpmedel eller analogt.

I kompletterande dataskyddsreglering förekommer reglering som hindrar myndigheter från att använda sig av digitala kommunikationssätt, dvs. elektroniskt informationsutbyte. Befintliga hinder mot elektroniskt informationsutbyte utgår från antagandet att det är datoranvändandet *som sådant* som utgör en integritetsrisk (jfr avsnitt 5.2). Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen går det dock inte längre att utgå från att integritetsriskerna är lägre vid ett analogt utlämnande än vid ett elektroniskt utlämnande. Användandet av olika digitala lösningar kan i stället innebära en högre grad av skydd för personuppgifter än om ett pappersbrev eller en fax hade skickats, eller om information hade lämnats muntligt. Under förutsättning att utlämnandet sker med tillämpning av tillgängliga tekniker för säker informationsöverföring kan elektroniskt utlämnande alltså innebära ett starkare integritetsskydd än vid analog hantering.

Dataskyddsförordningen ska dessutom tillämpas av myndigheterna som vore det en svensk författning. Dataskyddsförordningen innehåller i och för sig inte några bestämmelser som uttryckligen tar sikte på sättet att lämna ut personuppgifter. I kapitel 3 har dock vi redogjort för dataskyddsförordningens krav på myndigheter som aktualiseras vid elektroniskt utlämnande. När det övervägs på vilket sätt information ska överföras måste det, som vid all annan behandling, enligt dataskyddsförordningen göras ett flertal avvägningar mellan de intressen som talar för en viss teknisk lösning, och de integritetsskäl som talar emot. Det bör därför inte vara möjligt för en myndighet att iaktta dataskyddsförordningens direkt tillämpliga bestämmelser utan att ägna tillräcklig uppmärksamhet åt frågor om t.ex. informationssäkerhet och integritetsskydd vid elektroniskt utlämnande. Detta framgår av den föreslagna bestämmelsen genom att sådant utlämnande enbart är tillåtet om det inte är olämpligt. Bestämmelsen medför alltså inte annat än en *möjlighet* för myndigheter att lämna ut uppgifter elektroniskt, och därmed inte heller någon rätt för mottagare att få ut uppgifter i någon särskild form, vilket vi ut-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

vecklar i avsnitt 5.6.3. I det avsnittet har vi också gjort ytterligare överväganden om förslagets förhållande till integritetsrisker m.m.

Sammantaget bedömer vi att förslaget om att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt inte innebär några väsentligt förhöjda integritetsrisker och att det inte heller innebär att enskildas rätt till skydd för personuppgifter inskränks.

Som vi redovisat i avsnitt 5.6.3 har samhällets generella övergång till digital informationshantering medfört att informationsflödet, såväl mellan myndigheter som i övrigt, numera främst är digitalt. Regeringen har t.ex. uttalat att en manuell informationshantering i dag kan inte sägas vara ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[56] Regeringen har även uttalat att målet för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen bl.a. är en enklare vardag för medborgare och högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Vidare har regeringen gjort bedömningen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet.[57]

Begränsningar av myndigheters möjlighet att använda sig av digital kommunikation, som dels inte medför några tydliga vinster i integritetshänseende, dels utgår från helt andra möjligheter till informationshantering än dagens, kan därför inte längre vara anses vara motiverade. Sådana begränsningar bör alltså i dag anses utgöra omotiverade hinder mot att myndigheterna utför sin verksamhet på ett effektivt sätt. Då en manuell informationshantering inte längre kan anses vara ett realistiskt alternativ för myndigheter måste slutsatsen vara att förslaget om elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst är motiverat av viktiga allmänna intressen. Som vi nämnt tidigare har regeringen nämligen också bedömt att det är ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter även utanför området för myndighetsutövning kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.[58]

Förslaget om att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt åtgärdar den nämnda problematiken och framstår både som nödvändigt, lämpligt och berättigat. Det är därmed proportionerligt.

[56] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47.
[57] Budgetpropositionen för 2019, prop. 2018/19:1 utg. omr. 2, s. 53.
[58] Prop. 2017/18:105, *Ny datsskyddslag*, s. 83.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2026.

Vår bedömning: Det finns inget behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för vår bedömning

Vi har i det här betänkandet föreslagit att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en generell bestämmelse som ger myndigheterna ett tydligt rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter på eget initiativ. Vi har även föreslagit att det ska införas upplysningsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering som omfattas av vår översyn, som tydliggör att uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning är tillåtet, och att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt. Några särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna behöver inte göras. Med hänsyn tagen till remissförfarandet, till det sedvanliga beredningsarbetet inom Regeringskansliet och till riksdagsbehandlingen bedömer vi att tidpunkten den 1 oktober 2026 är realistisk. Mot bakgrund av förslagens karaktär, dvs. att de dels rör uppgifter som det i dag inte råder något förbud mot att lämna ut, dels utgör upplysningsbestämmelser, och dels utgör en nödvändig anpassning till digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, bedömer vi att några övergångsbestämmelser inte behövs.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

8 Konsekvenser

8.1 Inledning

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan ha i flera olika avseenden. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns i förordningen om konsekvensutredningar (2024:183) bestämmelser om vad en utredning ska redovisa. Den förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024 och gäller enligt övergångsbestämmelserna inte de utredningar som tillsatts före ikraftträdandet. För sådana utredningar gäller i stället kommittéförordningens bestämmelser i 14–15 a § i den äldre lydelsen samt 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 § kommittéförordningen).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

Av dessa bestämmelser framgår att en konsekvensutredning ska innehålla följande.

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regeringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning (7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Enligt våra direktiv ska vi härutöver genomföra en integritetsanalys och redovisa vilka konsekvenser förslagen innebär för spridandet av personuppgifter inom och mellan myndigheter.

8.2 Våra förslag

I detta betänkande föreslår vi att det ska införas en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som innebär att myndigheter får lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ om utlämnandet kan antas ha betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Vi föreslår också ändringar i den kompletterande dataskyddsregleringen som innebär att det inte kommer föreligga några upplevda dataskyddsrättsliga hinder mot tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, och att omotiverade hinder mot elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst tas bort.

Genom den föreslagna bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen införs ett generellt rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter på eget initiativ. Det ska dock påpekas att den generella sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslog i delbetänkandet på samma sätt som andra sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen i sig utgör ett rättsligt stöd för myndigheterna att lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelserna på eget initiativ, även om det inte uttryckligen framgår av dessa bestämmelser. Det innebär att den bestämmelse vi nu föreslår endast utgör ett förtydligande av vad som redan gäller avseende sådana uppgifter.

De sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är begränsade i de avseendet att de endast träffar uppgifter som från början har bedömts vara sekretessbelagda i det sammanhang de förekommer. Bestämmelserna kan alltså rent lagtekniskt

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

inte åberopas som stöd för att på eget initiativ lämna ut uppgifter som är undantagna från sekretess, uppgifter som efter en prövning enligt en materiell sekretessbestämmelse inte är sekretessbelagda och uppgifter som över huvud taget inte är sekretessreglerade. När det gäller dessa uppgifter innebär den föreslagna bestämmelsen en materiell förändring av rättsläget, eftersom det i dag inte finns något generellt rättsligt stöd för myndigheterna att lämna ut sådana uppgifter på eget initiativ.

Vi föreslår dessutom att det ska införas upplysningsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen om att personuppgifter också får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Genom dessa bestämmelser tydliggörs att frågan om en uppgift är sekretessbelagd eller om den får lämnas ut från en myndighet till en annan myndighet regleras i offentlighets- och sekretesslagen, och inte i den kompletterande dataskyddsregleringen. Syftet med förslaget i denna del är att undanröja upplevda regelkonflikter mellan offentlighets- och sekretesslagen och den kompletterande dataskyddsregleringen.

Slutligen föreslår vi att omotiverade rättsliga begränsningar av myndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst ska upphävas. I stället ska elektroniskt utlämnande av personuppgifter, som inte utgör direktåtkomst, vara tillåtet om det inte är olämpligt. Vi föreslår också en språklig modernisering av de bestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen som reglerar myndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

8.3 Några utgångspunkter

Som framgår av avsnitt 4.7 visar bl.a. den kartläggning som vi genomförde i delbetänkandet (se kapitel 4 i SOU 2024:63) att myndigheterna har ett behov av att på eget initiativ lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Av skäl som redogörs för i avsnitt 4.8.1 menar vi att man utifrån detta förhållande kan dra slutsatsen att detta också omfattar uppgifter som inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren. Mot bakgrund av kartläggningen anser vi att det finns fog för antagandet att informationsutbytet mellan myndigheter

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

kommer att öka om våra förslag genomförs, vilket vi utvecklat i avsnitt 8.5.

Bestämmelsen är generell och ska tillämpas av samtliga aktörer som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (jfr 2 kap. 3–4 §§ OSL och bilagan till den lagen). Det förhållandet att det är en så pass brokig och omfattande skara aktörer som kommer att tillämpa den föreslagna bestämmelsen gör, enligt vår mening, varje försök att uppskatta vilket genomslag den kommer att få osäkert.

I vårt delbetänkande (se avsnitt 4.2 i SOU 2024:63) redogör vi för ett urval av aktuella lagstiftningsinitiativ med syfte att utöka, eller förbättra möjligheterna till, informationsutbytet mellan myndigheter. I delbetänkandet gör vi bedömningen att det förhållandevis stora antal förslag som har lämnats och som kommer att lämnas inom en snar framtid sammantaget innebar vissa svårigheter att bedöma effekterna av det förslag vi lämnar där. Denna iakttagelse bör vara relevant också i detta sammanhang.

Även om den föreslagna bestämmelsen om utlämnande av uppgifter på eget initiativ under alla förhållanden kan förutsättas leda till ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter är frågan om utbytets omfattning dessutom delvis beroende av faktorer som ligger utanför utredningens uppdrag att ta ställning till. En sådan faktor är utvecklingen av interoperabla lösningar för den offentliga förvaltningens datadelning. Utredningen om interoperabilitet vid datadelning (I 2022:03) har 2023 föreslagit[1] att en skyldighet för den offentliga förvaltningen att använda nationella interoperabilitetslösningar ska införas i en särskild lag. Utredningens förslag har dock inte lett till lagstiftning. Om sådana lösningar kommer att skapas och i så fall när är alltså osäkert.

Sammantaget är det svårt att med någon närmare precision förutse vilket genomslag vårt förslag om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ kommer att få. Det gäller även för våra övriga förslag. Det är därmed även svårt att bedöma förslagens konsekvenser med någon närmare precision.

Som nämnts ovan ska vi genomföra en integritetsanalys och redovisa vilka konsekvenser förslagen innebär för spridandet av personuppgifter inom och mellan myndigheter. Uppdraget i dessa delar redovisas i kapitel 6. Som framgår av den redovisningen anser vi att

[1] SOU 2023:96, *En reform för datadelning*, s. 199.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

det intrång i den personliga integriteten som vårt förslag innebär i form av större möjligheter för myndigheter att utbyta information om enskilda är motiverat och står i proportion till nyttan med förslaget.

8.4 Allmänna konsekvenser

8.4.1 Problemen

Vår kartläggning visar att myndigheterna har behov av att i större utsträckning än i dag lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ. Som framgår av avsnitt 4.6 finns i dagsläget inget generellt rättsligt stöd för myndigheterna att lämna ut sådana uppgifter på eget initiativ. Det gäller trots att uppgifter som inte är sekretessbelagda dels inte omfattas av ett röjandeförbud enligt sekretessregleringen, dels måste lämnas ut till en annan myndighet på begäran, om inte utlämnandet är så resurskrävande att det hindrar arbetets behöriga gång. Behovet av att lämna uppgifter till en annan myndighet uppstår dock ofta på grund av att den mottagande myndigheten inte känner till att uppgifterna existerar, vilket även innebär att mottagaren saknar möjlighet att begära ut dem. Bristen på rättsligt stöd för att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ leder alltså till att myndigheter inte får del av sådan information som de behöver för att fatta riktiga beslut och utföra sin verksamhet i övrigt, trots att det inte föreligger några sekretesshinder mot ett sådant utlämnande.

Vidare kan ändamålsbestämmelser i kompletterande dataskyddsreglering uppfattas utgöra en särskild sekretessreglering som enbart gäller mellan myndigheter, trots att den materiella sekretessregleringen enligt offentlighets- och sekretesslagen medför relativt stora möjligheter att utbyta uppgifter med andra myndigheter, t.ex. med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. När den kompletterande dataskyddsregleringen omfattar bestämmelser som till synes utesluter en tillämpning av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser uppstår en normkonflikt som kan leda till att inget av regelverken tillämpas på det sätt som lagstiftaren avsett. Det bidrar även till en allmän komplexitet i den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte som på ett generellt plan förvårar tillämpningen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I den kompletterande dataskyddsregleringen förekommer det dessutom att myndigheters möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst är begränsade i olika avseenden, även i förhållande till andra offentliga aktörer. Det kan t.ex. innebära att myndigheter är förhindrade att använda e-post i kontakten med andra myndigheter. Regleringen bygger på antagandet att det alltid är mer integritetskänsligt att överföra uppgifter digitalt än analogt, vilket möjligtvis ägde giltighet under en tid av helt andra och mer begränsade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte. I dag måste det anses vara ett överspelat förhållningssätt, inte minst mot bakgrund av de direkt tillämpliga bestämmelserna i dataskyddsförordningen[2] och den tekniska utvecklingen. Regeringen har t.ex. uttalat att en manuell informationshantering i dag inte kan sägas vara ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag.[3] Sektorspecifika hinder mot att utbyta information elektroniskt innebär alltså att berörda myndigheter är förhindrade att lämna ut uppgifter till andra myndigheter med hjälp av moderna tekniker, utan någon uppenbar fördel för enskildas personliga integritet. Sådan reglering strider dessutom bl.a. mot regeringens uttalade målsättning[4] om digitalt som förstahandsval i den offentliga förvaltningen.

8.4.2 Vilka konsekvenser uppstår om inget görs?

Bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ

Vårt förslag om en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, som ger myndigheterna ett rättsligt stöd för att på eget initiativ lämna uppgifter som inte är sekretessbelagda till en annan myndighet, syftar till att komplettera den befintliga regleringen i 6 kap. 5 § OSL och kommer i likhet med denna att träffa alla uppgifter som inte är sekretessbelagda, oavsett om detta beror på att de t.ex. är undantagna från sekretess eller träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen förtydligar på så sätt det generella rättsliga förhållandet mellan myndigheter, dvs. principen att alla myndigheter ska samarbeta med och bistå

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[3] Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 47.
[4] Budgetpropositionen för 2019, prop. 2018/19:1 utg. omr. 2, s. 53.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

varandra i den utsträckning som är möjlig, där utbyte av information är ett viktigt led, jfr 8 § förvaltningslagen (2017:900). Det bör på ett övergripande plan kunna leda till att regleringen av myndigheters informationsutbyte blir mindre komplex och svårtillämpad, och i förlängningen till att myndigheterna i större utsträckning får del av information som är nödvändig för att fatta korrekta beslut och bedriva en effektiv verksamhet.

Om förslaget inte genomförs kommer komplexiteten och tillämpningssvårigheterna i detta avseende i stället att bestå. Om förslaget inte genomförs kommer det vidare att innebära att utrymmet för att lämna ut uppgifter som annars inte är sekretessbelagda även i fortsättningen ofta kommer att vara mindre än utrymmet för att lämna ut uppgifter som annars är sekretessbelagda, vilket måste anses vara en paradoxal ordning som sannolikt bidrar till upplevelsen av regleringens komplexitet. Även otydligheten vad gäller möjligheten att på eget initiativ lämna ut uppgifter som träffas av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen kommer att bestå om förslaget inte införs, vilket kan förväntas leda till att uppgifter inte utbyts med stöd av befintliga sådana bestämmelser i den utsträckning som varit lagstiftarens avsikt. Det gäller även för utlämnande med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslagit i vårt delbetänkande, om den införs. Detta kan i sin tur antas leda till att förtroendet för det allmänna skadas eftersom staten inte gör vad den kan för att bidra till ett tydligt och enkelt regelverk och för att ge myndigheterna goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag.

Upplysningsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen

Förslaget om att införa upplysningsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen syftar till att förtydliga gällande rätt avseende hur förbud att röja en uppgift regleras. Det syftar även till att tydliggöra hur myndigheters informationsutbyte regleras i den svenska rättsordningen. Genom förslaget upphävs den upplevda normkonflikten mellan ändamålsbestämmelser i den kompletterande dataskyddsregleringen och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Den konflikten är i huvudsak ett resultat av att den kompletterande dataskyddsregleringen inte utvärderats och uppdaterats i takt

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

med den tekniska och rättsliga utvecklingen. Förslaget bidrar därmed också till att den kompletterande dataskyddsregleringen blir mer modern och ändamålsenlig. Förslaget leder också till en ökad tydlighet i den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte.

Om upplysningsbestämmelser inte införs i den kompletterande dataskyddsregleringen i enlighet med vårt förslag så kommer de upplevda normkonflikterna i stället bestå. Den kompletterande dataskyddsregleringen riskerar också att försämra myndigheternas möjligheter att utbyta information med stöd av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, och därmed att informationsutbyte inte kommer till stånd i den utsträckning lagstiftaren avsett. Även här kan det leda till att förtroendet för det allmänna skadas eftersom staten inte gör vad den kan för att upprätthålla gällande regelverk och ge myndigheterna goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag.

Bestämmelser om elektroniskt utlämnande

Förslaget om att elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst ska vara tillåtet om det inte är olämpligt ger myndigheterna bättre möjligheter att med ny teknik åstadkomma ett säkert, ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte främst med andra myndigheter. Att berörda myndigheter inte längre kommer att vara hänvisade till att kommunicera analogt i vissa fall kommer medföra möjligheter till effektivisering. Om förslaget inte införs kommer berörda myndigheter i stället att fortsatt vara hänvisade till analog kommunikation i vissa fall, vilket i dag inte kan anses vara en rimlig ordning.

Sammanfattning

En ökad tydlighet, mer enhetlighet och färre motstridigheter i den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte i sak kommer att underlätta myndigheternas samverkan med varandra och andra aktörer. Förslagen innebär att statens resurser kommer att kunna användas mer effektivt genom att omotiverade hinder för myndigheterna att utnyttja den moderna teknikens fördelar tas bort.

En konsekvens av detta blir att ärendehantering, service till enskilda och informationsutbyte mellan myndigheter kan ske på ett

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

mer ändamålsenligt, säkert och effektivt sätt än i dag. Det kommer även innebära att enskilda ges större möjligheter att förstå lagstiftningen och därmed enklare kan tillvarata sina rättigheter enligt det allmänna dataskyddsrättsliga regelverket.

Om förslagen inte genomförs kommer de problem som beskrivits i föregående avsnitt att kvarstå och de positiva konsekvenserna av förslagen att utebli. Myndigheterna kommer i stället fortsatt vara tvungna att följa svårtolkade och omoderna bestämmelser som inte medför något nämnvärt förhöjt integritetsskydd och som utgår från att digital informationshantering är ett komplement till pappershantering. I många fall kommer myndigheterna även fortsättningsvis att vara förhindrade att på eget initiativ lämna ut relevanta uppgifter som annars inte är sekretessbelagda till en annan myndighet.

8.5 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna och för enskilda

Vår bedömning: Våra förslag bör inte leda till något ökat resursbehov för de statliga myndigheterna. Inte heller bör våra förslag, som inte innebär några nya åligganden, leda till kostnadsökningar för kommuner och regioner. Våra förslag bör inte heller föranleda några påtagligt ökade kostnader för företag och andra enskilda.

Skälen för vår bedömning

Några allmänna iakttagelser

I delbetänkandet gjorde vi sammanfattningsvis den bedömningen att det förslag vi där lämnar kommer att leda till påtagligt positiva samhällsekonomiska effekter, att det inte bör leda till något ökat resursbehov för de statliga myndigheterna och att det inte heller bör leda till kostnadsökningar för kommuner och regioner.

Delbetänkandet har remissbehandlats och vi kan konstatera att flera remissinstanser inte delar vår bedömning och menar att förslaget i stället kommer att leda till kostnadsökningar som inte ryms inom befintliga ramar.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Vi har nu bl.a. föreslagit att det i offentlighets- och sekretesslagen ska införas en bestämmelse som innebär att myndigheterna får lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till andra myndigheter under vissa förutsättningar. Bestämmelsen skapar alltså inte någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter. Inte heller tas några sekretesshinder bort genom bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte heller i övrigt att myndigheterna får några nya eller ändrade uppgifter eller uppdrag. Förslaget syftar i stället till att förenkla myndigheters parallella tillämpning av sekretessregleringen och dataskyddsregleringen genom att det kommer finnas en rättslig grund i dataskyddsrättslig mening för att på eget initiativ lämna ut uppgifter, som det enligt sekretessregleringen inte finns något förbud mot att röja, till en annan myndighet.

Bestämmelsen innebär alltså inget annat än en möjlighet för myndigheterna att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter som med en tillämpning av befintlig reglering i offentlighets- och sekretesslagen inte är sekretessbelagda. Som påpekats inledningsvis är det dessutom så att bestämmelsen, i förhållande till sådana annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, endast utgör ett förtydligande av vad som redan gäller.

Vi föreslår också vissa ändringar i den kompletterande dataskyddsregleringen. Vad gäller de upplysningsbestämmelser om utlämnande i överensstämmelse med lag eller förordning som föreslås införas innebär detta inte annat än att den kompletterande dataskyddsregleringen anpassas till dagens förhållanden, där analog hantering av information i princip har upphört, och att det uppstår en formell överensstämmelse med sekretessregleringen, som i svensk rätt är den lagstiftning i vilken förbud mot att röja en uppgift ställs upp. I denna del innebär våra förslag alltså att förekommande motstridigheter mellan regelverken upphävs och att regleringen blir mer enhetlig. Även i denna del syftar förslagen till att förenkla myndigheters parallella tillämpning av sekretessregleringen och dataskyddsregleringen.

Våra förslag om förändringar av den kompletterande dataskyddsregleringen innebär också att omotiverade och omoderna hinder mot att lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst tas bort. Det är vår bedömning att dessa ändringar kommer att bidra till att förenkla för de berörda myndigheterna och göra informationshanteringen mer effektiv.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av olika anledningar är det som redan påpekats svårt att med någon närmare precision förutse konsekvenserna av våra förslag. Det innebär förstås att det också är svårt att med någon närmare precision förutse förslagens ekonomiska konsekvenser. Vi menar emellertid att man i vart fall bör kunna sluta sig till att de förslag vi nu lämnar inte kommer att ha lika långtgående konsekvenser för myndigheterna som det förslag vi lämnade i delbetänkandet. Vissa konsekvenser bör dock kunna förutses.

I sina remissyttranden över delbetänkandet har ett antal remissinstanser påpekat att det förslag som lämnas där kommer att kräva att de anställdas kompetens höjs i form av informationsinsatser och vidareutbildningar och liknande, vilket innebär kostnadsökningar. Det bör kunna antas att det förslag vi nu lämnar kommer att föranleda liknande synpunkter.

Vi delar bilden av att det i många fall finns ett behov av kompetenshöjande åtgärder vad gäller den sammantagna regleringen av myndigheters informationsutbyte, dvs. sekretess och dataskydd. Detta behov synes dock i första hand ha sin grund i det förhållandet att det sammantagna rättsområdet är komplext, innehåller motstridigheter och är svårtillämpat. Vår bedömning är alltså att behovet av kompetenshöjande åtgärder inte kan säga vara en konsekvens av de förslag vi nu lämnar, utan redan i dag existerar till följd av den gällande regleringens komplexitet och bristen på samordning.

Syftet med våra förslag är dock att bidra till att rättsområdet blir mindre komplext och lättare att tillämpa, vilket borde minska det generella behovet av utbildning över tid. Våra förslag bör alltså endast innebära en viss inledande ökning av behovet av utbildningsinsatser. Behovet av utbildning till följd av våra förslag över tid bör dock inte vara särskilt stort i förhållande till behovet i dag. Att t.ex. ta fram nya styrande eller stödjande dokument samt genomföra informationsinsatser som kan komma att krävas till följd av en ändrad reglering får dessutom anses ingå i myndigheternas ordinarie uppgifter. Det rör sig därmed i dessa delar om begränsade kostnader för myndigheterna som bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

I ett antal remissvar över delbetänkandet påpekas bl.a. att de förslag som där lämnas kommer att föranleda en ökad administrativ börda och att det kommer att nödvändiggöra investeringar i nya it-lösningar. Även de förslag vi nu lämnar kan förväntas komma att medföra sådana konsekvenser för myndigheterna och att detta kommer

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

att uppfattas vara kostnadsdrivande. Det är emellertid vår sammantagna bedömning att dessa kostnader bör rymmas inom befintliga ramar. Den föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ innebär dessutom inte några krav på att myndigheterna ska införa eller utveckla nya it-system för kommunikation med andra myndigheter eller krav på att ändra sina arbetssätt. Detsamma gäller för övriga förslag som lämnats.

Statliga myndigheter

Våra förslag innebär inte att det införs någon skyldighet att lämna ut uppgifter. Samtidigt är det vår bedömning att regleringen kommer att leda till ett ökat informationsutbyte. Det är ofrånkomligt att ett ökat informationsutbyte kommer att leda till en ökad arbetsbörda såväl för den utlämnande som för den mottagande myndigheten. Det är också rimligt att tänka sig att våra förslag i praktiken kommer att kräva att myndigheterna i större utsträckning samverkar med varandra, kring omfattningen av utlämnandet från en myndighet till en annan. Det är ofrånkomligt att även detta kommer att ta resurser i anspråk.

Den bestämmelse som vi föreslår i offentlighets- och sekretesslagen kommer emellertid att innebära att det tydliggörs att uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas ut på eget initiativ i vissa situationer. Vidare kommer de ändringar som vi föreslår i den kompletterande dataskyddsregleringen innebära att den upplevda normkonflikten mellan dataskyddsregleringen och sekretessregleringen tas bort. Rättsläget kommer att klarna vilket i sin tur kommer att innebära att myndigheterna inte behöver lägga lika stora resurser på att genomföra tidsödande och komplicerade rättsliga bedömningar av förhållandet mellan de två regelverken. Här bör också nämnas att vårt förslag om att ta bort onödiga hinder mot att lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst kommer att innebära att berörda myndigheter kan lämna ut uppgifter till andra myndigheter exempelvis via e-post i stället för genom traditionell post, vilket får förmodas vara mindre resurskrävande.

Det förväntade ökade informationsutbytet och den ökning av arbetsbördan som kan uppstå med anledning av det kommer, enligt vår bedömning, balanseras av de positiva effekter som man kan för-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

vänta sig att förslagen kommer att medföra. Den ökade effektivitet och de besparingar som den innebär bör alltså väga upp det ökade resursbehov som inledningsvis och under en övergångsperiod kan uppstå när lagstiftningen är ny.

Härtill kommer att våra förslag kan förväntas ge bättre förutsättningar för myndigheterna att få ett fullständigt och korrekt beslutsunderlag och även i övrigt förbättra förutsättningarna att utföra sina uppgifter. Sammantaget bedömer vi att de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna regleringen bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Kommuner och regioner

Våra förslag innebär inget annat än att det införs en möjlighet att lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda i vissa situationer. Våra förslag innebär således inte några åligganden för kommuner och regioner. Den kommunala finansieringsprincipen är alltså inte aktuell.

På motsvarande sätt som gäller för statliga myndigheter kan våra förslag förväntas leda till ett utökat informationsutbyte, såväl i förhållande till statliga myndigheter som inom och mellan olika kommuner och regioner. Den hanteringen kan förväntas leda till en ökad arbetsbörda. Vi bedömer emellertid att våra förslag kommer att innebära en förenkling även för kommunernas och regionernas del. Man kan också förvänta sig att förslagen kommer att underlätta för kommunerna och regionerna genom att beslutsunderlagen blir bättre och genom att förslagen leder till allmänt förbättrade möjligheter att effektivt fullgöra sina uppgifter. Vidare bör kostnaderna för den ökade arbetsbörda som förslagen kan medföra vägas mot de utgiftsminskningar som förväntas uppstå hos kommunerna och regionerna till följd av minskade felaktiga utbetalningar och ökade skatteintäkter. Det ökade informationsutbyte som förslagen möjliggör kan bl.a. väntas leda till minskade felaktiga utbetalningar vid exempelvis kommuners och regioners köp av välfärdstjänster och därmed till direkta utgiftsminskningar för kommunerna och regionerna. Sammantaget bedömer vi därför att förslagen på sikt inte innebär någon ökad kostnad för kommunerna och regionerna.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I följande avsnitt redovisas de konsekvenser som väntas uppstå för bl.a. kommuners brottsförebyggande arbete.

Företag och andra enskilda

Enligt vår bedömning kommer förslagen inte föranleda några påtagligt ökade kostnader för företag och andra enskilda.

8.6 Förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vår bedömning: Våra förslag kommer att ge bättre förutsättningar för myndigheter att förebygga brottslig verksamhet och utreda brott.

Skälen för vår bedömning

Den föreslagna bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen om utlämnande på eget initiativ förtydligar som vi redan påpekat ett generellt rättsligt förhållande mellan myndigheter, dvs. principen att alla myndigheter ska samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som är möjlig, där utbyte av information är ett viktigt led. Det kartlagda behovet av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ till andra myndigheter är dessutom stort och genomgående, och avser bl.a. uppgiftslämnande för brottsförebyggande och brottsbekämpande ändamål. Genom förtydligandet av att uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas till en annan myndighet på eget initiativ kommer myndigheter därför sannolikt även att lämna ut uppgifter med stöd av den föreslagna bestämmelsen för att utlämnandet kan antas ha betydelse för att förebygga brottslig verksamhet och för att utreda brott. Man bör kunna utgå från att uppgiftsutbytet också kommer få betydelse för sådan verksamhet.

Om bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ kommer att bidra till att förhindra brott, t.ex. inom den organiserade brottsligheten eller till att motverka att unga dras in i kriminalitet, eller att förhindra fortsatt kriminalitet, är samhällsvinsterna mycket stora.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Positiva effekter bör också uppstå genom att färre individer hamnar i kriminalitet och färre utsätts för brott. Förhindrande av brott leder också till positiva effekter för myndigheternas verksamheter, i synnerhet för de utbetalande myndigheterna. Om brott mot välfärden minskar leder det till betydande positiva ekonomiska konsekvenser för samhällsekonomin. Fler utredda brott kommer leda till att fler gärningsmän kommer att kunna straffas och att fler brottsoffer får upprättelse, vilket i förlängningen kommer att kunna leda till ett tryggare samhälle.

Sammantaget är det vår bedömning att den föreslagna bestämmelsen om utlämnande på eget initiativ av uppgifter som inte är sekretessbelagda kommer att ge bättre förutsättningar för myndigheter att förebygga brottslig verksamhet och utreda brott.

Övriga förslag, dvs. förslagen om att det ska införas upplysningsbestämmelser om uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning i den kompletterande dataskyddsregleringen och att omotiverade hinder mot elektroniskt informationsutbyte tas bort, bör i mindre utsträckning ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. I den mån uttömmande ändamålsbestämmelser faktiskt har uppfattats utgöra ett hinder mot utlämnande i överensstämmelse med offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser bör dock förslagen kunna ha en viss betydelse, av samma skäl som anges ovan.

8.7 Sveriges internationella åtaganden

Vår bedömning: Våra förslag är förenliga med de krav som följer av EU-rätten, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella åtaganden

Skälen för vår bedömning

Av den integritetsanalys vi redovisar i kapitel 6 framgår att vi bedömer att det intrång i den personliga integriteten som våra förslag innebär, i form av större möjligheter för myndigheter att utbyta information, är motiverat och står i proportion till nyttan med förslagen. Vår bedömning är därför att förslagen är förenliga både med våra internatio-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

nella åtaganden enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och övriga åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter och den EU-rättsliga lagstiftningen, såväl vad gäller dataskydd som i övrigt.

Förslaget om utlämnande av uppgifter som inte är sekretessbelagda på eget initiativ berör även barn. I avsnitt 6.4.8 har vi gjort särskilda överväganden om riskerna för barn och förslagets proportionalitet. Det är vår bedömning att vårt förslag i den delen är förenligt med barnkonventionen[5]. Förslagen om förändringar av den kompletterande dataskyddsregleringen bör dock inte ha några särskilda konsekvenser för barn.

8.8 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Våra förslag innebär ingen inskränkning i det kommunala självstyret. Inte heller i övrigt innebär våra förslag några konsekvenser av det slag som följer av 15 § kommittéförordningen.

Skälen för vår bedömning

Som vi konstaterar i avsnitt 8.5 innebär våra förslag inte några åliggganden för kommuner och regioner. Våra förslag inskränker därmed inte det kommunala självstyret.

Våra förslag innebär inte heller några påtagliga konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Förslaget innebär att möjligheterna för myndigheter att utbyta uppgifter förbättras. Förslaget bedöms därmed kunna öka förmågan att förebygga, upptäcka och förhindra brottslighet. Förslaget kan därmed förväntas bidra till att våldsutsatta kvinnor i högre grad skyddas från upprepat våld. Därmed kan förslaget förväntas bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

[5] Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

74 a §

Personuppgifter som behandlas i renmärkesregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter i renmärkesregistret för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 74 § tredje stycket första meningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas i renmärkesregistret även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling i registret enligt 74 § tredje stycket första meningen. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 74 § tredje stycket första meningen. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:448) om pantbrevsregister

3 a §

Personuppgifter som behandlas i pantbrevsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter i pantbrevsregistret för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas i pantbrevsregistret för primära ändamål enligt 3 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 3 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 3 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.3 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

1 a kap.

8 a §

Personuppgifter som behandlas i vapenregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter i vapenregistret för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 8 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 8 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 8 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar

1 a kap.

5 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 4 och 5 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i de primära ändamålsbestämmelserna i 4 och 5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 4 och 5 §§ även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 4 och 5 §§. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 4 och 5 §§. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

6 §

Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten *ska* kunna utföras.

Personuppgifter *som behandlas enligt första stycket* får även behandlas för *uppgiftslämnande i överensstämmelse med* lag eller förordning.

En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling av uppgifter som är tillåten enligt denna lag.

Paragrafen reglerar när behandling av personuppgifter är tillåten (jfr prop. 2000/01:80, s. 143 och 175). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Ändringen i *första stycket* är redaktionell.

Ändringen i *andra stycket* utgör ett förtydligande av det s.k. sekundära ändamålet om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i paragrafens första stycke. Genom ändringen anpassas bestämmelsens utformning till övrig kompletterande dataskyddsreglering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Tredje stycket ändras inte.

9.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om (2006:378) om lägenhetsregister

5 a §

Personuppgifter som behandlas i lägenhetsregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 5 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 5 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 5 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL, i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 5 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

Elektroniskt utlämnande

20 §

Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt*.

Paragrafen utgör en upplysningsbestämmelse om att uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt (jfr prop. 2004/05:171, s. 80 och prop. 2015/16:141 s. 11). Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Paragrafen ändras på så sätt att begränsningar som innebär att utlämnande av uppgifter ur lägenhetsregistret på medium för automatiserad behandling endast är tillåtet om regeringen meddelar föreskrifter om det och om det sker för vissa närmare angivna ändamål tas bort. En språklig anpassning till övrig kompletterande dataskyddsreglering har också gjorts.

Bestämmelsen medför inte någon rätt för vare sig mottagande myndigheter eller enskilda att få ut uppgifter elektroniskt. Inte heller medför bestämmelsen någon skyldighet att lämna ut uppgifter elektroniskt. Bestämmelsen innebär däremot att det inte finns något hinder mot att lämna ut uppgifter i lägenhetsregistret på det sättet om att det inte är olämpligt. Bedömningen av om utlämnandet är

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

olämpligt ska ske med beaktande av vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Utlämnande till andra myndigheter bör i normalfallet anses vara lämpligt. Detsamma borde i de allra flesta fall gälla för enskilda. När det gäller utlämnande till enskilda kan det dock krävas närmare överväganden bl.a. med hänsyn till vem mottagaren är och mottagarens personuppgiftsbehandling efter ett utlämnande.

9.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:444) om passagerarregister

4 a §

Personuppgifter som behandlas i passagerarregistret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 4 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 4 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 4 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:496) om blodsäkerhet

16 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 16 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 16 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 16 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 16 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 16 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. vid misstanke om vissa begångna brott enligt 10 kap. 23 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter

5 §

Register över hund- och kattägare enligt 3 § får användas för att fastställa vem som äger en hund eller en katt.

Tullverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna, Polismyndigheten och de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet får medges direktåtkomst till register över hund- och kattägare.

Personuppgifter som behandlas i registret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Paragrafen reglerar ändamålen med register över hund- och kattägare och myndigheters direktåtkomst till registret (jfr prop. 2021/22:49 s. 37 och 38). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Första och *andra styckena* ändras inte.

Tredje stycket, som är nytt, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i första stycket.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt första stycket även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt första stycket. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av första stycket. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:286) om kvalitets- och säkerhetsnormer vid hantering av mänskliga vävnader och celler

21 a §

Personuppgifter i det register som anges i 21 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 21 § andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 21 § andra stycket även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 21 § andra stycket. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 21 § andra stycket. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. vid misstanke om vissa brott enligt 10 kap. 23 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.11 Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

5 kap.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

6 §

Personuppgifter får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*

Paragrafen utgör en upplysningsbestämmelse om att uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt (jfr prop. 2007/08:126, s. 246 och 247). Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Ändringen utgör en modernisering och en språklig anpassning till övrig kompletterande dataskyddsreglering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.12 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

6 kap.

5 a §

En myndighet får utan begäran lämna en uppgift till en annan myndighet, om
1. uppgiften inte är sekretessbelagd, och
2. utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en myndighet utan begäran får lämna en uppgift till en annan myndighet, om uppgiften inte är sekretessbelagd, och utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.1–4.8.5. Bestämmelsen innebär en möjlighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda till mottagaren.

Bestämmelsen innebär att det finns en rättslig grund för att behandla personuppgifter i enlighet med EU:s dataskyddsförordning[1] när uppgifter som inte är sekretessbelagda i förhållande till mottagaren lämnas ut på initiativ av den utlämnande myndigheten i de situationer som anges i bestämmelsen.

Om uppgifter får lämnas ut enligt bestämmelsen behöver den utlämnande myndigheten inte göra någon prövning enligt finalitetsprincipen.

Något krav på att uppgifterna som lämnas ut ska vara dokumenterade uppställs inte. Även uppgifter som enbart finns som en minnesbild hos medarbetare vid myndigheten kan alltså lämnas ut enligt bestämmelsen. Bestämmelsen kompletterar bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL som innebär en skyldighet att på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgifter som inte är sekretessbelagda och som myndigheten förfogar över, om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Enligt *första punkten* krävs att uppgiften inte är sekretessbelagd. För att en uppgift ska kunna lämnas ut förutsätts därmed antingen att uppgiften inte är sekretessreglerad, att det finns ett undantag från annars gällande sekretess, att uppgiften kan lämnas ut efter en sekretessprövning, eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig på uppgiften. Förhållandena kan vara sådana att en uppgift inte är sekretessbelagd i förhållande till en myndighet men sekretessbelagd i förhållande till exempelvis enskilda.

Enligt *andra punkten* krävs att utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndighetens ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Det är alltså själva utlämnandet som ska antas vara av betydelse. Med författningsreglerad verksamhet avses verksamhet som följer av lag, förordning eller föreskrifter eller av ett beslut som har meddelats enligt lag eller annan författning. Utlämnandet ska alltså antas vara av betydelse för fullgörandet av sådan författningsreglerad verksamhet som myndigheterna ägnar sig åt. Rekvisitet ”kan antas” innebär att tröskeln för i vilka situationer uppgifter som inte är sekretessbelagda får lämnas ut på initiativ av den utlämnande myndigheten är lågt satt. För att ett utlämnande ska kunna ske krävs alltså inte att det helt säkert går att förutse vilken betydelse som utlämnandet kommer att ha. Det är tillräckligt att omständigheterna är sådana att det kan antas att utlämnandet har betydelse för att den utlämnande eller den mottagande myndighetens ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

Ett utlämnande kan vara motiverat av att det kan antas vara av betydelse för att antingen den utlämnande eller den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet.

I det förstnämnda fallet motiveras utlämnandet av att det kan antas vara av betydelse för myndighetens egen författningsreglerade verksamhet. En myndighet kan t.ex. lämna ut uppgifter till en annan myndighet av det skälet att den mottagande myndigheten ska kontrollera om den har uppgifter som den utlämnande myndigheten i ett senare skede har för avsikt att begära ut.

I det senare fallet är det fråga om att utlämnandet kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Att en myndighet fattar ett beslut eller får information om ett förhållande som har betydelse för riktigheten i beslut eller verksamheten i övrigt hos en annan myndighet utgör ett exempel på detta.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Det ankommer i dessa fall på den utlämnande myndigheten att bedöma om uppgifterna kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. Vid denna bedömning bör särskilt reglerade uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser kunna tjäna till vägledning. Man bör exempelvis kunna utgå ifrån att ett utlämnande av en viss typ av uppgifter som i en viss situation träffas av en skyldighet att lämna ut dem också kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet och därmed vara möjliga att lämna ut enligt den bestämmelsen. Detta förutsätter förstås att övriga förutsättningar för utlämnande enligt bestämmelsen är uppfyllda, dvs. främst att uppgifterna inte är sekretessbelagda i det enskilda fallet.

9.13 Förslaget till lagen om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

2 kap.

4 a §

Personuppgifter som behandlas i registren får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas i registret för de primära ändamål som avses i 4 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 4 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 4 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

21 e §

Personuppgifter som behandlas i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 21 b §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas registret för de primära ändamål som avses i 21 b § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 21 b §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 21 b §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:725) om behörighet för lokförare

4 kap.

11 §

Direktåtkomst till förarbevisregistret får endast medges

1. den som är registrerad i förarbevisregistret när det gäller uppgifter om den registrerade själv,
2. olycksutredande myndighet i Sverige,
3. behörig järnvägssäkerhetsmyndighet och behörigt olycksutredande organ i annat land inom EES eller i Schweiz,
4. Europeiska unionens järnvägsbyrå, och
5. det järnvägsföretag eller den infrastrukturförvaltare i vars verksamhet föraren är anställd eller anlitad.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om villkoren för direktåtkomst.

I paragrafen regleras frågor om direktåtkomst till förarbevisregistret (jfr prop. prop. 2010/11:122 s. 114). Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att regleringen om utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling ur det registret tas bort. Ändringen innebär att paragrafen endast reglerar i vilka fall direktåtkomst till förarbevisregistret får medges. Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst av personuppgifter ur förarbevisregistret regleras i stället i den nya 11 a §.

Som en följd av ändringen i första stycket har *andra stycket* ändrats till att endast avse regeringens föreskriftsrätt för direktåtkomst.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

11 a §

Personuppgifter ur förarbevisregistret får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

I paragrafen, som är ny, regleras möjligheten att lämna ut personuppgifter ur förarbevisregistret på annat sätt än genom direktåtkomst. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Bestämmelsen medför inte någon rätt för vare sig mottagande myndigheter eller enskilda att få ut uppgifter elektroniskt. Inte heller medför bestämmelsen någon skyldighet att lämna ut uppgifter elektroniskt. Bestämmelsen innebär däremot att det inte finns något hinder mot att lämna ut uppgifter i förarbevisregistret på det sättet om det inte är olämpligt. Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Utlämnande till andra myndighet bör i normalfallet anses vara lämpligt. Detsamma borde i de allra flesta fall gälla för enskilda. När det gäller utlämnande till enskilda kan det dock krävas närmare överväganden bl.a. med hänsyn till vem mottagaren är och mottagarens behandling efter utlämnande.

18 §

Direktåtkomst till intygsregister och *elektroniskt* utlämnande av personuppgifter på *annat sätt än genom direktåtkomst* ur sådana register *som inte förs av det allmänna* får endast medges

1. den som är registrerad i ett intygsregister, när det gäller uppgifter om den registrerade själv i samma register,
2. tillsynsmyndigheten och olycksutredande myndighet i Sverige, samt
3. behörig järnvägssäkerhetsmyndighet och behörigt olycksutredande organ i annat land inom EES eller i Schweiz.

Regeringen meddelar föreskrifter om villkoren för direktåtkomst för sådana intygsregister som förs av det allmänna.

I paragrafen regleras frågor om direktåtkomst till intygsregister (jfr prop. 2010/11:122 s. 115). Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att regleringen om utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling ur ett sådant register som förs av det allmänna tas bort. Ändringen innebär att paragrafen endast reglerar i vilka fall direktåtkomst till intygsregister och elektroniskt utlämnande av personuppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst ur intygsregister som inte först av det allmänna får medges. Elektroniskt utlämnande av personuppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst ur intygsregister som förs av det allmänna regleras i den nya 18 a §.

Som en följd av ändringen i första stycket har *andra stycket* ändrats till att endast avse regeringens föreskriftsrätt för direktåtkomst.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

18 a §

Personuppgifter ur intygsregister som förs av det allmänna får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.

I paragrafen som är ny regleras möjlighet att lämna ut personuppgifter ur intygsregister som förs av det allmänna på annat sätt än genom direktåtkomst. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Bestämmelsen medför inte någon rätt för vare sig mottagande myndigheter eller enskilda att få ut uppgifter elektroniskt. Inte heller medför bestämmelsen någon skyldighet att lämna ut uppgifter elektroniskt. Bestämmelsen innebär däremot att det inte finns något hinder mot att lämna ut uppgifter i ett intygsregister på det sättet om det inte är olämpligt. Bedömningen av om utlämnandet är olämpligt ska ske med beaktande av vad syftet med utlämnandet är, vem mottagaren är, vilka uppgifter det rör sig om samt om nödvändiga säkerhetsåtgärder är vidtagna. Utlämnande till andra myndighet bör i normalfallet anses vara lämpligt. Detsamma borde i de allra flesta fall gälla för enskilda. När det gäller utlämnande till enskilda kan det dock krävas närmare överväganden bl.a. med hänsyn till vem mottagaren är och mottagarens behandling efter utlämnande.

9.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram m.m.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

10 §

Personuppgifter i vaccinationsregistret får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt.*

Paragrafen utgör en upplysningsbestämmelse om att uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst (jfr prop. 2011/12:123 s. 82). Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Ändringen utgör en modernisering och en språklig anpassning till övrig kompletterande dataskyddsreglering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:1164) om elektroniska vägtullssystem

32 §

Personuppgifter som har erhållits enligt 28 § får endast behandlas för att identifiera ett fordon eller en ägare eller innehavare av ett fordon i syfte att ta upp eller driva in vägtullar.

Att personuppgifter som har erhållits enligt 28 § får lämnas ut i vissa fall framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen regleras hur personuppgifter som den nationella kontaktpunkten har erhållit från ett annat land får användas (jfr prop. 2021/22:118 s. 95 och 96). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6 och 5.4.7.

Bestämmelsen innebär att personuppgifter som har erhållits enligt 28 § endast får användas för vissa syften. Detta hindrar emellertid inte att uppgifterna lämnas ut om det är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen så länge utlämnandet utgör ett led i ett tillåtet användningsområde.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en upplysningsbestämmelse som tydliggör att personuppgifter som har erhållits enligt 28 § får lämnas ut i vissa fall enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Vidare omfattar bestämmelsen även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas

1 §

Polismyndigheten får föra ett register över dna-profiler i syfte att stärka kvaliteten i den forensiska verksamheten med dna-analyser (elimineringsdatabasen) i enlighet med denna lag.

Uppgifter i elimineringsdatabasen får, *utöver vad som anges i tredje stycket*, endast behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar vid dna-analyser och hanteringen av dna-spår.

Uppgifter som behandlas enligt andra stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens rätt att föra register över dna-profiler (jfr prop. 2013/14:110 s. 538 och 539). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Första stycket ändras inte.

Andra stycket ändrats på det sättet att det införs en hänvisning till den bestämmelse som införs i tredje stycket. Härigenom tydliggörs att sådana uppgifter som behandlas enligt andra stycket även får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag och förordning.

Det nuvarande tredje stycket förs över till den nya 1 a § och ersätts med ett nytt tredje stycke.

I det nya *tredje stycket* införs en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse. Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att uppgifter som behandlas enligt första stycket även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt andra stycket. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av första stycket. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Innebörden av vissa begrepp

1 a §

Begreppen dna-profil och dna-analys som används i lagen har samma betydelse som i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Bestämmelsen har utan ändringar förs över från nuvarande 1 § tredje stycket (jfr prop. 2017/18:269 s. 389).

9.19 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel

8 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 8 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 8 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 8 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 8 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter

11 §

Personuppgifter får lämnas ut *elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt*.

Paragrafen utgör en upplysningsbestämmelse om att uppgifter som inte är sekretessbelagda kan lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst (jfr prop. 2015/16:143, s. 148). Övervägandena finns i avsnitt 5.6.3.

Ändringen utgör en modernisering och en språklig anpassning till övrig kompletterande dataskyddsreglering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9.20 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

17 kap.

4 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 4 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 17 kap. 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 17 kap. 4 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 17 kap. 4 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 17 kap. 4 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.21 Förslaget till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177)

2 kap.

4 §

Innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att

1. det finns en rättslig grund enligt 1 § för den nya behandlingen, och
2. det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet.

Vid uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att personuppgifter ska få behandlas för ett nytt ändamål inom lagens tillämpningsområde (jfr prop. 2017/18:232, s. 442 och 443). Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

Första stycket ändras inte.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en prövning enligt första stycket inte ska göras vid uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 1 eller 2 §§. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

22 §

Innan personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet.

Vid uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

I paragrafen anges vad som gäller när fråga uppkommer om att behandla personuppgifter, som behandlas med stöd av lagen, för nya ändamål utanför lagens tillämpningsområde (jfr prop. 2017/18:232, s. 451 och 452). Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

Första stycket ändras inte.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en prövning enligt första stycket inte ska göras vid uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.22 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

1 kap.

5 §

PNR-information får endast behandlas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet, om inte annat anges i 6 § eller 5 kap. 3 §.

Att PNR-information får lämnas ut i vissa fall framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen regleras hur PNR-information får användas (jfr prop. 2017/18:234 s. 140). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1 och 5.4.7.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Bestämmelsen innebär att PNR-information endast får användas för vissa syften. Detta hindrar emellertid inte att uppgifterna lämnas ut om det är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen så länge utlämnandet utgör ett led i ett tillåtet användningsområde.

I *andra stycket*, som är nytt införs, en upplysningsbestämmelse som tydliggör att PNR-information får lämnas ut i vissa fall enligt offentlighets- och sekretesslagen.

9.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1212) om nationell läkemedelslista

3 kap.

7 §

Personuppgifter som behandlas enligt 2–5 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i de primära ändamålsbestämmelserna i 3 kap. 2–5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 3 kap. 2–5 §§ även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 3 kap. 2–5 §§. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 3 kap. 2–5 §§. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.24 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikdatalagen (2019:369)

2 kap.

17 §

Personuppgifter som behandlas enligt 3, 7, 11, 14 eller 16 §§ får även behandlas *för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.*

Paragrafen innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i de primära ändamålsbestämmelserna (jfr prop. 2018/19:33, s. 218). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 3, 7, 11, 14 eller 16 §§ även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 3, 7, 11, 14 eller 16 §§. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 3, 7, 11, 14 eller 16 §§. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

Ändringen utgör en modernisering och en språklig anpassning till övrig kompletterande dataskyddsreglering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

9.25 Förslaget till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2019:429)

10 §

Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas *för uppgiftslämnande i överensstämmelse med* lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Paragrafen reglerar ytterligare sekundära ändamål för vilka personuppgifter får behandlas, utöver vad som anges om sekundära ändamål i 9 § (jfr prop. 2018/19:65, s. 178). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Genom ändringen tydliggörs att de uppgifter som behandlas för primära ändamål även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 7 §. Bestämmelsen omfattar liksom tidigare sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att uppgifter ska lämnas ut, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 7 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.26 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:508) om behandling av personuppgifter i det fördelningsanalytiska statistiksystemet för inkomster och transfereringar

5 §

Utöver vad som anges i 4 § får Statistiska centralbyrån behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förvalta och utveckla Fasit.

Personuppgifter som behandlas enligt 4 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att behandla sådana personuppgifter som finns i Fasit för andra ändamål än sådana som anges i 4 § (jfr prop. 2018/19:118 s. 52). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

I *andra stycket,* som är nytt, införs en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse. Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 4 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

enligt 4 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL, i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av första stycket. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.27 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:422) om Rättsmedicinalverkets elimineringsdatabas

1 §

Rättsmedicinalverket får föra ett register över dna- profiler i syfte att stärka kvaliteten i den rättsgenetiska verksamheten med dna-analyser (elimineringsdatabasen) i enlighet med denna lag.

Uppgifter i elimineringsdatabasen får, *utöver vad som anges i tredje stycket*, endast behandlas för att upptäcka och utreda kontamineringar av det som är föremål för dna-analys.

Uppgifter som behandlas enligt andra stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

I paragrafen regleras Rättsmedicinalverket rätt att föra ett register över dna-profiler som benämns elimineringsdatabasen och för vilka syften det får föras (jfr prop. 2019/20:106 s. 100). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Första stycket ändras inte.

Andra stycket ändras på det sättet att det införs en hänvisning till den bestämmelse som införs i tredje stycket. Härigenom tydliggörs att sådana uppgifter som behandlas enligt andra stycket även får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag och förordning.

I det nya *tredje stycket* införs en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse. Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, framgår att uppgifter som behandlas enligt andra stycket även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt andra stycket. Bestäm-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

melsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av första stycket. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. vid misstanke om vissa begångna brott enligt 10 kap. 23 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.28 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:319) om Transportstyrelsens olycksdatabas

7 §

Personuppgifter får behandlas i databasen om det är nödvändigt för
1. framställning av statistik inom trafiksäkerhetsområdet,
2. forskning som avser trafiksäkerhet, eller
3. planering, uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete.

Paragrafen reglerar för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i Transportstyrelsens olycksdatabas (jfr prop. 2020/21:124 s. 86 och 87).

Ändringen innebär att det nuvarande andra stycket flyttas till den nya 7 b §.

7 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 7 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 7 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 7 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 7 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

7 b §

Personuppgifter som behandlas i databasen får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Bestämmelsen förs över från nuvarande 1 § tredje stycket med endast en redaktionell ändring (jfr prop. 2020/21:124 s. 86 och 87).

9.29 Förslaget om lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter

25 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 25 § första stycket får även behandlas för uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 25 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 25 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 25 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 25 §. Bestäm-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

melsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.30 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten

2 kap.

9 §

Försvarsmakten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för diarieföring, arkivering, handläggning av ett ärende eller för att utföra annan liknande uppgift som myndigheten har.

Personuppgifter som behandlas enligt 2, 3 eller 5 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överenstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens ärendehantering. Bestämmelsen avser ärenden som inleds såväl på Försvarsmaktens eget initiativ som efter framställning av annan (jfr prop. 2020/21:224, s. 180). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Genom *andra stycket*, som är nytt, införs en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i de primära ändamålsbestämmelserna i 2 kap. 2, 3 och 5 §§. Genom bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, tydliggörs att de uppgifter som behandlas för primära ändamål även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 2, 3 eller 5 §§. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att uppgifter ska lämnas ut, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 2, 3 eller 5 §§. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.31 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

2 kap.

8 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 2, 5 eller 7 §§ får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 2, 5 eller 7 §§. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 2, 5 eller 7 §§ även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 2, 5 eller 7 §§. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 2, 5 eller 7 §§. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

9.32 Förslaget till lag om ändring i biobankslagen (2023:38)

3 kap.

1 a §

Personuppgifter som behandlas i registret får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 3 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de uppgifter som behandlas för primära ändamål i registret enligt 3 kap. 1 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 3 kap. 1 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 3 kap. 1 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

7 kap.

5 §

PKU-registret får, *utöver vad som anges i andra stycket,* användas endast för de ändamål som anges i 2 § och för framställning av statistik.

Personuppgifter som behandlas enligt 2 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

I paragrafen regleras vad PKU-registret får användas för (jfr prop. 2021/22:257 s. 281). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Paragrafen ändras på det sättet att det tydliggörs att sådana personuppgifter som behandlas för de primära ändamål som anges i 2 § även får behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag och förordning i enlighet med det nya andra stycket.

I det nya andra stycket införs ytterligare en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse. Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 2 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 2 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 2 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.33 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället

7 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. sekundär ändamålsbestämmelse om möjligheten att behandla personuppgifter för ändamål utöver de som anges i den primära ändamålsbestämmelsen i 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Av bestämmelsen, som är en upplysningsbestämmelse, följer att de personuppgifter som behandlas för primära ändamål enligt 6 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 6 §. Bestämmelsen omfattar sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att myndigheten ska lämna ut uppgifter, t.ex. med stöd av 6 kap.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 6 §. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

9.34 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser

3 kap.

3 §

Personuppgifter och uppgifter om avlidna får, utöver vad som följer av 2 och 5 §§ samt 2 kap. 2 § första stycket 2 eller 3, lämnas ut *i överensstämmelse med* lag eller förordning.

Paragrafen reglerar utlämnande av personuppgifter och uppgifter om avlidna från en forskningsdatabas (jfr prop. 2024/25:19 s. 250 och 251). Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Genom ändringen tydliggörs att personuppgifter och uppgifter om avlidna, utöver vad som följer av 2 och 5 §§ samt 2 kap. 2 § första stycket 2 eller 3, får lämnas ut i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar liksom tidigare sådant uppgiftslämnande som sker på grund av att uppgifter ska lämnas ut, t.ex. med stöd av 6 kap. 5 § OSL i fall då utlämnande inte kan ske med stöd av 2 och 5 §§ samt 2 kap. 2 § första stycket 2 eller 3. Bestämmelsen omfattar även sådant uppgiftslämnande som sker med stöd av bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut, t.ex. vid misstanke om vissa begångna brott enligt 10 kap. 23 § OSL. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande till myndigheter och enskilda. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Kommittédirektiv 2023:146

Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, jämställs med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bl.a. ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet,
- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ,

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

- analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentlig information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet,
- göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Uppdraget att överväga förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter om enskilda mellan myndigheter

Vikten av ett välfungerande informationsutbyte

Tillit till det offentliga och till ett lands institutioner är en av grundstenarna för ett välfungerande samhälle. Grundläggande för medborgarnas tillit är att det allmänna sköter sina åtaganden på ett effektivt och rättssäkert sätt. För det behöver myndigheterna tillgång till uppgifter som är korrekta, aktuella och relevanta. Uppgifter som finns tillgängliga hos en myndighet kan vara avgörande för att en annan myndighet ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Det gäller inte minst i fråga om att förebygga, förhindra och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet.

En viktig beståndsdel i det allmännas åtagande är välfärdssystemen. Utbetalningar av medel från det allmänna ska vara korrekta och göras på ett sådant sätt att de kommer rätt personer och företag till del. Missbruk och felaktigt nyttjande av välfärdssystemen gör inte bara att

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

systemen riskerar att tappa i legitimitet utan orsakar även betydande ekonomiska förluster för det allmänna. Ekonomistyrningsverket bedömer att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen under 2021 uppgick till mellan 13 och 16,3 miljarder kronor (Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, ESV 2023:22). Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter bedöms fortsatt vara ett av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten (Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 och 2023).

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är del av det som brukar betecknas som den kriminella ekonomin. Polismyndigheten m.fl. karakteriserar kriminell ekonomi som ett ekosystem av brottsvinster som genereras, hanteras och till delar återinvesteras i fortsatt brottslig verksamhet. Även legala medel, till exempel olika typer av bidrag eller lån, som används för investering i brottslig verksamhet omfattas. Brottsvinsterna återinvesteras i den illegala verksamheten eller förs in i det legala systemet inom eller utanför Sverige, vilket försvårar upptäckt och lagföring (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023). Brottsvinster genereras från en rad olika källor. Det kan handla om alltifrån narkotikahandel, välfärdsbrott och arbetslivskriminalitet till undandragande av skatt, penningtvätt och illegal avfallshantering.

Under de senaste åren har våld i form av skjutningar och sprängningar ökat. På senare tid har polisen vittnat om att allt yngre personer påträffas, både som offer och som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och uppgörelser mellan kriminella nätverk. Genom att använda sig av yngre personer som utförare kan äldre kriminella skydda sig själva för exponering och straff. Barn som inte är straffmyndiga utför i stället de grova brotten. I en rapport om kriminella nätverk i polisregion Stockholm uppges att en majoritet av de aktiva nätverken involverar personer under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning än vad som tidigare varit känt (Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, Polismyndigheten 2021).

Det är angeläget att vidta åtgärder för att skydda barn och unga som riskerar att fara illa och utnyttjas i kriminella sammanhang och förhindra att de börjar att begå brott eller lockas in i en livsstil som är präglad av brottslighet. För att det ska vara möjligt kan myndig-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

heter som kommer i kontakt med barn och unga behöva få bättre förutsättningar att dela och ta emot relevant information.

Enligt flera myndigheter som samverkar mot organiserad brottslighet utnyttjar kriminella aktörer de luckor som uppstår när det finns ett delat ansvar mellan myndigheter i form av kontroll och tillsyn kontra exempelvis ansvar för utbetalningar. Informationsutbyte och samverkan anses av dessa myndigheter samtidigt begränsas av sekretessregler på ett sätt som gör det svårt för vissa myndigheter att på egen hand upptäcka brottslighet (Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021).

Ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter är ofta en grundläggande förutsättning för att olika former av fusk, regelöverträdelser och brottslighet ska kunna förebyggas, utredas och bekämpas. Detsamma gäller för att bl.a. förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Ett exempel är migrationsområdet där ett effektivt informationsutbyte kan bidra till att motverka att arbetskraft exploateras och att felaktiga uppgifter läggs till grund för uppehållstillstånd i Sverige. Ett annat exempel där ett välfungerande informationsutbyte kan vara en viktig komponent för att minska riskerna för oegentligheter är myndigheternas utbetalningar av EU-medel som är kopplade till olika EU-fonder och EU-program. I dagsläget saknar myndigheterna möjlighet att strukturerat och regelmässigt utbyta och samköra uppgifter om stödmottagare, däribland möjligheten att kontrollera riktigheten i vissa ingivna underlag. Ett förbättrat informationsutbyte mellan de myndigheter som administrerar EU-medel kan därför bidra till att bl.a. förebygga och motverka dubbelfinansiering och andra typer av bedrägerier.

Företeelser som exempelvis fusk, regelöverträdelser och brottslighet är samhällsövergripande. Av det skälet är behovet av informationsutbyte inte begränsat till ett visst samhällsområde eller några enstaka myndigheter. Det gäller även om behovet av information skiljer sig åt mellan olika myndigheter och verksamheter. De brottsbekämpande myndigheternas behov av information från andra myndigheter kan t.ex. vara olika stort beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är frågan om. Det kan röra sig om uppgifter på individnivå, dvs. som rör enskilda, men också uppgifter av betydelse för att skapa lägesbilder av brottslighet eller förstå brottsupplägg.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Ett ineffektivt informationsutbyte är kostsamt för samhället och kan urholka förtroendet för det allmänna. Ett välfungerande informationsutbyte mellan myndigheter bidrar däremot till att reducera samhällets kostnader, och sårbarhet och stärka dess motståndskraft mot bl.a. fusk, regelöverträdelser och brottslighet.

Dagens möjligheter att utbyta uppgifter

Bestämmelser om sekretess och utlämnande av uppgifter

Vilken information myndigheter får utbyta styrs av flera olika regelverk. OSL innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut handlingar. En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan, eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Skälet till detta är intresset av att uppgifter som omfattas av sekretess inte når en större krets än vad som är absolut nödvändigt. För att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs i princip att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Som huvudregel gäller också att ett utlämnande ska föregås av en begäran från en myndighet om att få en eller flera uppgifter från en annan myndighet.

I 10 kap. OSL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess som gäller till förmån för såväl enskilda som myndigheter. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får endast brytas i de fall då det för fullgörandet av ett visst åtagande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och prop. 2008/09:150 s. 368).

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall uppgifter uppen-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

bart behöver lämnas ut och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Från bestämmelsens tillämpningsområde finns vissa undantag. Bestämmelsen bryter t.ex. inte sekretess för vissa uppgifter om enskilda inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet används ofta för att reglera ett vanligen förekommande informationsutbyte mellan myndigheter. Om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillämplig, innebär det att såväl sekretessbelagda som offentliga uppgifter ska lämnas ut.

I 6 kap. 5 § OSL regleras en skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter. Enligt bestämmelsen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen bryter alltså inte eventuell sekretess. För att en uppgift ska kunna lämnas ut krävs att uppgiften inte är sekretessreglerad, att det finns ett undantag från sekretess, att uppgiften kan lämnas ut efter en sekretessprövning eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig. Skyldigheten gäller alla uppgifter som en myndighet förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar (prop. 1979/80:2 Del A s. 361).

Bestämmelser om behandling av personuppgifter

Den information som myndigheter behöver utbyta är ofta personuppgifter. Möjligheten att utbyta personuppgifter påverkas inte bara av eventuell sekretess, utan också av bestämmelser om behandling av personuppgifter. För personuppgiftsbehandling i allmänhet gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Ett av syftena med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande friheter och rättigheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

I artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning anges de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter, bl.a. att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, att de ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, att de ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade samt att de ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna. Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (den s.k. finalitetsprincipen).

I artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning uttrycks kravet att det ska finnas en rättslig grund för varje behandling av personuppgifter. Bland de rättsliga grunder som anges i artikeln kan nämnas att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Av artikel 6.3 framgår det att den rättsliga grunden ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt vid behandling enligt artikel 6.1 c och e. En bestämmelse i nationell rätt som tillåter viss behandling av personuppgifter måste uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Grunden ska vara tydlig och precis, och dess tillämpning ska vara förutsebar för personer som omfattas av den (skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning). I artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter. Till dessa särskilda kategorier hör bl.a. uppgifter som avslöjar politiska åsikter och religiös övertygelse samt uppgifter om hälsa.

EU:s dataskyddsförordning kompletteras i olika avseenden av nationella författningar som t.ex. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen. Förutom dataskyddslagen finns även registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas i vissa offentliga verksamheter.

När vissa behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att t.ex. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller i stället brottsdatalagen (2018:1177), genom vilken det s.k. dataskyddsdirektivet i huvudsak har genomförts. Brottsdatalagen är, liksom dataskyddslagen, subsidiär. Om det för en myndighet som be-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

driver verksamhet inom brottsdatalagens tillämpningsområde finns en författning med bestämmelser som avviker från brottsdatalagen, ska därför den författningen tillämpas.

En effektiv och ändamålsenlig samverkan förutsätter goda möjligheter att utbyta information

Det är viktigt att allmänheten har förtroende för att myndigheterna utför sina förvaltningsuppgifter på ett ansvarsfullt och korrekt sätt. För att den statliga förvaltningen ska kunna vara effektiv och rättssäker krävs att det finns ett gott samarbete myndigheterna emellan. Skyldigheten för myndigheter att samverka och bistå varandra framgår bl.a. av 8 § förvaltningslagen (2017:900). Lagen gäller för i princip hela förvaltningen och omfattar både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (prop. 2016/17:180 s. 25–27). I myndighetsförordningen (2007:515), som är tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, anges vidare att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §). Bestämmelsen syftar till att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

Behovet av att myndigheter ges förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra har uppmärksammats inom flera myndighetsgemensamma samverkansinsatser. Delegationen mot arbetslivskriminalitet bedömer att det myndighetsgemensamma arbetet skulle kunna bli mer effektivt och träffsäkert om möjligheten till informationsutbyte stärktes (se betänkandet Arbetslivskriminalitet En definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge [SO 2022:36]). Ett annat exempel är den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet där tolv myndigheter samverkar strategiskt och operativt utifrån en gemensam inriktning, på regeringens uppdrag sedan 2009. I rapporten Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet 2022 framhåller myndigheterna inom satsningen att informationsdelning mellan myndigheterna är en viktig del av den operativa verksamheten som har bidragit till att andra myndigheter har kunnat uppnå framgång i sitt arbete.

Behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter har även uppmärksammats av en rad olika utredningar de senaste åren (se t.ex. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetal-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

ningar från välfärdssystemen – en utvärdering [SOU 2018:14], Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen [SOU 2019:59], Kontroll för ökad tilltro [SOU 2020:35], Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella, samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset [Ds 2020:28] och Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet [Ds 2021:1]).

Även i pågående utredningar uppmärksammas behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Regeringen beslutade i januari i år om tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03). Utredaren ska även ska ta ställning till hur det kan införas en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott (dir 2023:11). Uppdraget ska redovisas den 31 oktober 2023.

Ett antal åtgärder har redan vidtagits för att förbättra möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att bl.a. hindra felaktiga utbetalningar och motverka brottslighet, och det pågår ett antal utredningar som syftar till att på olika sätt förbättra informationsöverföringen mellan myndigheter. Den 1 januari 2024 ska den nya Utbetalningsmyndigheten inleda sin verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, och arbetet med att förbereda verksamheten pågår (dir 2022:8 och 2022:137). Samtidigt visar den kartläggning som har gjorts i promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) att omfattande behov av utökat informationsutbyte kvarstår. I promemorian görs bedömningen att myndigheterna behöver ges bättre förutsättningar att ta ett helhetsansvar för det offentliga åtagandet genom att bl.a. på eget initiativ kunna uppmärksamma andra myndigheter på felaktigheter eller andra omständigheter som har betydelse för den mottagande myndighetens verksamhet. Myndigheterna behöver även ges bättre förutsättningar att kunna utbyta information elektroniskt.

Undersökningarna i promemorian Utökat informationsutbyte har varit avgränsade till behovet av ytterligare informationsutbyte för att säkerställa att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut i fråga om ersättningar från

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

välfärdssystemen, och för att motverka arbetslivskriminalitet. För att det ska vara möjligt att ta ett större grepp om frågan om förbättrat informationsutbyte mellan myndigheter krävs att en mer heltäckande kartläggning av behovet görs.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i den kartläggning som gjorts i promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) och med beaktande av det arbete som pågår i bl.a. Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03) kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet.

Begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte

I flera utredningar och myndighetsrapporter och i den allmänna debatten har ett antal begränsningar och hinder som försvårar ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan myndigheter återkommande lyfts fram. Enligt den analys som har gjorts i promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) är bilden av vad som hindrar eller begränsar informationsutbytet mångfasetterad. De rättsliga hindren är mest framträdande, men vid sidan av dem handlar det om hinder förknippade med tekniska förutsättningar och hinder kopplade till tillämpning av regelverket. När det gäller rättsliga hinder konstaterar utredningen att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte medger att uppgifter av betydelse för en annan myndighet eller kommun utbyts i tillräcklig omfattning. Generalklausulens tillämpningsområde är för begränsat och befintliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet är i vissa fall för detaljerade. Det befintliga regelverket medger inte heller att uppgifter i tillräcklig omfattning lämnas på en utlämnande myndighets eget initiativ. Enligt promemorian skulle en utökad möjlighet för myndigheter att på eget initiativ lämna ut uppgifter innebära att den mottagande myndigheten i större utsträckning får kännedom om uppgifter som har betydelse för den egna verksamheten vilket bl.a. skulle leda till bättre beslutsunderlag och effektivare kontrollverksamhet.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

En annan begränsning som lyfts fram i promemorian Utökat informationsutbyte är att regelverken om hur personuppgifter får behandlas inte i tillräcklig omfattning möjliggör att uppgifter kan utbytas elektroniskt. Att uppgifter kan utbytas elektroniskt är enligt utredningen i princip en förutsättning för ett effektivt informationsutbyte. Utredningen bedömer att det finns omotiverade begränsningar eller hinder för myndigheter att utbyta personuppgifter elektroniskt.

Försäkringskassan lyfter i en hemställan till regeringen fram att det regelverk som i dag finns för hur myndigheter får dela uppgifter med varandra har kommit att bli svåröverskådligt och svårtillämpat med nya uppgiftsskyldigheter som har tillkommit vartefter (Ju2021/01700). Myndigheten anser att dagens regelverk inte är tillräckligt effektivt eller ändamålsenligt för att kunna komma till rätta med de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Försäkringskassan efterlyser en utredning som analyserar om sekretessgränserna mellan myndigheter ska avskaffas när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

Enligt Brottsförebyggande rådets rapport Informationsdelning mellan polis och socialtjänst (2021:2) är det oklart vad i sekretesslagstiftningen som utgör ett hinder för informationsdelning, men enligt rapporten handlar det huvudsakligen om avsaknaden av vägledning om hur lagen ska tillämpas i enskilda fall, snarare än bestämmelsernas utformning. Förutom att sekretesslagstiftningen ses som komplicerad, är många rädda för att göra fel på grund av det personliga ansvar som följer av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten. Det faktum att en tjänsteman däremot sällan riskerar något ansvar om information inte lämnas ut bidrar till att sekretessbrytande bestämmelser inte utnyttjas i den utsträckning som är möjligt.

En generell sekretessbrytande bestämmelse

Ett sätt att förbättra myndigheternas möjligheter att utbyta information kan vara att införa en generell sekretessbrytande bestämmelse som ger myndigheterna en möjlighet att utbyta sekretessbelagda uppgifter mer rutinmässigt. Ett sådant förslag har lämnats i promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13). Förslaget innebär att sekretess inte ska hindra att en uppgift som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsregle-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

rade verksamhet. Bestämmelsen föreslås endast bryta sekretess till skydd för enskilda och omfattar ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter. En uppgift ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar mot det. Viss sekretess till skydd för enskilda föreslås undantas, däribland s.k. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Bestämmelsen innebär att uppgifter ska få lämnas ut såväl på begäran som på eget initiativ. Det innebär inte att den myndighet som förfogar över uppgiften har en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ. Om en myndighet vet att en annan myndighet behöver uppgifterna, bör dock uppgifterna lämnas ut om övriga förutsättningar är uppfyllda. Informationsutbytet föreslås ske inom ramen för såväl handläggning av ärenden som myndigheters faktiska handlande.

Förslaget i promemorian har remitterats och bereds i Regeringskansliet. De flesta remissinstanser är positiva till förslaget om införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse, medan några instanser är kritiska, bl.a. Justitiekanslern (JK) och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). IMY avstyrker förslaget mot bakgrund av att det bl.a. saknas en kartläggning av förslagets konkreta konsekvenser för spridningen av personuppgifter. Enligt myndigheten behövs en sådan kartläggning för att det ska vara möjligt att bedöma om det intrång i integriteten som förslaget medför är proportionerligt. IMY anser även att bestämmelsen inte är så tydlig och precis att en enskild kan förutse att de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne kan komma att lämnas ut. Enligt JK:s mening medför förslaget en risk att sekretessbelagda uppgifter felaktigt och i alltför stor utsträckning utbyts mellan myndigheter, vilket skulle strida mot dataskyddsförordningens krav på att behandlingen av personuppgifter ska vara nödvändig i förhållande till sina syften och krav på uppgiftsminimering.

Utredaren ska därför

- mot bakgrund av genomförd kartläggning analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ,

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

- göra en översyn av vilka befintliga sekretessbrytande bestämmelser som kan behöva upphävas eller ändras vid införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse,
- göra en analys av hur de förslag som lämnas förhåller sig till intresset av sekretesskydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökad möjlighet att utbyta offentliga uppgifter

I dag finns en skyldighet för myndigheter att lämna ut offentliga uppgifter om en annan myndighet begär att få del av uppgifterna, så länge det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Det är även möjligt för en myndighet att lämna ut offentliga uppgifter om dessa omfattas av bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Många gånger kan offentliga uppgifter som en myndighet förfogar över vara av betydelse för en annan myndighet eller för en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet. En myndighet kan t.ex. i samband med sin handläggning av ärenden få uppgifter som är offentliga och som kan ha direkt betydelse för en annan myndighets eller självständig verksamhetsgrens beslutsfattande. Den kartläggning som har gjorts i Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) visar att det utöver det behov av informationsutbyte som har förutsetts av lagstiftaren och som därför omfattas av en uppgiftsskyldighet kan uppkomma andra situationer där offentliga uppgifter som är av betydelse för en annan myndighets verksamhet kan behöva utbytas.

I promemorian lämnas ett förslag till en ny bestämmelse i OSL som gör det möjligt för en myndighet att i större utsträckning på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet. Enligt bestämmelsen får en myndighet till en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd och uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Förslaget har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. De flesta remissinstanserna är positiva till införandet av bestämmelsen men några remissinstanser, bl.a. JK och IMY, är kritiska av i princip samma skäl som när det gäller den av utredaren föreslagna generella sekretessbrytande regleringen.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Utredaren ska därför

- mot bakgrund av genomförd kartläggning analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta offentliga uppgifter kan tillgodoses,
- särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett utökat informationsutbyte och den personliga integriteten

Ett utökat informationsutbyte kan innebära ett intrång i den enskildes personliga integritet. Regler om skydd för den personliga integriteten finns bl.a. i regeringsformen (2 kap. 6 § andra stycket), i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 8) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artiklarna 7 och 8). Ett allmänt skydd för den personliga integriteten finns även i dataskyddsförordningen.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet för den personliga integriteten är inte absolut, utan kan under vissa förutsättningar begränsas med hänsyn till andra motstående intressen. Begränsningen måste dock ske genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen). Denna begränsning får vidare ske endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en analys och avvägning göras mellan olika berättigade intressen. Det intrång som sker i den enskildes personliga integritet måste vara befogat och stå i rimlig proportion till de fördelar som intrånget bidrar

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

med till det motstående intresset. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kan leda till ökad kartläggning av enskilda. Omfattande behandling av personuppgifter, däribland känsliga sådana, kan utgöra ett stort intrång i enskildas personliga integritet. Ett sådant intrång kan påverka allmänhetens förtroende för myndigheterna negativt, något som i sin tur kan ha en negativ påverkan på vissa myndigheters förutsättningar att utföra sitt arbete. Myndigheternas tillgång till information kan också vara beroende av att enskilda har förtroende för myndigheterna. Ett utökat informationsutbyte kan därför leda till att enskilda inte vågar lämna korrekta uppgifter till myndigheter eller inte söker stöd och hjälp. Särskilt i fall som rör barn behöver det göras noggranna avvägningar av vad som är ett agerande för barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter, vilken gäller som svensk lag.

I detta sammanhang måste det dock beaktas att det finns ett starkt intresse på såväl samhällsnivå som individnivå av att fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet förhindras och beivras. Vikten av att myndigheter utbyter information med varandra har dessutom ökat inte minst mot bakgrund av att den organiserade brottsligheten har utvecklats till att bli mer samhällshotande och verka inom allt fler delar av samhället. Ett införande av såväl en bestämmelse som möjliggör ett utökat utbyte av offentliga uppgifter, som en generell sekretessbrytande bestämmelse förutsätter noggranna avvägningar, bl.a. av hur förslaget kan utformas och avgränsas så att enskildas starka integritetsintressen kan beaktas. Vid införande av en sekretessbrytande bestämmelse bör bl.a. överväganden göras av om de aktuella uppgifterna kommer att ha ett sekretesskydd hos den mottagande myndigheten samt, om så inte är fallet, om de bör ha det (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 75–76). Det är viktigt att det även görs en analys av om EU:s dataskyddsförordnings krav på bl.a. rättslig grund för behandling av personuppgifter är uppfyllda. I det ligger att se till att den nationella regleringen dels är proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas, dels är tydlig, precis och förutsägbar för personer som kommer att omfattas av den.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Utredaren ska därför

- väga behovet av ett förbättrat informationsutbyte mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet, och
- ta ställning till hur förslag som lämnas ska utformas och avgränsas för att vara förenliga med bl.a. 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och EU:s dataskyddsförordning.

Utökade möjligheter att utbyta information förutsätter att myndigheternas registerförfattningar ses över

I svensk rätt finns ett stort antal s.k. registerförfattningar som innehåller mer sektorsspecifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen vid myndigheter och som kompletterar EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och brottsdatalagen. Som exempel kan nämnas studiestödsdatalagen (2009:287), 114 kap. socialförsäkringsbalken och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, med tillhörande förordningar.

Registerförfattningarnas karaktär varierar. Det är dock vanligt att de innehåller bestämmelser om för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, personuppgiftsansvar, sökbegränsningar, elektroniskt utlämnande och direktåtkomst (se betänkandet Myndighetsdatalag [SOU 2015:39] s. 98). Ändamålsbestämmelser i registerförfattningar kan sägas anpassa tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning och säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter. Ändamålsbestämmelserna ger tillsammans med finalitetsprincipen en ram för vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten.

Registerförfattningarna reglerar även formen för utlämnande av uppgifter. Bestämmelser om ett elektroniskt utlämnande av uppgifter kan se ut på olika sätt. De kan utformas som regler om direktåtkomst, vilket innebär att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61). Det finns även bestämmelser om annat elektroniskt utlämnande, ibland kallat utlämnande på medium för automatiserad behandling, som inbegriper utlämnande av uppgifter per e-post, på usb-minne eller genom elektronisk direktöverföring från ett datorsystem till ett annat. I EU:s dataskyddsförordning finns inte några särskilda bestämmelser som reglerar formerna för ett utlämnande, utan det krävs, i likhet med vad som gäller för all behandling av per-

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

sonuppgifter, att behandlingen uppfyller bestämmelserna i förordningen. Den personuppgiftsansvarige är dock skyldig att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som en digital hantering kan medföra (jfr artikel 5.1 f och artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning).

Den analys som har gjorts i promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) visar att det i myndigheternas registerförfattningar kan finnas vissa begränsningar av möjligheten att dels behandla personuppgifter för att kunna lämna ut och ta emot dem, dels lämna ut dem elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. För att syftet med förslag om förbättrat informationsutbyte ska kunna uppnås kan vissa registerförfattningar behöva ändras.

Utredaren ska därför

- göra en översyn, i den utsträckning det behövs, av myndigheternas registerförfattningar, för att möjliggöra att de förslag som lämnas tjänar sitt syfte och kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslag på författningsändringar ska föregås av en integritetsanalys. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen innebär för spridningen av personuppgifter inom och mellan myndigheter. Utredaren ska vidare redovisa de offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för de allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnader för specifika myndigheter ska redovisas separat.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de aktörer som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning av uppdraget

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

(Justitiedepartementet)

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Kommittédirektiv 2024:87

Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 oktober 2023 kommittédirektiven Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 28 februari 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 april 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.

n myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - IFN-2025/00223-3 Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45 - Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott : Remiss SOU 2025:45

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

§ 106

Diarienr: IFN-2025/00223

Remiss - Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor SOU 2025:45

Förslag till beslut

Individ och familjenämnden godkänner yttrandet-Remiss av slutbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45) från Justitiedepartementet enligt förvaltningens förslag.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har beretts möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor* (SOU 2025:45) och kommunstyrelsen har överlämnat remissen till de sociala nämnderna och utbildningsnämnderna för yttrande till kommunstyrelsen. Remissen har även fördelas till kommunstyrelsen för yttrande

Individ och familjenämnden (IFN) stödjer förslagen och delar i stort utredningens bedömningar. IFN efterfrågar dock vissa förtydliganden gällande diarieföring och dokumentering av utlämnande av sekretessreglerade uppgifter som inte bedöms vara sekretessbelagda i relation till mottagaren. Vidare gör IFN en annan bedömning än utredningen i frågan om ekonomiska konsekvenser för kommuner.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut att godkänna yttrandet.

Beslutsunderlag

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor (SOU 2025:45), Slutbetänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.

Beredningsansvarig

Maria Sydlén, jurist

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-09-01

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2025/00202

Remiss - Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt SOU 2025:61

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden yttrar sig till Socialdepartementet i enlighet med yttrande 2025-08-22.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun har fått ta del av slutbetänkandet SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt, volym 1 och 2 och beretts tillfälle att lämna synpunkter på innehållet. Utredningen tillsattes av regeringen 2021 då uppgifter hade framkommit om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten både i Sverige och internationellt.

Umeå kommun uppfattar betänkandets innehåll som särskilt angeläget, då fokus ligger på att tillvarata barnets rätt och vår skyldighet att alltid agera utifrån barnets bästa. Umeå kommun har valt att lämna synpunkter avseende vissa delar av utredningens innehåll.

Beslutsunderlag

SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2.
Yttrande över SOU 2025:61 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt.

Beredningsansvariga

Charlotta Landström, Socialt ansvarig samordnare
Sofia Karestål, Enhetschef Familjerätten
Lena Bolin, utredare

Beslutet ska skickas till
Socialdepartementet.

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00202

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

UMEÅ KOMMUN

Yttrande Sida 1 av 6

2025-08-22 Dnr: IFN-2025/00202

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Remiss - Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt SOU 2025:61

Inledning

Umeå kommun har fått ta del av slutbetänkandet SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt, volym 1 och 2 och beretts tillfälle att lämna synpunkter på innehållet. Utredningen tillsattes av regeringen 2021 utifrån att uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten, hade framkommit både i Sverige och internationellt.

Betänkandet beskriver att uppdragets syfte varit att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Vidare ska de lärdomar utredningen genererar ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredningen har även fokuserat på behovet av adoptionsspecifikt stöd och ger förslag på vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras.

Umeå kommun uppfattar betänkandets innehåll som särskilt angeläget, då fokus ligger på att tillvarata barnets rätt och vår skyldighet att alltid agera utifrån barnets bästa. Umeå kommun har valt att lämna synpunkter avseende vissa delar av utredningens innehåll.

Sammanfattande synpunkter

Kommunen ser allvarligt på den höga nivå av tillit som utredningen beskriver har funnits mellan inblandade aktörer inom adoptionsförmedlingen, vilket medfört att en del av de oegentligheter som

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Lena Bolin

lena.bolin@umea.se

förekommit inte i tillräcklig utsträckning blivit åtgärdade. Skrivelsen redogör även för att det under de decennier som adoptionsverksamheten pågått funnits en avsaknad av verktyg och rutiner för att komma till rätta med och förebygga oegentligheter, vilket är särskilt graverande mot bakgrund av att Sverige adopterat barn från länder med diktaturer, fattigdom och känd korruption. Inblandade aktörer borde därför, som utredningen är inne på kunnat räkna ut, att risken för oegentligheter kopplat till de omständigheterna kunnat anses som hög och åtgärder av den anledningen vidtagits.

SOU:ns andra volym redogör bland annat för brister i adoptionsakter samt beskriver hur vårdnadshavare pressats eller blivit vilseledda att ge sitt samtycke. Det finns därför ett behov av att säkerställa hur adoptionssamtycket gått till och att hitta en fungerande form för att garantera det i framtiden.

Kommunen är enig med utredningens resonemang att adoption som företeelse är ett ”högriskprojekt” där mycket kan gå fel på vägen. Det är av den anledningen extra viktigt att problematisera och identifiera de risker som finns i de processer som en internationell adoption innebär. Ur ett myndighetsperspektiv tycker kommunen att det förekommit otydligheter i socialtjänstens roll och kring möjligheten att påverka oegentligheter.

Även om internationella adoptioner minskat stadigt så ligger Sverige, sett till vårt lands storlek högt upp på listan vad gäller antalet internationella adoptioner över tid och många i vårt land delar erfarenheten av att vara adopterad. Ur ett socialtjänstperspektiv är däremot gruppen förhållandevis liten och det kan därför vara utmanande att upprätthålla adekvat kompetens för de uppgifter som socialtjänsten ansvarar för. Särskilt problematiskt kan det bli för små kommuner, där adoptionerna är jämförelsevis få.

Kommunen anser att det precis som utredningen beskriver är viktigt att utveckla stödet till adopterade och är enig med utredningens bedömningar och förslag, som handlar om att tillskapa ett resurscentrum där adopterade kan få ett lättillgängligt, individanpassat stöd, enskilt och i grupp samt hjälp med ursprungssökning och bidrag till familjeåterförening samt att MFOF tar över adoptionsbesluten. Kommunen ser fördelar med dessa föreslagna förändringar, då de sammantaget kan säkra upp och skapa en grund för ett mer kvalitetsmässigt, jämlikt stöd och mer enhetliga bedömningar och beslut.

Kommunen ser positivt på det som utredningen beskriver att en ursäkt till adopterade personer behövs, där de brister och oegentligheter som begåtts över tid erkänns och att formen för ursäkten tas fram tillsammans med de som berörs.

Kommunen är enig med utredningens bedömning att om internationell adoptionsverksamhet ska få fortgå, är det i så fall viktigt att varje enskilt led säkras upp så att barnens rätt tillgodoses fullt ut vid adoptionen. En

adoption är som utredningen beskriver ett stort ingrepp i en människas liv samt att den bland annat går emot närhetsprincipen. Därför bör andra lösningar prövas i första hand. Situationer kommer dock fortsatt uppstå, där behovet av att adoptera ett barn föreligger, men då ska det finnas en trygg process, en reglering och en fungerande struktur som kan säkerställa barnets bästa.

Sveriges internationella adoptionsverksamhet − lärdomar och vägen framåt SOU Volym 1

Synpunkterna som presenteras följer betänkandets disposition och är kopplade till utredningens olika avsnitt

7.5.8 Socialnämnderna och domstolarna har getts en central men otydlig roll
Kommunen instämmer i utredningens slutsats att socialtjänsten fått ett stort ansvar i adoptionssammanhang, där rollen som inneburit prövning och kontroll av adoptivföräldrarnas lämplighet upplevts som komplex. Verksamheten som bedriver utredningarna utifrån ett bestämt regelverk, har inte haft skäl att tvivla på riktigheten i de underlag som kommit verksamheten till del. Vid beslut om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande så har kommunen förlitat sig på adoptionsorganisationens uppgifter.

7.8 En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer
Kommunen ställer sig bakom förslaget.

8.9.3 MFOF har lämnat förslag för att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen
Kommunen är överens med de förslag som MFOF föreslår.

8.10.3 Det ska vara tillåtet med adoption över landgränser men det krävs en starkare statlig kontroll
Kommunen är enig med utredningens bedömning att det alltid kommer att finnas behov av adoption över landgränser i enstaka fall. Att ge staten större kontroll skulle kunna innebära en mer rättssäker hantering och att oegentligheter undviks (orsakade av exempelvis ekonomiska intressen). Förslaget att det ska krävas tillstånd från MFOF för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land tillstyrks. I utredningen står det att MFOFs uppgift blir att pröva om förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa. Vad som blir viktigt då är att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan medgivandeprocessen i socialnämnderna och MFoFs ansvar. Här kan med fördel tydliga kunskapsstöd tas fram till socialnämnderna, speciellt för att upprätthålla kompetens, då adoptionerna kommer att vara få. Ett annat alternativ skulle förslagsvis kunna vara att MFOF handlägger hela processen, det vill säga även beslut om medgivande, för att ur ett rättvise- och kvalitetsperspektiv säkra upp att det blir genomfört på ett jämlikt sätt oavsett var i landet man bor.

8.10.4 Prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFOF

Kommunen tillstyrker förslaget och anser att precis som utredningen beskriver så har MFOF bättre förutsättningar när det gäller att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta. Idag har kommunen uppdraget att pröva sökandens lämplighet samt granska adopterbarheten och adoptionshandlingarna. Detta kan innebära svårigheter, då inte rätt förutsättningar finns att säkerställa riktigheten i varje handling som ingår i processen. Här skulle MFOF ha större möjligheter samt utrymme, att kontrollera och se till att alla krav uppfylls.

När det gäller det nya förfarandet som föreslås, det vill säga att MFOF har en underrättelseskyldighet till socialnämnden är socialnämndens roll därefter att underrätta adoptivföräldrarna och planera för uppföljande kontakt. Här finns behov av ett nationellt kunskapsstöd som tydliggör syftet med kontakten och som kan ge socialnämnden vägledning i genomförandet. Ett alternativt tillvägagångssätt skulle vara att MFOF uppdrar till socialnämnden att göra uppföljningar av det adopterade barnet samt presenterar de olika delar som de anser att kommunen behöver följa upp.

8.10.6 Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamheten måste systemet reformeras

Vi instämmer i utredningens bedömning att om förmedlingsverksamheten genom auktoriserade sammanslutningar ska fortsätta så måste verksamheten reformeras och att det precis som utredningen lyfter fram då behöver säkerställas att barnets bästa är överordnat alla andra intressen.

9.3.3 Det nuvarande stödet är otillräckligt

Kommunen är enig med utredningens bedömning att det nuvarande stödet behöver förstärkas. Kunskapsnivån är idag ojämn inom socialtjänst och hälso- och sjukvård och för att stödet som ges ska vara likvärdigt finns det behov av ett nationellt organiserat stöd. Det finns även behov av fler lokala stöd över hela landet. Vid utarbetandet av ett mer likvärdigt, nationellt stöd skulle goda, lokala exempel ute i landet kunna vara vägledande.

9.3.4 Sammanfattning av hur stödet behöver förbättras

I den sammanfattning som presenteras över hur stödet till personer som adopterats behöver förbättras, så är kommunen enig med de delar som utredningen lyfter fram. Det är viktigt att adopterade personer får bättre kännedom om vilket stöd som erbjuds, att stödet är lätt tillgängligt och når alla som behöver det.

9.4 Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Kommunen är enig med förslaget som innebär att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor tillskapas och att det möjliggör ett stöd som blir mer jämlikt och mer av samma kvalitet oavsett var i landet personen bor. Det är också positivt det som

utredningen beskriver, att även om stödet är nationellt styrt, så ska samtalsstöd tillgängliggöras på olika ställen i landet. Det är viktigt att det finns ett fokus på tidigt stöd till adopterade och att det är riktat till barn och vuxna samt att rätt stöd finns tillgängligt för adoptivföräldrar.

För att kunna hålla en god kvalitet kompetens- och kunskapsmässigt rörande adoptioner krävs ett starkt resursbatteri hos socialtjänsten, vilket blir allt svårare att tillgodose, då gruppen är förhållandevis liten och när det beslutas om redan knappa resurser att fördela. Det blir även problematiskt då dessa frågor kan ha svårt att göra sig hörda samt att organisationen inte riktigt helt har förståelse för de insatser som behöver utföras och vad som krävs för att upprätthålla kompetens inom området.

Kommunen skulle även se fördelar om ett nationellt resurscentrum eller MFOF ansvarade för alla delar i adoptionsprocessen. Det skulle skapa förutsättningar till en mer likvärdig handläggning och stöd genom alla olika delar av adoptionsprocessen. Berörda personer skulle tillförsäkras specialistkompetens och med anledning av den förhållandevis lilla målgruppen skulle det också kunna vara den mest kostnadseffektiva hanteringen för samhället.

Utredningen lyfter fram att resurscentrumet ska ses som ett komplement och inte ersätta kommuners och regioners ansvar och att de ser en risk i att verksamheterna i större utsträckning inte tar sitt ansvar och istället hänvisar adopterade personer vidare till resurscentrumet. Kommunen förstår utredningens farhåga och anser att det därför är särskilt viktigt att tydliggöra kommuner och regioners respektive ansvar samt att aktuell vägledning finns samlat på ett ställe.

Även om valfriheten i sammanhanget kan ses som något positivt, så bör det i så fall finnas en medvetenhet kring att det förutsätter att de som söker stöd kan navigera i de olika stödformer som tas fram. Kommunen kan inte heller riktigt tydligt se hur barnperspektivet är representerat i ett sådant system och en fungerande form för stöd till barn som inte kan använda sig av ett valfrihetssystem behövs i så fall också.

9.7 Det nationella resurscentrumet ska bistå adopterade personer med ursprungssökning

Kommunen tillstyrker förslaget och ser positivt på att resurscentrumet ska vara en samlad väg in för adopterade personer som vill söka sitt ursprung och att verksamheten bygger upp nödvändig och bred kompetens inom området och en fungerande struktur för detta.

9.8 Det nationella resurscentrumet ska bistå vid misstankar om oegentligheter i adoptioner

Kommunen är enig med förslaget att det nationella resurscentrumet kan överta ansvaret att vara nationell kontaktpunkt för oegentligheter istället för MFOF. Detta eftersom centrumet även är tänkt att erbjuda stöd till de adopterade personer som misstänker att oegentligheter begåtts i deras adoptioner.

9.11 Kunskapsstöd till yrkesverksamma
Kommunen tillstyrker förslaget och ser det som positivt att centrumet erbjuder stöd till yrkesverksamma, vilket ger en likriktning i kompetenshöjning, så att adopterade personer får stöd av samma kvalitet oavsett var den enskilde bor. Det är även viktigt att stödet är lättillgängligt och att möjlighet finns till rådgivning.

9.12 Adopterade personer ska ha rätt till ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet
Kommunen är enig med förslaget, då det är viktigt att alla får samma förutsättningar att söka sitt ursprung och att det inte blir en ekonomisk fråga som idag då alla inte har råd att resa.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt

Volym 1

Betänkande av Adoptionskommissionen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:61

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1265-4 (tryck)
ISBN 978-91-525-1266-1 (pdf)
ISSN 0375-250X

En utredares tankar

Att utreda om det har förekommit oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet lät när jag fick frågan som en ganska okomplicerad uppgift. Det har väl inte förekommit några oegentligheter tänkte jag. Det visade sig inte vara så enkelt. Granskningen visar att det inte alltid har gått rätt till.

När barn har adopterats till Sverige har det ibland förekommit olagliga eller oetiska förfaranden som ytterst medfört att det inte funnits underlag för att bedöma om en internationell adoption verkligen kunnat antas vara till det enskilda barnets bästa. Granskningen visar också på svagheter i organiseringen av adoptionsverksamheten som bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras. Undersökningar i andra länder visar på samma sak.

När detta kommer fram väcker det förstås starka känslor. Alla som varit involverade i internationell adoptionsverksamhet har trott sig och haft en stark önskan att göra gott och det rätta. Adoptivföräldrar har fått ett barn som de var övertygade om behövde en ny familj, ett barn som de älskar som alla föräldrar älskar sina barn. De som arbetat med adoptionsförmedling i Sverige har varit övertygade om att de räddat barn från en osäker framtid och gett svenskar möjlighet till föräldraskap. Tillsynsmyndighetens uppgift har länge varit att underlätta internationella adoptioner. Internationell adoption sågs som någonting bra och som stod under statlig tillsyn. Allt verkade gå rätt till. Och så visar det sig att så inte alltid varit fallet. Det är klart att det väcker känslor.

Mitt uppdrag har varit att klarlägga om det förekommit oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten. Uppdraget har inte varit att utvärdera den svenska internationella adoptionsverksamheten; alltså om det har varit bra eller dåligt att vi i Sverige har tagit emot ett stort antal barn för adoption från andra länder. Många gånger under arbetets gång har jag fått synpunkten

att det inte har förekommit några oegentligheter och alldeles oavsett tjänar det inget till att leta efter sådana, det har ju gått bra för barnen som adopterats. Så är det säkert i många fall. Men att en person har eller inte har haft ett bra liv kan inte påverka svaret på den fråga jag har att utreda, nämligen om den personens mänskliga och andra rättigheter har kränkts. Det är två olika saker som inte alltid är så enkla att hålla isär, men som måste besvaras var och en för sig.

Till min hjälp har jag haft ett enastående sekretariat vars oöverträffade hängivenhet och engagemang gjort utredningen möjlig. Vi har alla, under de år som utredningen har pågått, levt med frågor om vilken innebörd adoption har, hur internationell adoption påverkat dem som på olika sätt varit involverade i verksamheten, hur adoption har uppfattats och vilka följder olika beslut har fått. Vi har tagit del av många starkt berörande livsöden, från adopterade personer, adoptivföräldrar och ursprungsföräldrar. En ofrånkomlig insikt är att den svenska internationella adoptionsverksamheten emellanåt har bedrivits utan förståelse för vad en internationell adoption faktiskt innebär för dem som berörs.

Vi har förstås inte kunnat fullgöra uppdraget utan all den kunskap och de erfarenheter och reflektioner som kommit oss till del genom alla de möten vi haft med adopterade personer, adoptivföräldrar och ursprungsföräldrar, våra experter och referensgruppens ledamöter, forskare, myndighetsföreträdare, Riksarkivet och många fler. De har alla generöst delat med sig av sitt kunnande och sina erfarenheter, både positiva och negativa. Er hjälp har varit ovärderlig och ni ska alla ha ett stort tack.

I utredningsuppdraget ligger också att ge förslag på adoptionsspecifikt stöd. Det finns sedan lång tid tillbaka kunskap om att den som har adopterats internationellt kan ha behov av särskilt stöd vid olika tillfällen i livet. Under senare år har ett sådant stöd utvecklats men mycket återstår att göra och det är viktigt att så sker. Jag har inte i uppdrag att överväga ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats av oegentligheter i internationell adoptionsverksamhet. Men redan tillsättandet av utredningen är ett första steg i riktning mot en gottgörelse och slutsatserna och förslagen är ett andra steg i en sådan process. Men fler steg bör tas.

Jag har i betänkandet lämnat ett flertal förslag på hur den fortsatta verksamheten med internationell adoption kan organiseras för att om möjligt förhindra framtida oegentligheter. Det som har skett har skett och det kan vi inte ändra på. Men för framtiden finns lärdomar att dra. Av särskild vikt är att det adoptionsspecifika stöd som föreslås blir verklighet. Jag har också föreslagit att regeringen inleder en process för att ge adopterade personer och deras familjer ett offentligt erkännande och en ursäkt. Det är det minsta vi kan göra för alla de personer som drabbats av oegentligheter i sin adoption.

Uppsala i april 2025

Anna Singer

Tankar från en som blev adopterad till Sverige

Drömmar och fantasier om ett barn. Ett liv. Där.
Drömmar och fantasier om ett liv. Ihop. Här.
Eller isär.

Ett barn som lever någonstans. Som har lukter, smaker, bilder, ljud och känslor. Ett levt liv. Ett riktigt liv. Inte drömt. Inte fantiserat. Ett helt liv, några dagar, några veckor, några år. Någonstans. Med någons händer och någons famn. Del av människors minnen och människors liv. Vad drömmer barnet? Vad fantiserar det? Vad glömmer barnet? Vad vågar det hålla kvar medan det färdas över hav och land för att hamna här?

Barn byter länder. Papper byter händer. Drömmar blir verklighet. Sköna drömmar och mardrömmar. Somriga bilder på ljusbruna barn i folkdräkt. Glittrande, mörkbruna ögon under röda vintermössor i pulkabackar. Ljuvligt skrattande syskon i likadana finkläder. Blonda, raka kalufser bredvid mörka, krulliga tofsar. Här. Samtidigt som. Flera tankar i huvudet samtidigt. Samtidigt som. Familjer faller isär. Föräldrar söker förlorade barn. Människor som saknar makt och medel att kräva sin rätt. Där.

– Inte alla!
– Hur vet du det?
– Hade det varit bättre om?
– Inte längre!
– Kanske för dig, men inte för mig.
– Är du inte tacksam?

Jag är tacksam för att jag har fått förtroendet att skriva några inledande tankar till den här utredningen. En utredning tillsatt för att undersöka vad som skett och kan göras i förhållande till internationella adoptioner till Sverige. Hur det ibland kunde bli så fel trots att vi drömde så fint och vad vi kan göra framåt. Jag är tacksam för att jag kan det. För att jag kan skriva, för att jag har livet och hälsan, för att jag har turen att befinna mig på den här platsen i den här tiden med de här möjligheterna. För att jag får tänka efter före. Skriva några ord innan. Några ord att kanske återvända till efter. Jag vet inte säkert, för jag skriver utan att ha läst utredningen. Utan att veta vad som väntar.

Jag skriver i ovisshet och ändå i visshet. Jag menar att vi redan vet saker med visshet. Men bara en del. Vi vet att några har farit illa. Att andra har haft det bra. Att en del har blivit fel. Att annat har blivit rätt. Att en del har blivit fel och rätt och bra och dåligt samtidigt. Men vi vet väldigt lite om hur många, hur ofta, varför och på vilket sätt. Om vad som kan lösas och om vad som är för sent. Och om hur vi kan gå vidare.

Att inte veta sägs vara välsignat. Att vila i okunnighetens hav ger frihet att fantisera och drömma. Att hoppas och glömma. Att önska att allt egentligen bara är bra. Jag försöker vänja mig vid att inte veta. Hela mitt liv har jag försökt vänja mig vid att jag förmodligen aldrig kommer att få veta. Trots att den allra vanligaste frågan jag får rör just det. Trots att jag har letat överallt. Trots att jag har läst och grävt och rest och sökt och testat och väntat och frågat och prövat. Trots att varje ny bekantskap till slut leder till samma fråga så vet jag, 53 år senare, fortfarande inte var jag kommer ifrån. Jag vet inte ur vilken jord jag har skapats och kapats vid rötterna. Vet inte vilka som gick på den jorden före mig eller vilka som går där än i dag.

Jag kan bara skriva hur det är för mig. En enda av nära 60 000 personer som har adopterats till Sverige från andra länder. I utredningen som följer föreställer jag mig att du kommer att läsa om hur det är för många, många andra. Jag föreställer mig att just som du tänker att du ser ett mönster, att du förstår hur det hänger ihop, så till-

kommer ett nytt perspektiv, en ny oregelbundenhet, som vrider verkligheten ett halvt varv till.

I mitt liv och i mitt arbete som psykolog och psykoterapeut har jag mött personer som har adopterats som aldrig har känt behov av att söka andra rötter. Personer på stadiga fötter som slagit rot i den svenska myllan. Här. Personer som vet, eller inte vet, vad de har lämnat och som är tacksamma att de har hamnat här. Som funnit trygghet och ro och är nöjda så. Jag har mött några som hela sitt liv har haft kontakt med en familj som lever kvar. Där. Andra har återvänt som vuxna och då funnit den familj de en gång kom ifrån.

Jag har mött dem som inte känt igen sig alls. Där. Som aldrig vill tillbaka. Dit. Och dem som ständigt längtar bort.

Jag har mött personer som har adopterats som vill tillbaka men inte är välkomna. Som först har lämnats för adoption och sedan blivit avvisade en gång till när de sökt och funnit ursprungsföräldrar som inte vill eller inte kan ha kontakt. Jag har mött personer som har adopterats från länder som hukar under krig och korruption. Länder som inte vill eller inte kan ta emot dem som söker sig tillbaka. Jag har mött personer som ville och kunde söka sina släktingar men som kom för sent. Så många som sökt sina rötter och funnit fler frågor än svar och undrat vem som ska hjälpa dem att läka. Här.

Jag har också mött dem som sökt och funnit och känt att de blivit helare. Som funnit en hamn och en famn. De som fått veta att de varit efterlängtade, saknade och sörjda. Som blivit stulna, kidnappade, köpta och sålda. Som handelsvaror. Jag har sett ursprungsföräldrars förtvivlan. Där. Och uppväxtföräldrars förfäran. Här. Jag har mött adoptivföräldrar som tröstat och kramat, vyssjat och lyssnat på sina älskade barn samtidigt som samma barn fattades deras första föräldrars öppna famnar. Mardrömmar som ingen av oss hade kunnat fantisera om men som nu är verklighet.

Därtill ofta pålagringar av medfödda eller förvärvade sjukdomar och skador. Mer eller mindre massiva. Synliga och osynliga. Tillfälliga och kroniska. Inte sällan mot en fond av kända och okända kriser och katastrofer. Jag har mött dem som först blev lämnade för

adoption där och sedan blev lämnade av sina adoptivföräldrar här. För att uppdraget blev för svårt. För komplext. För att barnet bar på för stora trauman. För att de vuxna som adopterade hade för låg förmåga, för låg kompetens och för få resurser. Fel resurser. För att varken pengar eller kärlek läker alla sår.

Jag har mött socialarbetare och terapeuter, mor- och farföräldrar, syskon, vänner, partners och barn till personer som har adopterats, som förgäves försökt hjälpa och stötta utan att lyckas stävja stormarna. Privata och professionella som har följt dem som aldrig helt hittat in i samhället eller ut ur ett inre mörker. Personer som gått bredvid någon som sårat och skadat, förstört och förlorat. Alla vi som känt någon som verkat må så bra men som plötsligt inte orkat stanna kvar. Eller som vi visste aldrig mådde särskilt bra. Alla de som vi redan har förlorat. Här.

Adoption sägs vara att uppta en annans barn som sitt eget. Att möta det främmande som sitt eget. Att försöka förstå hur det är att gå i någon annans skor och kropp. Att gå runt i samma skor som alla andra men med en kropp som oftast skiljer sig från normen. En kropp olik förälderns kropp. En kropp som får huvuden att vridas, blickar att dröja sig kvar, frågor att hänga i luften. En kropp som oprovocerat kan få ta emot knuffar och kommentarer, oombedda inviter och förnedrande avvisanden. Bara för att den är främmande för någon annan. Som inte ens när den kommer hem om kvällen är av samma sort som den eller de därhemma. Trots att vi alla är människor.

Min förhoppning är att den här utredningen kommer att kasta ljus över delar av vår gemensamma historia som hittills höljts i dunkel. Sedan är det upp till oss andra att välja hur vi vill gå vidare. Ska vi förändra och i så fall vad och hur? Behöver vi reparera? Kan vi kompensera? Vill vi utkräva ansvar? Vad ska vi ta vara på? Många erfarenheter och kunskaper från internationella adoptioner är även relevanta för andra alternativa sätt att bli föräldrar, för andra barn som växer upp utanför sin ursprungliga familj och för andra människor som bär på mer än en kultur och bakgrund.

Adoption är komplext och livslångt. Ofta inlindat i omsorg och ömhet. Att ha blivit adopterad är en väsentlig del av min identitet men det är inte allt jag är. En människa är så oändligt mycket mer än sina omständigheter. En människa vävs samman av både arv och miljö. Ett land som värnar människors rätt att leva fria och lika i värde och rättigheter är en fin miljö att vävas in i. Om det även innefattar ett erkännande av mitt arv, min historia och rätten till kännedom om mitt ursprung, som än så länge fattas mig, skulle jag vara tacksam.

Stockholm den 31 januari 2025

Hanna Wallensteen
Leg. psykolog, leg. psykoterapeut

Till statsrådet
Camilla Waltersson Grönvall

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 28 oktober 2021 att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat tillbaka i tiden fram till i dag. Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredaren ska också utreda behov av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas, och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs. Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 6 juli 2023 (dir. 2023:113), den 19 september 2024 (dir. 2024:86) och den 10 december 2024 (dir. 2024:120).

Som särskild utredare förordnades den 28 oktober 2021 professorn i civilrätt Anna Singer.

Utredaren har bistått av ett sekretariat. Som huvudsekreterare anställdes den 1 december 2021 utredaren Tina J Nilsson. Som utredningssekreterare anställdes den 1 oktober 2022 juristen Pernilla Krusberg och den 15 november 2022 utredaren Helena Norman. Som utredningssekreterare var också utredaren Anders Tordai anställd från

den 24 januari 2022 till den 31 mars 2023 och utredaren Christina Sundelöf Kellner från den 21 februari 2022 till den 21 november 2022.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 23 februari 2022 rättssakkunnige Anna Fridh Welin, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Andrea Larsson, Socialdepartementet, ämnesrådet Erica Neiglick, Utrikesdepartementet och departementssekreteraren Lisette Wahlroth, Socialdepartementet. Lisette Wahlroth entledigades den 1 februari 2023 och ersattes av departementssekreteraren Sandra Rosenälv. Anna Fridh Welin entledigades den 11 september 2023. Sandra Rosenälv entledigades den 11 december 2024 och ersattes av kanslirådet Christopher Woltén.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 23 februari 2022 verksamhetschefen Kerstin Gedung (Adoptionscentrum), professorn Michael Hellner (Stockholms universitet), chefsjuristen Jonas Hägerlind (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd), juristen Karin Juhlén (Barnombudsmannen), legitimerade psykologen Jenny Klefbom, biträdande professorn Cecilia Lindgren (Linköpings universitet), socionomen Sarah Lundholm, (Stockholms stad), lagmannen Mats Sjösten (Varbergs tingsrätt), verksamhetschefen Ann-Charlotte Särnbratt (Barnen Framför Allt) och juristen Elin Torebring (Socialstyrelsen). Jonas Hägerlind entledigades den 9 mars 2023 och ersattes av generaldirektören Per Bergling (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd). Kerstin Gedung entledigades den 19 september 2024 och ersattes av kommunikationsstrategen Patric Nilsson (Adoptionscentrum).

Utredningen har också biträtts av en referensgrupp. Som ledamöter i referensgruppen förordnades den 24 februari 2022 Marit Arnbom, Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO), Bonnie Berggren, Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR), Anna Blades, Adopterade Koreaners Förening (AKF), Maria Diemar, Chileadoption.se, Peter Högman, Sverige Nepalföreningen, Hanna Sofia Johansson, Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN), Pia Ninche, Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF), Britt-Marie Nygren, Familjeföreningen för internationellt adopterade (FFIA), Elisabet Sundén Ingeström, Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer, Katharina Urkko, Koreanska Sällskapet och Carin Walles, Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho. Katharina Urkko entledigades den 26 juni 2024 och ersattes av Mats Eklind (Koreanska Sällskapet).

Utredningen har antagit namnet Adoptionskommissionen (S 2021:08).

Den särskilda utredaren står själv för bedömningar, slutsatser och förslag i betänkandet. I övrigt är betänkandet skrivet i vi-form, vilket står för utredaren och sekretariatet tillsammans.

Härmed överlämnas betänkandet *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt* (SOU 2025:61). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2025

Anna Singer

Tina J Nilsson
Pernilla Krusberg
Helena Norman

Innehåll

Förkortningar **37**

Sammanfattning **43**

Summary **51**

1 Författningsförslag **59**

1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken 59

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken 64

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner 67

1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling 69

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer 70

1.6 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000) 71

1.7 Förslag till förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer 75

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan 82

1.9 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937) 84

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade 85

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen 89

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd 90

2 Vårt uppdrag och arbete 93

2.1 Uppdraget och behovet av en utredning 93

2.2 Utgångspunkter och tolkning av uppdraget 93
2.2.1 Inledning 93
2.2.2 Vad är en oegentlighet? 94
2.2.3 En granskning av ageranden i historiskt perspektiv 96
2.2.4 En granskning av oegentligheter – inte en utvärdering av internationell adoption 99

2.3 Betänkandets disposition 100

2.4 Arbetssätt och metod 100
2.4.1 Expertgrupp och referensgrupp 100
2.4.2 Urval av ursprungsländer för fördjupad granskning 102
2.4.3 Arkivgranskning och analys av skriftligt material 103
2.4.4 Intervjuer, möten och resor 105
2.4.5 Aktgranskning 109
2.4.6 Särskild granskning av AC:s adoptionsakter från 2024 114
2.4.7 Fokusgrupper 115
2.4.8 Externt material som tagits fram på uppdrag av oss eller initierats av andra 116

209/25 Remiss - Sveriges internationella

2.5 Centrala principer och begrepp 117
2.5.1 Några centrala principer 117
2.5.2 Begrepp och definitioner 128

3 Internationella adoptioner i Sverige – framväxt och utveckling 135

3.1 Uppdraget 135

3.2 Antalet internationella adoptioner över tid 136
3.2.1 Totalt finns nästan 60 000 personer i Sverige som adopterats från ett annat land 136
3.2.2 Antalet adoptioner som förmedlats genom myndighet och adoptionsorganisationer respektive privata och enskilda adoptioner 136
3.2.3 Internationella adoptioner har genomförts från ett stort antal länder 139
3.2.4 De tio största adoptionsländerna står för nästan 70 procent av adoptionerna 140

3.3 Internationella adoptioner – attityder, motiv och aktuella frågeställningar från 1960-talet fram till i dag 141
3.3.1 Inledning 141
3.3.2 1960-talet: Ska staten underlätta internationella adoptioner? 142
3.3.3 Slutet av 1960-talet – början av 1970-talet: Internationell adoption blir en folkrörelse 144
3.3.4 1970-talet: Stort intresse för adoption genom NIA och AC men långa väntetider gör att många väljer att adoptera privat 147
3.3.5 1980-talet: Oegentligheter i privata adoptioner, betydelsen av de adopterades bakgrund och hur mår de utländska adopterade? 150
3.3.6 1990-talet: Brist på barn och på adoptivföräldrar, ny forskning om adopterade, Haagkonventionen på plats och ökad främlingsfientlighet och rasism 155

3.3.7 2000-talet: Adoptionerna ökar på nytt och ny forskning, en utredning om adoption samt två dokumentärer väcker reaktioner 159
3.3.8 2010-talet och fram till i dag: adopterade börjar kritisera internationella adoptioner och kritiken växer med avslöjanden om oegentligheter 165

3.4 Barnperspektiv vid adoption 170
3.4.1 Inledning 170
3.4.2 Barnets intressen vid adoption 171
3.4.3 Utvecklingen av nationella adoptioner 172
3.4.4 Internationella adoptioner – en annan sorts adoption 174
3.4.5 Barn som självständiga rättssubjekt 176
3.4.6 Avslutande kommentar 177

4 Aktörer inom den svenska internationella adoptionsverksamheten 179

4.1 Inledning 179

4.2 Socialstyrelsen 180

4.3 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) 1973–2004 182
4.3.1 NIA – nämnd inom Socialstyrelsen 182
4.3.2 NIA får nytt uppdrag vid organisationsreformen 1979 183
4.3.3 NIA blir egen myndighet 1981 184
4.3.4 NIA blir 1997 centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention 185

4.4 Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) 2005–2015 186

4.5 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) 2016– 187

4.6 Regeringskansliet och utrikesförvaltningen 188
4.6.1 Socialdepartementet 188
4.6.2 Justitiedepartementet 189

4.6.3 Utrikesdepartementet 189
4.6.4 Utrikesrepresentationen 190

4.7 Kommunerna 191

4.8 Domstolarna 193

4.9 Auktoriserade sammanslutningar (adoptionsorganisationer) 194
4.9.1 Sammanslutningarnas roll och ansvar 194
4.9.2 Auktoriserade sammanslutningar över tid 196

4.10 Privata aktörer och förmedlare 198

5 Reglering, organisering och processer inom den internationella adoptionsverksamheten 201

5.1 Inledning 201
5.1.1 Uppdraget 201
5.1.2 Vår analys 201

5.2 Utgångspunkter för den svenska internationella adoptionsverksamheten 202
5.2.1 Den internationella adoptionsverksamheten etablerades för att underlätta adoption av utländska barn 203
5.2.2 Barnets bästa har varit centralt men adoption som familjebildningsalternativ har också varit viktigt 207
5.2.3 Privata och enskilda adoptioner ska begränsas och kontrolleras men inte stoppas 210

5.3 Organiseringen av adoptionsverksamheten har syftat till att både underlätta adoptioner och säkerställa en statlig kontroll 214
5.3.1 Inledning 215
5.3.2 Fram till 1979: Staten ska underlätta adoptioner och ansvara för adoptionsförmedlingen 215
5.3.3 Från 1979: Ideella föreningar förmedlar adoptioner medan staten auktoriserar och bedriver tillsyn 219

5.3.4 Inga förändringar har gjorts i organiseringen efter 1979 ... 221

5.4 Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen ... 224
5.4.1 Inledning ... 225
5.4.2 Staten har förmedlingsansvaret fram till 1979 ... 227
5.4.3 Auktoriserade ideella sammanslutningar får ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen 1979 ... 232
5.4.4 Ansvaret att pröva och kontrollera privata och enskilda adoptioner ... 238
5.4.5 Socialnämndernas ansvar för prövning av fortsatt samtycke ... 243
5.4.6 NIA:s ansvar att godkänna utländska adoptionsbeslut ... 249
5.4.7 Domstolarnas ansvar att utreda och besluta om adoption ... 252
5.4.8 Dokumentationsansvar för adoptionsförmedlingen ... 261
5.4.9 Det har inte funnits och finns inget ansvar att utreda historiska oegentligheter i internationella adoptionsärenden ... 264

5.5 Auktorisationsverksamheten ... 266
5.5.1 De svenska adoptionsorganisationerna har haft auktorisation för ett stort antal länder ... 267
5.5.2 NIA:s auktorisation fokuserade fram till 2005 på prövning av sammanslutningarna och inte på länderna ... 269
5.5.3 Bristande möjligheter att pröva och avslå auktorisationsansökningar ... 276
5.5.4 Auktorisationsprövningen skärptes 2005 men fortfarande kvarstår problem ... 279
5.5.5 Kontroll av sammanslutningarnas kostnader i utlandet ... 287

5.6 Tillsynsverksamheten ... 296
5.6.1 Fram till 1979 hade inte någon aktör tillsynsansvar över den internationella adoptionsförmedlingen ... 297

5.6.2 Tillsynen av den internationella adoptionsverksamheten etablerades 1979 och har skärpts över tid 298
5.6.3 Tillsynen har fokuserat på tillsyn av sammanslutningarna och inte på verksamheten i ursprungsländerna 303
5.6.4 Resor till ursprungsländer 306
5.6.5 Ett särskilt återrapporteringskrav 1995–1997 om utvecklingen i länderna 309
5.6.6 Tillsynsmyndigheten har inte skaffat sig detaljkunskap om adoptionsärenden i olika länder vilket påverkat förutsättningarna för en effektiv tillsyn 310
5.6.7 Tillsynsmyndigheten har inte ansett sig ha mandat att granska och kontrollera verksamheten i ursprungsländerna 312

5.7 Samarbetet mellan tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna 314
5.7.1 AC har tillåtits ha en drivande roll och har ofta uppfattats som den svenska myndigheten i utlandet 314
5.7.2 Utbytet mellan tillsynsmyndigheten och auktoriserade adoptionsorganisationer 316
5.7.3 Adoptionsorganisationerna och inte tillsynsmyndigheten har tagit fram etiska principer för adoptionsverksamheten 317
5.7.4 Tillsynsmyndigheten har varit för passiv och förlitat sig på de auktoriserade adoptionsorganisationerna 318

5.8 Aktörernas förutsättningar att fullgöra sitt ansvar 319
5.8.1 NIA, MIA och MFoF har haft ett omfattande och komplext uppdrag med få anställda över tid 319
5.8.2 Det stora antalet samarbetsländer har påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar för kontroll och tillsyn 321
5.8.3 Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen lyft frågor om förutsättningar för verksamheten till regeringen 322

6 Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten 325

6.1 Inledning 325
6.1.1 Utgångspunkter för analys av oegentligheter 325
6.1.2 Övergripande om förekomst av oegentligheter, omfattning och systematik 327
6.1.3 Kort om oegentligheter i de sju länder vi gjort fördjupad granskning av 329
6.1.4 Olika utmaningar i att granska oegentligheter i de olika länderna 332
6.1.5 Hur har svenska aktörer hanterat oegentligheter? 332
6.1.6 Kapitlets disposition 333

6.2 Sverige har varit involverat i flera fall av handel med barn under 1970–2000-talet 334
6.2.1 Inledning 334
6.2.2 Handel med barn i adoptioner från Sri Lanka på 1970- till 1990-talet 335
6.2.3 Svensk koppling till handel med barn i privata adoptioner från Colombia på 1970- och 1980-talet 339
6.2.4 En etiopisk man som dömdes till fängelse 1977 förmedlade adoptioner till Sverige på 1970-talet 340
6.2.5 Handel med barn har förekommit i adoptioner från Polen till Sverige på 1990- och 2000-talet 341
6.2.6 Systematisk handel med barn i Kina på 2000-talet – några bekräftade fall med koppling till Sverige 342
6.2.7 Uppgifter om handel med barn har även förekommit i andra länder från 1970-talet till 2010-talet 344

6.3 Ibland saknas samtycken och svenska aktörer har inte säkerställt att samtycke inhämtats 349
6.3.1 Inledning 350

6.3.2 Ursprungsföräldrar har inte alltid fått rätt information för att kunna ge ett informerat samtycke ... 351
6.3.3 Mycket talar för att samtycke ibland har lämnats under påtryckning ... 353
6.3.4 I Sydkorea och Chile finns exempel på bortförda barn och samtycke från andra än föräldrarna ... 355
6.3.5 I Colombia och Sri Lanka har det förekommit att andra än barnets mor har undertecknat moderns samtycke ... 359
6.3.6 Särskilda samtyckeshandlingar från föräldrarna saknas ofta i adoptionsakterna – även när deras namn finns angivna ... 360
6.3.7 Svenska aktörer har inte säkerställt att det finns erforderliga samtycken ... 363
6.3.8 Än i dag saknas särskilda samtyckeshandlingar i mer än hälften av adoptionsakterna ... 364

6.4 Bristande dokumentation och felaktigheter innebär att rätten till ursprung inte tillgodosetts ... 366
6.4.1 Inledning ... 367
6.4.2 Det saknas relativt ofta uppgifter om barnets bakgrund i akten, men vissa förbättringar har skett över tid ... 368
6.4.3 Felaktiga eller motsägelsefulla uppgifter kan indikera förfalskning eller döljande av ursprung ... 374
6.4.4 Adoptionshandlingar har ibland förstörts eller hållits oåtkomliga för adopterade ... 383

6.5 I adoptionsakterna finns ofta oklarheter kring hur och varför barnen lämnats för adoption ... 385
6.5.1 Inledning ... 385
6.5.2 Det framgår inte alltid av akterna hur det säkerställts att adoptionen är till barnets bästa ... 386
6.5.3 För övergivna barn finns inte alltid uppgifter om när, var och hur barnet hittades ... 389

6.6 Tveksamt om subsidiaritetsprincipen efterlevts ... 390

6.6.1 Inledning ... 391
6.6.2 Det framgår sällan att ursprungslandet sökt nationella lösningar innan barnet adopteras till Sverige ... 391
6.6.3 I Sydkorea och Chile har processen varit så snabb att risken ökar för att subsidiaritetsprincipen inte följts ... 394
6.6.4 I de fall barnen beskrivits som övergivna framgår sällan vilka ansträngningar som gjorts för att finna föräldrarna ... 395
6.6.5 Ett fall i Colombia visar att man inte gjort tillräckliga eftersökningar efter barnets familj ... 395

6.7 Avsteg från en rättssäker adoptionsprocess ... 396
6.7.1 Inledning ... 397
6.7.2 Barn har ibland förts till Sverige utan adoptionsbeslut ... 397
6.7.3 I Chile har barn ibland registrerats med svenska namn före beslutet om adoption ... 400
6.7.4 ”Falska födslar” och ”kuddadoptioner” i bland annat Chile på 1980-talet ... 401
6.7.5 Polska gravida kvinnor har på 1990-talet rest till Sverige för att lämna barn för adoption till svenska par ... 401
6.7.6 Falska faderskapsärenden i Polen på 1990-talet och i Thailand på 1970-talet ... 402
6.7.7 Adoptivföräldrar har adopterat barn utan giltiga medgivanden och tillstånd ... 403

6.8 Svenska aktörers agerande när oegentligheter uppdagats ... 405
6.8.1 Svenska aktörer har i många fall känt till oegentligheter när de skedde ... 406
6.8.2 En del oegentligheter har framkommit långt senare ... 409
6.8.3 Svenska aktörer har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att undvika oegentligheter ... 410

6.9 Sverige har samarbetat med länder där det funnits ökad risk för oegentligheter samt accepterat sådant som inte accepterats i Sverige 427
6.9.1 Svenska aktörer har betalt generösa avgifter och donationer – vilket kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökade risker 428
6.9.2 Organiseringen av adoptionsverksamheten har i vissa länder medfört en ökad risk för oegentligheter 434
6.9.3 Svenska aktörer har förmedlat adoptioner från länder med svagheter i samhällssystemen 438
6.9.4 Sverige har accepterat vissa förfaranden i ursprungsländerna som inte hade accepterats vid nationell adoption 444

7 Slutsatser om oegentligheter, konsekvenser och förslag 447

7.1 Inledning 447

7.2 Den internationella adoptionsverksamheten växte fram utifrån en vilja att ge barn en bättre framtid 448

7.3 Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten 449

7.4 De svenska aktörernas medvetenhet om och åtgärder vid oegentligheter 452

7.5 Svagheter i systemet har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras 456
7.5.1 Det har funnits en hög risktolerans och verksamheten har präglats av tillit 456
7.5.2 Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka oegentligheter i privata adoptioner 458
7.5.3 Regleringen och organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten har anpassats efter den verksamhet som redan bedrevs 461

7.5.4 Organiseringen har speglat ett okritiskt förhållningssätt och gett incitament att förmedla så många adoptioner som möjligt 463
7.5.5 NIA:s uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn har försvagat kontrollen av adoptionsverksamheten..... 465
7.5.6 Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt uppdrag för snävt vilket har försvagat tillsynen och kontrollen av förmedlingsverksamheten 467
7.5.7 Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg och förutsättningar..... 469
7.5.8 Socialnämnderna och domstolarna har getts en central men otydlig roll..... 470

7.6 Konsekvenser av oegentligheter i adoptioner..... 471
7.6.1 Oegentligheter kan begränsa de potentiella fördelarna med internationell adoption..... 471
7.6.2 Oegentligheter kan utgöra brott och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter..... 472
7.6.3 Oegentligheter kan skapa bestående och djupa trauman och skador..... 473
7.6.4 Oegentligheter kan försvåra ursprungssökning.. 474
7.6.5 Personer som adopterats i svensk domstol är inte alltid registrerade som adopterade i sitt ursprungsland 474
7.6.6 Förlust av namn och urfolksrättigheter..... 475

7.7 Sverige bör ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden..... 476
7.7.1 Sverige har inte ratificerat konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden..... 477
7.7.2 Olagliga adoptioner kan vara en form av påtvingat försvinnande 477
7.7.3 Regeringen bör påskynda processen för att ratificera UNCED..... 478

7.8 En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer 479
7.8.1 Begränsningar i uppdraget..... 479

7.8.2 Offer för oegentliga adoptioner har rätt till erkännande och gottgörelse ... 479
7.8.3 Regeringen bör utan dröjsmål inleda en dialog om förutsättningarna och formerna för en ursäkt ... 483

8 Vägen framåt för internationella adoptioner ... 485

8.1 Uppdraget ... 485

8.2 Nuvarande organisering och ansvar vid internationell adoption ... 485
8.2.1 Den som vill adoptera ett barn från ett annat land måste ha medgivande och gått föräldrautbildning ... 485
8.2.2 Internationella adoptioner ska som regel förmedlas genom en auktoriserad organisation ... 488
8.2.3 MFoF kan ge tillstånd till enskild adoption i enstaka fall ... 493
8.2.4 Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta ... 494
8.2.5 Beslutet om adoption ... 496

8.3 De internationella adoptionerna minskar kraftigt ... 498
8.3.1 Under 2024 adopterades 54 barn till Sverige ... 498
8.3.2 Den sista adoptionsorganisationen kan behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid ... 499

8.4 En internationell jämförelse ... 500
8.4.1 I Danmark har staten tagit över ansvaret för förmedlingsverksamheten ... 501
8.4.2 Finland har tre auktoriserade adoptionsorganisationer ... 503
8.4.3 Island har en auktoriserad adoptionsorganisation som finansieras till 75 procent av staten ... 505
8.4.4 Norge har två auktoriserade adoptionsorganisationer som i princip helt finansieras av avgifter från sökanden ... 506

8.4.5 Nederländerna har beslutat om att upphöra med internationell adoptionsförmedling 509
8.4.6 Australien har ett statligt ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen 511

8.5 Behovet av internationell adoption i dag..... 512
8.5.1 De flesta barn som adopteras till Sverige i dag uppges ha särskilda behov..... 512

8.6 Bedömningen av vad som är barnets bästa vid internationell adoption är komplex..... 516
8.6.1 Barnets bästa vid adoption måste bedömas utifrån flera av barnets rättigheter..... 516
8.6.2 Barnets bästa på lång- och kort sikt..... 519
8.6.3 Barnets bästa på mikro- och makronivå 520

8.7 Internationell adoptionsförmedling är en högriskverksamhet 523
8.7.1 Forskning visar att systemet med adoptionsförmedling skapar incitament för oegentligheter..... 523
8.7.2 Forskare och internationella organ har uppmärksammat risk för oegentligheter 523
8.7.3 Risker i dagens svenska adoptionsverksamhet.... 528

8.8 Det finns olika uppfattningar om internationell adoptionsförmedling ska reformeras eller avslutas 538
8.8.1 Debatten om internationell adoptionsförmedling är polariserad 538
8.8.2 Organisationer och nätverk för adopterade anser att förmedlingsverksamheten ska avvecklas 538
8.8.3 Adoptionsorganisationerna anser att förmedlingsverksamheten ska upprätthållas 539
8.8.4 Nederländerna och Schweiz har beslutat att permanent avsluta sin förmedlingsverksamhet ... 540

8.9 Tidigare förslag för att stärka rättssäkerheten vid internationella adoptioner..... 543
8.9.1 2008 års adoptionsutredning föreslog skärpta regler för enskilda adoptioner 543

209/25 Remiss - Sveriges internationella

8.9.2 Statskontoret har utvärderat den nuvarande organiseringen ... 545
8.9.3 MFoF har lämnat förslag för att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen ... 545

8.10 Överväganden och förslag ... 548
8.10.1 Inledande överväganden ... 548
8.10.2 Verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige avvecklas ... 549
8.10.3 Det ska vara tillåtet med adoption över landgränser men det krävs en starkare statlig kontroll ... 559
8.10.4 Prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF ... 566
8.10.5 Om sökanden saknar tillstånd från MFoF ska domstolen avvisa ansökan om adoption ... 569
8.10.6 Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamheten måste systemet reformeras ... 574

9 Adoptionsspecifikt stöd ... 577

9.1 Uppdraget ... 577

9.2 Inledning ... 577

9.3 Övergripande bedömning av behovet av stöd ... 578
9.3.1 Det har länge funnits kunskap om att adopterade personer kan behöva särskilt stöd ... 578
9.3.2 Visst adoptionsspecifikt stöd erbjuds redan i dag ... 582
9.3.3 Det nuvarande stödet är otillräckligt ... 584
9.3.4 Sammanfattning av hur stödet behöver förbättras ... 588

9.4 Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ... 589
9.4.1 Det har länge efterfrågats ett ”centrum” där adoptionsspecifik kompetens samlas ... 590

9.4.2 Liknande centrum inrättas i andra länder 592
9.4.3 Kompetenscentrum är en etablerad form för att samla kunskap och erbjuda stöd 593
9.4.4 Det adoptionsspecifika stödet bör samlas i ett nationellt resurscentrum 594

9.5 Resurscentrumet ska erbjuda ett samtalsstöd med hög kompetens och tillgänglighet som bygger på valfrihet 598
9.5.1 Det finns ett stort behov av adoptionsspecifikt samtalsstöd 599
9.5.2 Dagens samtalsstöd genom MFoF..... 600
9.5.3 Ett framtida samtalsstöd ska vara långsiktigt och erbjuda hög kompetens och tillgänglighet samt bygga på valfrihet 603
9.5.4 Samtalsstödet ska bygga på valfrihet..... 607

9.6 Det nationella resurscentrumet ska erbjuda forum och mötesplatser för adopterade personer och deras familjer .. 610
9.6.1 Det finns ett stort behov av mötesplatser för adopterade personer och deras familjer 611
9.6.2 Fysiska och digitala mötesplatser..... 612
9.6.3 Volontärt arbete som en ”adopterads kompis” ... 612

9.7 Det nationella resurscentrumet ska bistå adopterade personer med ursprungssökning 613
9.7.1 Adopterade personer behöver erbjudas ett bättre stöd i ursprungssökning än vad som finns i dag..... 614
9.7.2 Resurscentrumet ska erbjuda stöd i ursprungssökning..... 618
9.7.3 Överväganden vad gäller breddning av kompetens och gränsdragningen mellan aktörerna..... 620
9.7.4 Svenska utlandsmyndigheter ska bistå vid ursprungssökning..... 621
9.7.5 Resurscentrumet behöver involvera den kompetens som finns i civilsamhället i verksamheten med ursprungssökning 622

9.7.6 Det finns möjligheter att involvera civilsamhället och enskilda i det adoptionsspecifika stödet ... 624

9.8 Det nationella resurscentrumet ska bistå vid misstankar om oegentligheter i adoptioner ... 625
9.8.1 Misstankar om oegentligheter ska utredas och drabbade ska få stöd ... 626
9.8.2 MFoF har ett tillfälligt uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter ... 629
9.8.3 Resurscentrumet ska erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption ... 631

9.9 MFoF och Rättsmedicinalverket ska utreda förutsättningarna för en nationell DNA-databas ... 632
9.9.1 Adopterade personer efterfrågar gratis DNA-test och en nationell DNA-databas ... 633
9.9.2 FN:s människorättsorgan uppmanar staterna att skapa DNA-databaser för att återförena familjer ... 633
9.9.3 Förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer ska utredas ... 634

9.10 Vägledning till arkivsökning ... 636
9.10.1 Ökad samordning av adoptionshandlingar och förbättrad vägledning till var handlingarna finns ... 637
9.10.2 Adoptionshandlingar bör förvaras hos färre aktörer och det måste finnas bra vägledningar ... 638
9.10.3 Privatpersoner som förmedlat adoptioner kan inte avkrävas att lämna dokumentation till Riksarkivet men de bör göra det ... 639

9.11 Kunskapsstöd till yrkesverksamma ... 640
9.11.1 Det behövs kunskapshöjande insatser till kommuner och regioner om adoptionsrelaterade frågor ... 641

9.11.2 Det behövs ny kunskap och forskning inom adoptionsområdet ... 642
9.11.3 Forskning inom adoptionsområdet bör stimuleras ... 644
9.11.4 Adoptionsspecifik kompetens bör synliggöras i ordinarie verksamheter ... 645
9.11.5 Utgångspunkten är att befintliga verksamheter och strukturer ska nyttjas ... 646

9.12 Adopterade personer ska ha rätt till ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet ... 648
9.12.1 Adopterade personer ska få ett ekonomiskt bidrag till återresa ... 649
9.12.2 Bidrag till återresa ska administreras av Försäkringskassan ... 652

9.13 Statsbidrag till organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning ... 653
9.13.1 Den kunskap om ursprungssökning som finns inom civilsamhället måste tas till vara ... 654
9.13.2 Staten ska bidra till etablering av verksamheter inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning ... 655

9.14 Placering av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ... 659
9.14.1 Valet av placering är viktigt ... 660
9.14.2 Kompetenscentrum är placerade vid olika verksamheter och värdorganisationer ... 660
9.14.3 För- och nackdelar med olika placeringar ... 661
9.14.4 Ett resurscentrum bör placeras på en myndighet ... 662
9.14.5 Tre alternativ för placering av ett resurscentrum ... 662
9.14.6 Ett resurscentrum ska etableras som en separat enhet inom MFoF med placering i Stockholm ... 671

10 Konsekvensutredning, kostnader och förslag till finansiering 675

10.1 Uppdraget 675

10.2 Konsekvenser för barn och barns rättigheter 676
10.2.1 Förslaget om att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten 676
10.2.2 Förslaget om skärpta regler för tillstånd till internationell adoption 677
10.2.3 Förslaget om att prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF 678
10.2.4 Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar tillstånd från MFoF 679
10.2.5 Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor 679

10.3 Konsekvenser för statliga myndigheter 681

10.4 Konsekvenser för de auktoriserade sammanslutningarna 685

10.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen 686

10.6 Konsekvenser för företag och marknad 686
10.6.1 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag 686

10.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 687

10.8 Konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden 687

10.9 Jämställdheten mellan kvinnor och män 689

10.10 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 690

10.11 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen 691

10.12 Samhällsekonomisk analys 692

10.13 Ekonomiska konsekvenser av förslagen och förslag till finansiering ... 698
10.13.1 Inledning ... 698
10.13.2 Beskrivning av målgruppens storlek och utveckling över tid som underlag för efterfrågeprognoser ... 698
10.13.3 Kostnader för det adoptionsspecifika stödet ... 703
10.13.4 Totalkostnad och finansiering av förslagen ... 720

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 723

11.1 Ikraftträdande ... 723

11.2 Övergångsbestämmelser ... 724

12 Författningskommentar ... 725

12.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken ... 725

12.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken ... 732

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ... 736

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer ... 737

12.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000) ... 738

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2021:95 ... 743

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:113 ... 759

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2024:86 ... 761

Bilaga 4 Kommittédirektiv 2024:120 ... 763

Förkortningar

1904 års lag	Lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap
1917 års adoptionslag	Lagen (1917:378) om adoption
1971 års lag	Lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption
1979 års lag	Lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp
1986 års deklaration	FN:s deklaration om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption
1993 års Haagkonvention	Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner
AC	Adoptionscentrum
ACCA	Adoption & Child Care Association
AEF	Adopterade etiopiers och eritreaners förening
AFO	Organisationen för vuxna Adopterade och Fosterbarn

AGS	Adoptionsgruppen Skaraborg
AHA	African Hope Adoptions
AKF	Adopterade Koreaners Förening
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
BFA	Barnen Framför Allt
Bris	Barnens rätt i samhället
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Norge)
BUP	Barn- och ungdomspsykiatrin
BV	Barnens Vänner-Internationell adoptionsförmedling
CARA	Central Adoption Resource Agency (Indien)
CCAA	Chinese Centre for Adoption Affairs (Kina)
CCCWA	China Centre för Children´s Welfare and Adoption (Kina)
CPS	Child Placement Service (Sydkorea)
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
DPCCS	Department of Probation and Child Care Services (Sri Lanka)
Ds	Departementsserien
Europakonventionen	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

FABV	Föreningen Alla Barns Vänner
FB	Föräldrabalken
FFIA	Familjeföreningen för Internationell Adoption
FN	Förenta nationerna
FSA	Föreningen Sydindiska Adoptioner (FSA)
HCCH	Haagkonferensen för internationell privaträtt
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSLF-FS	Gemensam författningssamling avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.
ICBF	Instituto Colombiano Bienestar Familiar (Colombia)
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
INEA	Expertisecentrum interlandelijke adoptie (Nederländerna)
ISIA	Föreningen Indo-Swedish Intercountry Adoption
ISS	International Social Service
JO	Justitieombudsmannen
KWS	Korea Welfare Services (Sydkorea)
LAIS	Lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer
LIA	Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

MIA	Myndigheten för internationella adoptionsfrågor
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
MOLSA	Ministry of Labour and Social Affairs (Etiopien)
MOWA	Ministry of Woman Affairs (Etiopien)
MOWCYA	Ministry of Women, Children and Youth Affairs (Etiopien)
NIA	Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Palermoprotokollet	Tilläggsprotokoll till UNTOC om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn
PAS	Post Adoption Services
Prop.	Proposition
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SAICA	Swedish Association for Inter-country Adoptions
SAW	The Swedish Association for Adoptive Children's Welfare
SFS	Svensk författningssamling
SKAN	Svenska koreaadopterades nätverk
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)[1]

[1] Den 1 juli träder en ny socialtjänstlag i kraft, se prop. 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag-för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

SOU	Statens offentliga utredningar
SWS	Social Welfare Society (Sydkorea)
TAR	Transnationellt adopterades riksorganisation
TDP	Towarzystwo Prazyjaciol Dzieci (Polen)
UNCED	Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden
UNTOC	FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Sammanfattning

Inledning

Utredningen Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt tillsattes av regeringen i oktober 2021 efter ett enigt tillkännagivande i riksdagen. Bakgrunden var de uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten som hade framkommit både internationellt och i Sverige.

Uppdraget

Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredaren ska också utreda behovet av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras. Uppdraget har inte varit att utvärdera verksamheten, det vill säga om verksamheten med internationell adoption har varit till barns bästa, varken i det individuella fallet eller för barn som grupp.

För att fullgöra uppdraget har såväl arkivmaterial från myndigheter och organisationer som adoptionsakter från 1960-talet och framåt granskats. Stor vikt har lagts vid att förstå ageranden också i ett historiskt perspektiv. Vi har intervjuat många aktörer och tagit del av adopterade personers kunskaper och erfarenheter, både vad

gäller oegentligheter och behovet av och utformning av adoptionsspecifikt stöd.

Tolkning av uppdraget

Uppgiften att utreda förekomsten av oegentligheter i Sveriges internationella adoptionsverksamhet under en tidsperiod på över 70 år är komplex och kräver flera ställningstaganden vid valet av utgångspunkter för arbetet. Utgångspunkten vid bedömningen av oegentligheter har varit de krav som ställts både i den nationella och den internationella regleringen. En viktig fråga har varit om aktörerna i den internationella adoptionsverksamheten har fullgjort de skyldigheter som åvilat dem.

Vi har delat in oegentligheter i olagliga adoptioner och oetiska ageranden, som är den terminologi som används internationellt. I enlighet med direktiven har vi valt att bedöma olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Även oetiskt agerande bedöms utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och som formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen.

Uppdraget handlar ytterst om att utreda om internationellt adopterade barns rättigheter har kränkts. Det är en fråga som måste hållas åtskild från frågan om internationellt adopterade personer har fått ett bra liv i sina nya familjer och i sitt nya land. Om en adopterad person har eller inte har haft ett bra liv kan inte påverka svaret på frågan om deras mänskliga rättigheter har kränkts.

Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten

Oegentligheter har förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten

Det har förekommit oegentligheter i de internationella adoptionerna till Sverige, både i form av olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Exempelvis finns bekräftade fall av handel med barn i den svenska internationella adoptionsverksamheten under varje årtionde från 1970- till 2000-talet. Barn har också i en del fall adop-

terats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke från föräldrarna. Det har även förekommit falska uppgifter och felaktigheter i adoptionsdokument. Svenska aktörer har i vissa fall gjort avsteg från en rättssäker adoptionsprocess för att få adoptera fler barn och för att processen ska gå snabbare. De svenska aktörerna har inte i tillräcklig utsträckning säkerställt att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt och att adoptionen varit till barnens bästa. Det har ofta saknats särskilda samtyckeshandlingar från barnets föräldrar i adoptionsakterna, även när föräldrarna varit kända. Det har inte alltid funnits förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption. Det har dessutom ofta saknats centrala uppgifter i adoptionsakterna, avgörande för att tillgodose en adopterad persons rätt till kännedom om sitt ursprung. De svenska aktörerna har inte ansträngt sig tillräckligt för att denna rättighet ska kunna tillgodoses.

Svenska aktörer har inte alltid vidtagit tillräckliga åtgärder när de fått vetskap om oegentligheter

En del av de oegentligheter som förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten har svenska aktörer känt till redan vid den tidpunkt då oegentligheterna inträffade, medan andra oegentligheter har uppdagats först långt senare. Regeringen och tillsynsmyndigheten har inte alltid vidtagit tillräckliga åtgärder eller agerat tillräckligt kraftfullt när de fått kännedom om oegentligheter. Det har inte heller funnits rutiner eller processer för att hantera eller förebygga oegentligheter. Tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna har i vissa fall avstått från att ta reda på mer information eller att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter.

Den svenska adoptionsverksamheten har präglats av stor tillit mellan aktörerna. De svenska aktörerna har haft en hög risktolerans och inte i tillräcklig grad problematiserat risker och signaler om oegentligheter. De svenska aktörerna har haft en stark tillit till ursprungsländernas förmåga att bedriva adoptionsverksamhet utan förekomst av oegentligheter och en stark tilltro till den egna förmågan att förmedla barn på ett etiskt godtagbart sätt i länder med utbredd korruption eller förekomst av oegentligheter. Oegentligheter hade i högre grad kunnat undvikas om de svenska aktörerna

varit mer uppmärksamma på de risker för oegentligheter som förelegat. Det handlar bland annat om att Sverige samarbetat med länder som krävt höga adoptions- och donationsavgifter vid adoption. Sverige har även adopterat barn från diktaturer, länder med stor fattigdom och utbredd korruption samt länder där adoptionsinstitutet varit okänt.

Svagheter i systemet för internationella adoptioner har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras

Flera svagheter i systemet för internationella adoptioner har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras.

Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att reglera och kontrollera de privata adoptionerna för att på så sätt motverka oegentligheter. Åtgärderna har kommit alltför sent vilket kan ha bidragit till att oegentligheter kunnat fortgå.

Regleringen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet har anpassats efter den befintliga adoptionsverksamheten och för att underlätta adoptioner. Den har inte varit utformad för en effektiv kontroll och för att förhindra oegentligheter. Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention har i praktiken inte stärkt rättssäkerheten i den svenska internationella adoptionsprocessen.

Organiseringen av adoptionsverksamheten där ideella föreningar ansvarar för adoptionsförmedlingen har bidragit till ett alltför okritiskt förhållningssätt till internationell adoptionsverksamhet och gett incitament att förmedla så många barn som möjligt för adoption.

NIA:s uppdrag fram till 2005 att både underlätta adoptioner och bedriva tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna har bidragit till att försvaga tillsynen och kontrollen av adoptionsverksamheten.

Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg och förutsättningar för en effektiv tillsyn. Myndigheten har också tolkat sitt tillsynsuppdrag snävt och inte ansett sig kunna granska adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer. Tillsynsmyndigheten har därmed inte skaffat sig tillräcklig kunskap om förmedlingsverksamheten och dokumentationen i förmedlingsärenden som underlag för auktorisation. Bristande kunskap om verksamheten har också medfört svårigheter för tillsynsmyndig-

heten att kunna styra och kontrollera adoptionsorganisationerna och förebygga oegentligheter i adoptionsverksamheten.

Socialnämnder och domstolar har haft ett stort ansvar men en otydlig roll att säkra att internationella adoptioner går rätt till och är till barnets bästa. De har i alltför hög grad förlitat sig på att adoptionsorganisationerna har varit en garant för en rättssäker process. Det kan ha ökat riskerna för oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten.

Förslagen för adoptionsverksamheten framåt och om stöd till adopterade och deras familjer

Åtgärder med anledning av konstaterade oegentligheter

Sverige bör ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Regeringen bör påskynda processen för att ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Det har förekommit adoptioner till Sverige som kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande. Enligt konventionen finns ett särskilt ansvar att utreda adoptioner som skett genom ett påtvingat försvinnande samt ge gottgörelse till de drabbade.

En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer

Ytterst är det svenska staten som har misslyckats med att skydda barnets rättigheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det innebär att staten måste ta ansvar för det som hänt och vidta åtgärder för att det inte ska hända igen. Förslagen som gäller hur den internationella adoptionsverksamheten ska organiseras framåt och stöd till adopterade personer, utgör viktiga beståndsdelar i ett ansvarstagande. Därutöver bör regeringen utan dröjsmål inleda en dialog med organisationer och nätverk för adopterade personer och adoptivfamiljer om förutsättningarna och formerna för en ursäkt till de drabbade och ett offentligt erkännande av de kränkningar av mänskliga rättigheter som har skett inom den svenska internationella adoptionsverksamheten.

Ett stärkt och långsiktigt adoptionsspecifikt stöd till adopterade personer och deras familjer

Ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Regeringen föreslås inrätta ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor, som ska samla och samordna det adoptionsspecifika stöd som staten erbjuder. Resurscentrumet ska vända sig till både nationellt och internationellt adopterade personer. Det ska vara en tydlig väg in för adopterade som behöver stöd, men även för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer.

Resurscentrumet ska erbjuda direktstöd i form av adoptionsspecifikt samtalsstöd, stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter. Samtalsstödet ska bygga på valfrihet och finnas på flera fysiska platser men även digitalt. Det ska också finnas en informativ och vägledande webbportal samt möjlighet till allmän rådgivning via telefon, exempelvis i frågor om arkiv, DNA och juridiska frågor. Resurscentrumet ska även erbjuda mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyte för adopterade personer. Resurscentrumet ska tillvarata olika kompetenser och erfarenheter i verksamheten, inte minst adopterade personers kompetens. Det kan exempelvis handla om att hålla i erfarenhetsutbyten, ordna mötesplatser, agera ”jourhavande kompis”, ”kulturtolk” eller stötta i ursprungssökning.

Utöver direktstöd ska resurscentrumet erbjuda ett kunskapshöjande stöd till närstående, allmänhet och till yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer.

För att erbjuda hög tillgänglighet för så många som möjligt ska det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor placeras vid en ny enhet på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), med placering i Stockholm. En sådan lösning ger förutsättningar för att erbjuda både ett fysiskt och digitalt direktstöd med hög tillgänglighet och hög adoptionsspecifik kompetens. Ett rådgivande organ ska knytas till resurscentrumet där exempelvis adopterade personer och forskare bör ingå.

Ekonomiskt bidrag för resa till ursprungslandet och en nationell DNA-databas

Adopterade personer ska kunna få ett ekonomiskt bidrag på upp till 25 procent av prisbasbeloppet för att möjliggöra en resa till sitt ursprungsland. Bidraget ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget som adoptivföräldrar kan få efter en adoption som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Bidraget ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg och administreras av Försäkringskassan.

Rättsmedicinalverket och MFoF ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer.

Den framtida internationella adoptionsverksamheten

Verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige ska avvecklas

År 2024 förmedlades 54 barn till Sverige för adoption från ett annat land. Eftersom förmedlingsverksamheten finansieras genom avgifter från sökanden är adoptionsorganisationernas överlevnad beroende av antalet förmedlade barn för adoption. Den sista auktoriserade adoptionsorganisationen kommer därför förmodligen behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid. Om verksamheten ska upprätthållas måste den ha statlig finansiering.

Verksamheten med att förmedla barn för adoption är problematisk från ett barnrättsperspektiv eftersom den utgår från en efterfrågan på barn. Efterfrågan på barn tillgängliga för adoption kan motverka subsidiaritetsprincipen och skapa incitament för oegentligheter. Internationell adoptionsförmedling är inte längre en hållbar lösning för att skydda barns intressen och föreslås avvecklas. Förmedlingsverksamheten ska vara avslutad senast den sista december 2028.

Stärkt kontroll av adoptioner över landgränser

I en globaliserad värld kommer det alltid att finnas behov av adoption över landgränser i enstaka fall, till exempel adoption av ett släktingbarn. Även när sökanden har en nära anknytning till det barn som adoptionen avser kan det finnas andra skäl för adoption än att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sitt hemland. Staten måste ta ett större ansvar för att säkerställa att en adoption över landgränser är till barnets bästa och att processen är rättssäker. MFoF ska få lämna tillstånd till internationell adoption om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller om det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa. I syfte att stärka kontrollen i adoptionsprocessen ska ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention flyttas från socialnämnderna till MFoF.

En ansökan om adoption som avser ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption får tas upp till prövning av svensk domstol endast om MFoF har gett tillstånd till adoptionen.

Summary

Introduction

The Inquiry 'Sweden's intercountry adoption activities – lessons learned and the way forward' was appointed by the Government in October 2021 following a unanimous announcement in the Riksdag. This was in response to reports of irregularities and shortcomings in intercountry adoption activities that occurred both internationally and in Sweden.

Remit

The aim of the Inquiry is to shed light on potential irregularities in Sweden's intercountry adoption activities, and how the Government, relevant government agencies, municipalities, authorised associations, non-profit organisations and other private actors have acted and reacted to potential irregularities, based on each actor's responsibilities and role. The lessons learned by the Inquiry should provide guidance for the development of Sweden's intercountry adoption activities by proposing how current regulatory frameworks, organisational arrangements and procedures can be revamped and reinforced with the aim of further strengthening the child rights perspective and due process. The Inquiry was also tasked with investigating the need for adoption-specific support and proposing what assistance and support activities should be offered and how they should be organised. The remit does not include evaluating the activities, i.e. whether intercountry adoption activities have been in the best interests of the child – either in individual cases or for children as a group.

To carry out its remit, the Inquiry has examined archive material from government agencies and organisations as well as adoption files from the 1960s and onwards. A major emphasis has also been placed on understanding the practices from a historical perspective. We have interviewed many actors and drawn on adoptees' knowledge and experiences, with respect to identifying irregularities and the need for and design of adoption-specific support.

Interpretation of the remit

The task of investigating the occurrence of irregularities in Sweden's intercountry adoption activities over a period of more than 70 years is complex and requires the Inquiry to make a number of choices as regards the basis for its work. As a basic premise, irregularities have been assessed based on the requirements set out in both national and international regulatory frameworks. An important question has been whether actors have fulfilled the obligations incumbent on them in intercountry adoption activities.

We have categorised irregularities as 'illegal adoptions' and 'unethical practices', which are the terms used internationally. In accordance with the Terms of Reference, we have chosen to assess illegal conduct in relation to the laws and regulations that applied at the time. Unethical conduct has also been assessed based on the values recognised in international conventions and formulated in Swedish law at the time of the adoption.

The ultimate aim of the remit is to investigate whether the rights of children adopted internationally have been violated. This is an issue that must be examined separately from the question of whether people adopted internationally have had a good life in their new families and in the new country. Whether an adopted person has had a good life or not must not influence the answer to the question of whether their human rights have been violated.

Irregularities in Swedish intercountry adoption activities

Irregularities have occurred in Swedish intercountry adoption activities

Irregularities in international adoptions to Sweden have taken place in the form of both illegal adoptions and unethical conduct. For example, there are confirmed cases of the sale of children in Swedish intercountry adoption activities during every decade from the 1970s to the 2000s. In some cases, children were also adopted to Sweden without voluntary and informed consent. Cases of false documentation and errors in adoption documents also occurred. In certain cases, Swedish actors have deviated from due adoption process in various ways so as to mediate more adoptions and to accelerate the process. Swedish actors have not adequately ensured that children were made available for adoption in the proper manner or that adoptions were in the best interests of the child. Signed documentation providing the biological parents' consent to the adoption of a child was often missing in the adoption files, even if those parents were known. Explanations were not always provided for why intercountry adoption of a child was mediated. Moreover, key details that are essential for ensuring adoptees' right to knowledge of their origins were often missing from the adoption files. Swedish actors have not made adequate efforts to ensure that this right can be fulfilled.

Swedish actors have not always taken sufficient measures when they became aware of irregularities

Swedish actors were already aware of some of the irregularities occurring in Swedish intercountry adoption activities at the time that they occurred, whereas other irregularities came to light much later. The Government and the supervisory authority have not always taken adequate measures or acted forcefully enough after learning of irregularities. Nor have there been procedures or processes for managing or preventing irregularities. The supervisory authority and adoption organisations have in some cases refrained from gathering more information or critically examining an activity when information regarding irregularities emerged.

There has been a great deal of trust between actors engaged in Swedish adoption activities. Swedish actors have had high risk tolerance and failed to sufficiently problematise risks and signals of irregularities. Swedish actors have had a great deal of trust in the capability of countries of origin to conduct adoption activities without irregularities and a great deal of trust in their own capability to mediate children for adoption in an ethically acceptable manner in countries with widespread corruption or occurrences of irregularities. Irregularities would have been avoidable to a greater extent if the Swedish actors had been more aware of the risks of irregularities. This includes Sweden cooperating with countries that required high adoption and donation fees. Sweden has also adopted children from dictatorships, countries with widespread poverty and corruption, and countries where the adoption institution was unknown.

Weaknesses in the system of intercountry adoptions have contributed to an inability to prevent irregularities

Several weaknesses in the system of intercountry adoptions have contributed to an inability to prevent irregularities.

The Government has not taken adequate measures to regulate and control private adoptions in order to eliminate irregularities. Measures have been taken far too late, which may have contributed to the continuation of irregularities.

The regulatory framework for Sweden's intercountry adoption activities has been adapted to existing adoption activities and to facilitate adoptions. It has not been designed for effective control and prevention of irregularities. In practice, Sweden's ratification of the 1993 Hague Convention has not enhanced legal certainty in Sweden's intercountry adoption process.

The arrangement of adoption activities, in which non-profit organisations take responsibility for adoption mediation, has contributed to a largely uncritical approach to intercountry adoption activities and provided incentive to mediate as many children as possible for adoption.

Up to 2005, the mandate of the National Board for Intercountry Adoptions to both facilitate adoptions and carry out supervision of authorised adoption organisations partly undermined the supervision and control of adoption activities.

The supervisory authority has not had adequate tools and conditions for effective supervision. The authority has also applied a narrow interpretation of its supervisory mandate and has not considered itself able to investigate the activities of adoption organisations in children's countries of origin. The supervisory authority has thus failed to gain sufficient knowledge about the mediation activities and documentation in mediation cases as a decision-making basis for authorisation. Deficient knowledge about activities has also complicated the ability of the supervisory authority to govern and control adoption organisations and prevent irregularities in adoption activities.

Social welfare committees and courts have had a major responsibility but an unclear role in ensuring that intercountry adoptions are carried out correctly and in the best interests of the child. They have relied far too heavily on adoption organisations as guarantors of due process. This may have increased the risk of irregularities in Swedish intercountry adoption activities.

Proposals for future adoption activities and on support for adoptees and their families

Measures based on identified irregularities

Sweden should ratify the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance

The Government should accelerate the process of ratifying the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. Adoptions to Sweden that fall within the definition of enforced disappearance have occurred. According to the Convention, authorities have a particular responsibility to examine adoptions that have taken place through enforced disappearance and to guarantee the victims effective remedy.

A public apology to adoptees and their families

Ultimately, it is the Swedish State that has failed to protect the rights of children in intercountry adoption activities. This means that the State must take responsibility for what has happened and take measures to ensure that it does not happen again. Proposals concerning how intercountry adoption activities should be organised in future and support to adoptees are important aspects of this responsibility. The Government should also promptly initiate a dialogue with organisations and networks for adoptees and adoptive families regarding the conditions and manner of an apology to the victims and of public recognition of the offences and violations of human rights that have taken place in Swedish intercountry adoption activities and.

Stronger long-term adoption-specific support to adoptees and their families

A national resource centre for adoptees and adoption issues

The Government proposes establishing a national resource centre for adoptees and adoption issues that gathers and coordinates adoption-specific support offered by the State. This resource centre should focus on individuals adopted both nationally and internationally. There should be a clear path for adoptees in need of support, as well as for the professionals who interact with adoptees in the course of their work.

The resource centre should offer direct support in the form of adoption specific counselling, assistance to adoptees searching for their origins, and support when there is suspicion of irregularities. The counselling should be based on freedom of choice and be available in several physical locations, as well as digitally. There should also be an informative and instructive web portal and the possibility to receive general advice via telephone, e.g. concerning questions about archives, DNA and legal issues. The resource centre should also offer meeting places and forums for adoptees to exchange experiences. The resource centre should draw on various areas of expertise and experiences in its activities, particularly the expertise of adoptees. This could entail moderating exchanges of experience, organising meeting places, acting

as an 'on-call friend' or cultural interpreter, or providing assistance to adoptees searching for their origins.

In addition to direct support, the resource centre should offer knowledge-raising support to close relatives, the general public and professionals who interact with adoptees in the course of their work.

To offer high accessibility for as many people as possible, the national resource centre for adoptees and adoption issues should be established as a new department at the Family Law and Parental Support Authority, and located in Stockholm. Such a solution would make it possible to offer both physical and digital direct support that is easily accessible and provides a high level of adoption-specific expertise. The resource centre should be supported by an advisory body that includes adoptees and researchers.

Financial grants for travel to countries of origin and a national DNA-database

Adoptees should be able to receive financial grants of up to 25 per cent of the price base amount to enable travel to their countries of origin. The grant should replace the current adoption allowance that adoptive parents are eligible to receive following an adoption mediated through an authorised adoption organisation. The grant should be disbursed following submission of proof of expenditures and administered by the Swedish Social Insurance Agency. The Swedish National Board of Forensic Medicine and The Family Law and Parental Support Authority should be given the task to investigate the conditions for establishing a national DNA-database for adoptees.

Future intercountry adoption activities

Mediation activities for adoption of children to Sweden will be phased out

In 2024, 54 children were adopted to Sweden from other countries. Since mediation activities are funded through fees from applicants, adoption organisations are dependent on the number of children mediated for adoption for their survival. For this reason, the last authorised adoption organisation will need to phase out its mediation

activities in the near future. State funding is needed if the activity is to be maintained.

Mediation activities for the adoption of children are problematic from the perspective of the rights of the child, as they are based on the demand for children. The demand for children available for adoption can conflict with the principle of subsidiarity and create incentive for irregularities. Intercountry adoption mediation is no longer a sustainable solution for protecting the interests of children, and therefore the Inquiry proposes phasing it out. Mediation activities should be discontinued by 31 December 2028.

Enhanced control of adoptions across national borders

In a globalised world, there will always be a need for adoption across national borders in individual cases, such as the adoption of children of relatives. When applicants have a close connection to a child who is the subject of an adoption, there may be grounds for adoption other than the fact that a child lacks a safe environment in which to grow up in their home country. The State must take greater responsibility for ensuring that adoption across national borders takes place in the best interests of the child and in compliance with due process. The Family Law and Parental Support Authority should be able to grant permits for international adoption of a child who is related to an applicant or an applicant's adopted child, or if there are special grounds for adoption in consideration of the personal relationship between the applicant and child. The Family Law and Parental Support Authority should examine whether the manner of mediation is reliable and the adoption is in the best interests of the child. In order to strengthen the control in the adoption process, the responsibility to examine whether adoption proceedings should continue in accordance with Article 17(c) of the 1993 Hague Convention should be reassigned from the social welfare committees to the Family Law and Parental Support Authority.

An application for adoption concerning a child under the age of 18 who has been brought or is intended to be brought to Sweden for adoption may only be considered by a Swedish court if The Family Law and Parental Support Authority has granted permit for the adoption.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken[1] att det ska införas elva nya paragrafer, 4 kap. 24–34 §§ och närmast före 4 kap. 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 kap.
	Internationella adoptioner
	24 §
	Bestämmelserna i 25–34 §§ tillämpas när en underårig med hemvist i utlandet ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige.
	25 §
	En ansökan om adoption som gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption, får tas upp till prövning endast om sökanden eller sökandena har fått tillstånd att adoptera barnet enligt 26 §.

[1] Föräldrabalken omtryckt 1995:974.

Bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet finns i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

26 §

Den eller de som vill adoptera ett barn med hemvist i utlandet ska ansöka om tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

27 §

Tillstånd till adoption från utlandet får ges om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption.

Tillstånd får ges under förutsättning att

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

2. det andra landet har en fungerande administration kring adoptionsverksamhet,

3. det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet, samt

4. sökanden har medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[2] *och adoptionen med beaktande av samtliga omständigheter kan antas vara till barnets bästa.*

28 §

I ärenden om tillstånd till internationell adoption ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövligt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

29 §

Prövningen enligt 26 § ska göras innan barnet lämnar landet.

30 §

Beslut om tillstånd till internationell adoption ska, om det inte finns särskilda skäl, fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in.

31 §

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption gäller så länge sökanden har ett medgivande en-

[2] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

ligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).[3]

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att informera Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om förhållandena ändras mer väsentligt under den tid tillståndet gäller.

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

32 §

När ett beslut om att ett barn ska överlämnas för vård hos de tilltänkta adoptivföräldrarna har fattats i ursprungslandet, ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns särskilda skäl.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska underrätta den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[4] *att samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta har lämnats.*

[3] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[4] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

33 §

Beslut enligt 26, 31 tredje stycket och 32 första stycket §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i övrigt av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får inte överklagas.

34 §

Den som i strid med 26 § låter föra ut ett barn från det land där det har sitt hemvist döms till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 21 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 9 §, 20 kap. 1 § och 112 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 21 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

5 kap.

9 §[1]

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner:

1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, (11 och 12 kap.)
2. barnbidrag, (15 och 16 kap.)
3. underhållsstöd, (17–19 kap.)
4. *adoptionsbidrag,* (21 kap.) — 4. *bidrag till ursprungssökning,* (21 kap.)
5. omvårdnadsbidrag (22 kap.)

Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

6. sjukpenning i särskilda fall, (28 a kap.)
7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, (29–31 a kap.)
8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, (33 och 35–37 kap.)

Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder

9. merkostnadsersättning, (50 kap.)
10. assistansersättning, (51 kap.)
11. bilstöd, (52 kap.)

Avdelning E Förmåner vid ålderdom

12. garantipension, (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg, (73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd, (74 kap.)

Avdelning F Förmåner till efterlevande

15. efterlevandestöd, (77, 79 och 85 kap.)
16. garantipension till omställningspension, (77, 81 och 85 kap.)

Avdelning G Bostadsstöd

[1] Senaste lydelse 2018:1265.

17. bostadsbidrag, (95–98 kap.)
18. bostadstillägg, och (100–103 kap.)
19. boendetillägg. (103 a–103 e kap.)

20 kap.

1 §[2]

I denna underavdelning finns bestämmelser om

– *adoptionsbidrag* i 21 kap., och

– *bidrag till ursprungssökning* i 21 kap., och

– omvårdnadsbidrag i 22 kap.

21 kap. Bidrag till ursprungssökning

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om rätten till bidrag för ursprungssökning för adopterade personer.

Rätten till bidrag för ursprungssökning

2 § Bidrag till ursprungssökning kan lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige av någon med hemvist i Sverige. Bidraget lämnas med högst 25 procent av prisbasbeloppet för återresa till ursprungslandet.

3 § För att bidrag till ursprungssökning ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes.

4 § Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol.

Med svensk domstols beslut likställs

1. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

[2] Senaste lydelse 2018:1265.

3. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, och

4. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

5 § Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till personer som har adopterats före 18 års ålder.

Bidrag lämnas inte till personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo.

112 kap.

4 §[3]

Interimistiska beslut om ersättning enligt 2 och 3 §§ får inte fattas i ärenden om *adoptionsbidrag*, bilstöd eller särskilt pensionstillägg.	Interimistiska beslut om ersättning enligt 2 och 3 §§ får inte fattas i ärenden om *bidrag till ursprungssökning*, bilstöd eller särskilt pensionstillägg.

Interimistiska beslut enligt 2 § får inte fattas i ärenden om allmän ålderspension, inkomstpensionstillägg, efterlevandepension eller efterlevandestöd.

Interimistiska beslut enligt 3 § får inte fattas i ärenden om assistansersättning.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2. Genom lagen upphävs 21 kap.

3. Det upphävda kapitlet gäller fortfarande vid prövning av ansökningar om bidrag för adoptioner som har förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

[3] Senaste lydelse 2020:1239.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

dels att 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *skall* göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.	Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *ska* göras hos socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.
Socialnämnden *skall*	Socialnämnden *ska*
a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1 i konventionen,	
b) pröva frågor om samtycke enligt artikel 17 c i konventionen,	
c) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.	
I *6 kap. 12–15 §§ socialtjänstlagen (2001:453)* finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist *utomlands.*	I *24 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2025:000)*[2] finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist *i utlandet.*
4 §[3]	
Om en auktoriserad sammanslutning har anlitats för förmedling av adoption, skall sammanslutningen	

[1] Senaste lydelse 2001:476.
[2] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[3] Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

a) i enlighet med artikel 15.2 i konventionen överlämna rapporter som avses i artikel 15.1,

b) i enlighet med artikel 16.2 i konventionen ta emot rapporter som avses i artikel 16.1,

c) vidta åtgärder som enligt artiklarna 18–20 i konventionen ankommer på centralmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026 i fråga om 3 § och i fråga om 4 § den 1 januari 2029.

1.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling

Härigenom föreskrivs att lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla den 1 januari 2029.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Om lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling var tillämplig på adoptionen, krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med *den lagen* för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.	*Om 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken* var tillämplig på adoptionen, krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med *de bestämmelserna* för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

Om det finns synnerliga skäl, får den myndighet som regeringen bestämmer godkänna att beslutet ska gälla i Sverige trots att förutsättningarna i första stycket inte är uppfyllda.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2029.

2. Om lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling var tillämplig på adoptionen krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med den lagen för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

1.6 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2025:000)[1]

dels att 24 kap. 5 ska upphöra att gälla,

dels att 22 kap. 20 och 21 §§, 24 kap. 1, 6 och 7 §§, 30 kap. 6 § och 35 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:89	*Föreslagen lydelse*
22 kap.	
20 §	
Ingen får, utan stöd av denna lag, bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till familjehem, jourhem eller andra enskilda hem som avses i 2 och 4 §§.	
	Första stycket gäller även förmedling av barn för adoption.
21 §	
Den som åsidosätter bestämmelsen i 2 § första stycket döms till böter. Till böter döms även den som åsidosätter bestämmelsen i 20 §, *om inte gärningen är belagd med straff enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.*	Den som åsidosätter bestämmelsen i 2 § första stycket döms till böter. Till böter döms även den som åsidosätter bestämmelsen i 20 §.
Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.	
24 kap.	
1 §	
Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot av någon i syfte att adopteras. Medgivandet ska ha lämnats innan barnet lämnar det land där barnet har sin hemvist.	
Socialnämnden får lämna medgivande om sökanden är lämpad att adoptera. Nämnden ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet och vid bedömningen särskilt beakta	

[1] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

– sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd,
– sökandens personliga egenskaper och sociala nätverk,
– sökandens ålder och hälsotillstånd, och
– stabiliteten i relationen, om medgivande söks av makar eller sambor.

Om det är känt vilket barn sökanden vill adoptera, ska sökandens lämplighet prövas i förhållande till det enskilda barnet. Adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

Sökandens lämplighet ska prövas i förhållande till det enskilda barnet. Adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

5 §[2]

När ett visst barn har föreslagits för adoption, ska socialnämnden pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Prövningen ska göras skyndsamt och senast två veckor från det att den eller de som vill adoptera har meddelat nämnden att ett barn har föreslagits för adoption. Om adoptionsförfarandet omfattas av lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, ska 3 § den lagen tillämpas. Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns synnerliga skäl.

6 §

Medgivande enligt 1 § *och samtycke enligt 5 §* lämnas av socialnämnden i den kommun som enligt 29 kap. ansvarar för

Medgivande enligt 1 § lämnas av socialnämnden i den kommun som enligt 29 kap. ansvarar för insatser till den eller de sökande.

[2] Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

insatser till den eller de sökande.

Den socialnämnd som har lämnat samtycke enligt 5 § ska fullgöra skyldigheterna enligt 22 kap. 8 § och 10 § första stycket.

Den socialnämnd som har lämnat *medgivande* enligt *1 §* ska fullgöra skyldigheterna enligt 22 kap. 8 § och 10 § första stycket.

7 §

I lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling finns bestämmelser om rätt för auktoriserade sammanslutningar att i vissa fall förmedla barn från utlandet för adoption.

I 4 kap. 24–32 §§ föräldrabalken finns bestämmelser om tillstånd till adoption av ett barn från utlandet.

30 kap.

6 §[3]

Socialnämnden får endast delegera beslutanderätten till ett utskott i ärenden som gäller

1. vård, omsorg och uppfostran i ett familjehem, jourhem eller annat enskilt hem enligt 22 kap. 2 och 4 §§,
2. övervägande av fortsatt vård, vårdens inriktning och utformning samt av om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 22 kap. 13 och 14 §§,
3. övervägande av flyttningsförbud enligt 22 kap. 16 §,
4. placering över nationsgränserna enligt 22 kap. 17 och 18 §§,
5. internationell adoption enligt 24 kap. 1, 2 och 4 §§, eller
6. beslut enligt 33 kap. 4 § om att föra talan om återkrav enligt 33 kap. 1 §.

Första stycket gäller även i ärenden om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §, om samtycke vägras.

[3] Ändringen innebär att tredje stycket tas bort.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

35 kap.

1 §[4]

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. insatser enligt 11 kap. 1 § eller 12 kap. 1 §,
2. nekat eller nedsatt försörjningsstöd enligt 12 kap. 5 §,
3. förbud mot eller begränsning av att ta emot andras barn enligt 18 kap. 11 §,
4. medgivande att ta emot ett barn enligt 22 kap. 2 §,
5. medgivande inför adoption enligt 24 kap. 1 §,
6. återkallelse av medgivande inför adoption enligt 24 kap. 4 §,
7. *samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §*,
8. ansökan om insatser i en annan kommun enligt 29 kap. 7 §, och
9. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 32 kap. 5–10 §§.

7. ansökan om insatser i en annan kommun enligt 29 kap. 7 §, och
8. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 32 kap. 5–10 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026 i fråga om 24 kap. 5 och 6 §§, 30 kap. 6 § och 35 kap. 1 § och i övrigt den 1 januari 2029.

[4] Ändringen innebär att punkt 7 tas bort.

1.7 Förslag till förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till ideella föreningar och stiftelser som bedriver försöksverksamhet med att stödja adopterade personer över 18 år med att söka sitt ursprung.

Statsbidrag enligt denna förordning lämnas i mån av tillgång på medel.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Med en försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer avses i denna förordning en verksamhet som stödjer, förklarar och underlättar en adopterad persons sökning av sitt kulturella eller biologiska ursprung. Verksamheten kan omfatta att

1. förklara informationen i adoptionsdokument såväl i Sverige som i ursprungslandet,
2. ta kontakt med enskilda aktörer och organisationer i ursprungslandet,
3. ge råd och stöd i sökandeprocessen och inför en återresa, och
4. förbereda den första kontakten i samband med en återförening.

Det ska vara kostnadsfritt att få stöd med att söka sitt ursprung.

Syftet med statsbidraget

3 § Syftet med statsbidraget är att främja ideella föreningar och stiftelser som erbjuder försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Formen för statsbidraget

4 § Statsbidraget är ett verksamhetsbidrag för sådan verksamhet som avses i 2 §. Beviljat bidrag får även avse vissa kostnader för administration av verksamheten.

Förutsättningar för statsbidrag

5 § Statsbidrag får lämnas till en ideell förening eller till en stiftelse som inte är statlig eller kommunal för sådan verksamhet som avses i 2 §.

Den ideella föreningen eller stiftelsen ska

1. bedriva verksamhet utan vinstsyfte,
2. ha företrädare med tillräcklig erfarenhet, kompetens och utbildning för att kunna bedriva sådan verksamhet som avses i 2 §,
3. styra sin verksamhet med tydliga mål, metoder och rutiner,
4. dokumentera sin verksamhet genom att fastställa verksamhets- och revisionsberättelser, och
5. sedan minst två år i Sverige ha bedrivit arbete riktat till adopterade personer.

Hinder mot att lämna statsbidrag

6 § Statsbidrag får inte lämnas till en ideell förening eller stiftelse om den eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Statsbidrag får inte heller lämnas till en ideell förening eller stiftelse om det framkommer att någon av dess samarbetsorganisationer, eller en företrädare för någon av dess samarbetsorganisationer, agerar på ett sådant sätt som anges i första stycket.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

7 § Om en ideell förening eller stiftelse, dess företrädare, samarbetsorganisation eller samarbetsorganisationens företrädare har agerat på ett sådant sätt som anges i 6 §, får statsbidrag ändå lämnas till den ideella föreningen eller stiftelsen om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om

1. den ideella föreningen eller stiftelsen har tagit avstånd från agerandet,
2. den ideella föreningen eller stiftelsen har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas,
3. det är fråga om ett enstaka agerande, och
4. agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

Vid allvarliga överträdelser av en samarbetsorganisation, eller dess företrädare, ska det vid bedömningen även särskilt beaktas om samarbetet har avbrutits.

8 § Bidrag får inte lämnas till en ideell förening eller stiftelse som

1. är i likvidation eller försatt i konkurs,
2. har skatte- eller avgiftsskulder eller andra skulder som har överlämnats till Kronofogdemyndigheten och som vid indrivning handläggs som allmänt mål, eller
3. har en skuld som inte betalats i rätt tid och som avser återkrav av bidrag som har lämnats av Myndigheten för familjerätt eller föräldraskapsstöd.

Ansökan

9 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

10 § En ansökan om statsbidrag för försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer ska ha kommit in till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd senast vid den tidpunkt som myndigheten bestämmer. En ansökan om statsbidrag ska göras av en behörig företrädare för den ideella föreningen eller stiftelsen.

11 § En ansökan ska innehålla

1. sökandens stadgar eller stiftelseförordnande,
2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda den ideella föreningen eller stiftelsen,
3. årsredovisning, årsbokslut eller motsvarandesammanställning av räkenskaper, verksamhetsberättelse och revisionsberättelse för närmast föregående räkenskapsår,
4. en genomförandeplan för verksamheten med ursprungssökning för adopterade personer, inklusive hur uppföljning av resultatet ska ske,
5. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser, och
6. uppgifter om förekomsten av andra sökta eller beviljade bidrag.

12 § En sökande ska lämna de handlingar och uppgifter till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd som myndigheten begär för att kunna pröva ansökan.

13 § Om en sökande inte lämnar de handlingar eller uppgifter som följer av 11 och 12 §§, ska sökanden ges möjlighet att komplettera sin ansökan inom en viss tid. Om sökanden inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd pröva ansökan i befintligt skick.

Fördelning av statsbidrag

14 § Vid prövningen av inkomna ansökningar får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd prioritera och bevilja de ansökningar som bedöms ha bäst förutsättningar att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 och 2 §§.

Beslut

15 § Ett beslut om bidrag får avse en tidsperiod om högst tre år. Ett bidragsår omfattar ett kalenderår. I ett beslut om bidrag ska det anges för vilket eller vilka kalenderår bidraget beviljas.

16 § Ett beslut om bidrag får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

17 § I beslutet ska sista dag för redovisning enligt 19 § anges. Beslutet ska även innehålla information om vad som gäller i fråga om hinder mot att lämna statsbidrag enligt 6 och 8 §§ och återbetalning och återkrav enligt 24 och 25 §§.

Anmälningsskyldighet

18 § Den som ansöker om eller har beviljats bidrag enligt denna förordning ska utan dröjsmål till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd anmäla sådana ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eller storleken på bidraget.

Redovisning

19 § En bidragsmottagare ska senast vid den tidpunkt som anges i beslutet lämna en ekonomisk redovisning till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd av det mottagna bidraget samt en redogörelse för vad medlen har använts till, vilka resultat som har uppnåtts och hur resultatet förhåller sig till det som anges i 2 och 3 §§.

Redovisningen ska göras på det sätt som myndigheten bestämmer.

Bidragsmottagaren ska även lämna de övriga uppgifter och handlingar som myndigheten begär.

20 § En revisor ska granska redovisningen enligt 19 §. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Om det bidrag som har tagits emot uppgår till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

21 § En bidragsmottagare ska på begäran av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd lämna de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för att granska redovisningen enligt 19 §.

22 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska senast den 31 oktober året efter bidragsåret lämna en samlad redovisning till regeringen av de bidrag som har lämnats enligt denna förordning.

Redovisningen ska innehålla uppgifter om vilka som har fått bidrag och med vilka belopp samt en redogörelse för vad bidraget har

209/25 Remiss - Sveriges internationella

använts till. Redovisningen ska även innehålla en bedömning av bidragets resultat och om möjligt effekter i förhållande till det som anges i 2 och 3 §§.

Hinder mot utbetalning

23 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska besluta om att ett beviljat bidrag helt eller delvis inte ska betalas ut om mottagaren av bidraget inte längre uppfyller villkoren för det eller om det finns grund för återbetalning enligt 24 §. Ett sådant beslut gäller omedelbart.

Återbetalningsskyldighet

24 § En bidragstagare är skyldig att betala tillbaka bidraget om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,
3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för den verksamhet som det har beviljats för,
4. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 19 §,
5. villkor i beslutet om bidrag inte har följts, eller
6. mottagaren inte uppfyller villkoren i 6 § och det inte finns sådana särskilda skäl enligt 7 § som innebär att bidrag ändå får lämnas.

Beslut om återkrav

25 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 24 §.

Om det finns särskilda skäl för det, får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Överklagande

26 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna förordning än beslut om hinder mot utbetalning enligt 23 § och beslut om återkrav enligt 25 § får dock inte överklagas.

Bemyndigande

27 § Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.
2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om bidrag för år 2027.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Försäkringskassan får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av	
1. socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet, graviditetspenning, föräldrapenningsförmåner, *adoptionsbidrag*, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, smittbärarersättning, närståendepenning, merkostnadsersättning och boendetillägg,	1. socialförsäkringsbalken när det gäller socialförsäkringsskyddet, graviditetspenning, föräldrapenningsförmåner, *bidrag till ursprungssökning*, omvårdnadsbidrag, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning, smittbärarersättning, närståendepenning, merkostnadsersättning och boendetillägg,
2. socialförsäkringsbalken när det gäller ansökan om bostadstillägg till sjukersättning eller aktivitetsersättning,	
3. bestämmelserna i 110 kap. 14 § 1 och 2 socialförsäkringsbalken om förfrågningar och besök,	
4. lagen (1993:332) om avgiftsfria sjukvårdsförmåner m.m. för vissa hivsmittade, och	
5. lagen (1991:1047) om sjuklön i fråga om utbetalning av ersättning enligt 20 § lagen om sjuklön.	
Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om socialförsäkringsskyddet ska myndigheten inhämta ett yttrande från Pensionsmyndigheten, om föreskrifterna gäller frågor som rör även den myndighetens verksamhet.	

[1] Senaste lydelse 2018:1617.

Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om bidrag *vid adoption av utländska barn*, ska myndigheten inhämta ett yttrande från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.	Innan Försäkringskassan meddelar föreskrifter om bidrag *till ursprungssökning*, ska myndigheten inhämta ett yttrande från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

1.9 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstförordningen (2001:937) att 8 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

8 kap.

7 §

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får meddela föreskrifter om handläggning och dokumentation av ärenden som rör internationella adoptioner vid tillämpningen av

1. 3 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453),
2. 5 kap. 1 § socialtjänstlagen,
3. 6 kap. 6, *7* och *12–15* §§ socialtjänstlagen, och

3. 6 kap. 6, 7, 12, 13 och 15 §§ socialtjänstlagen, och
4. 11 kap. 1 och 5 §§ socialtjänstlagen i samband med utredares redovisning av utredning och förslag till beslut till tingsrätten i enlighet med 4 kap. 15 § föräldrabalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade

dels att 2, 9 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 4, 5, 8, 11, 12 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att författningens rubrik ska lyda ”Förordningen (2008:1239) om statsbidrag till riksorganisationer för adopterade”.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag *till auktoriserade adoptionssammanslutningar och* till riksorganisationer för adopterade. Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.	Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till riksorganisationer för adopterade. Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.
2 §[1]	
Ändamålet med statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar är att stödja deras arbete med internationell adoptionsförmedling.	
4 §	
I denna förordning avses med *auktoriserad adoptionssammanslutning: sammanslutning som har auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling enligt 6 § och 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,*	

[1] Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

riksorganisation för adopterade: ideell förening vars huvudsakliga ändamål är att tillvarata adopterade medlemmars intressen.

5 §

Statsbidrag får ges *till auktoriserade adoptionssammanslutningar och* till riksorganisationer för adopterade.

Statsbidrag får ges till riksorganisationer för adopterade.

8 §

Ansökan om statsbidrag från auktoriserade adoptionssammanslutningar ska ha kommit in till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd senast den 15 januari bidragsåret. Ansökan om statsbidrag från riksorganisationer för adopterade ska ha kommit in till myndigheten senast den 31 mars bidragsåret.

Ansökan om statsbidrag från riksorganisationer för adopterade ska ha kommit in till myndigheten senast den 31 mars bidragsåret.

9 §[2]

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får fördela högst 10 procent av statsbidraget till riksorganisationer för adopterade.

10 §[3]

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får fördela resterande del av statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar enligt följande:

1. 50 procent av statsbidraget fördelas med lika stort belopp mellan samtliga auktoriserade adoptionssammanslutningar och resterande

[2] Ändringen innebär att paragrafen tas bort.
[3] Ändringen innebär att paragrafen tas bort.

belopp fördelas efter det genomsnittliga antalet barn som var och en av sammanslutningarna har förmedlat under de två föregående åren.

2. Statsbidrag utges endast om en auktoriserad adoptionssammanslutning har haft auktorisation under de två föregående kalenderåren och förmedlat barn för adoption minst ett av de två föregående kalenderåren.

3. Det totala beräknade statsbidraget får vara högst 10 000 kr per genomsnittligt antal förmedlade barn under de två föregående kalenderåren.

11 §[4]

Auktoriserade adoptionssammanslutningar och riksorganisationer för adopterade ska årligen lämna en samlad redovisning till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om statsbidragets användning i förhållande till bidragets ändamål enligt denna förordning. Redovisningen ska lämnas *senast den 1 juni året efter bidragsåret av de auktoriserade adoptionssammanslutningarna och* senast den 31 mars året efter bidragsåret *av riksorganisationerna för adopterade.*

*R*iksorganisationer för adopterade ska årligen lämna en samlad redovisning till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om statsbidragets användning i förhållande till bidragets ändamål enligt denna förordning. Redovisningen ska lämnas senast den 31 mars året efter bidragsåret.

[4] Senaste lydelse 2015:980.

12 §[5]

*Auktoriserade adoptionssammanslutningar och r*iksorganisationer för adopterade som beviljats statsbidrag är skyldiga att på begäran av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning.

*R*iksorganisationer för adopterade som beviljats statsbidrag är skyldiga att på begäran av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning.

13 §[6]

Mottagaren av ett statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget inte används för det ändamål det har beviljats,

3. villkor i beslutet om bidrag inte följts,

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §, *eller*

5. mottagaren är en auktoriserad adoptionssammanslutning och denna har fått sin auktorisation återkallad.

3. villkor i beslutet om bidrag inte följts, *eller*

4. mottagaren inte lämnar sådan redovisning som avses i 11 §.

Om en mottagare av ett bidrag är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Om det finns särskilda skäl får myndigheten efterge återkrav helt eller delvis.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2029.

[5] Senaste lydelse 2015:980.
[6] Ändringen innebär att punkt 5 tas bort.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen att det ska införas en ny paragraf 3 kap. 17 a § och närmast före 3 kap. 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	Adoptionsärenden
	17 a §
	Beskickningar och konsulat ska biträda Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, med utredning i ärenden som rör internationell adoption.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

dels att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 a och b av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Myndigheten ska i frågor om internationella adoptioner särskilt	
1. 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,	
2. följa den internationella utvecklingen och samla information i frågor som rör adoption av utländska barn, och	*1.* följa den internationella utvecklingen och samla information i frågor som rör adoption av utländska barn, och
3. följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn.	*2.* följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn.
4 §[2]	
Myndigheten ansvarar i fråga om internationella adoptioner även för de uppgifter som åligger myndigheten enligt	
	1. 4 kap. 24–32 föräldrabalken,
1. lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av	*2.* lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av

[1] Ändringen innebär att punkt 1 tas bort.
[2] Senaste lydelse 2018:1298.

barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling,

3. förordningen (2008:1239) om statsbidrag *till auktoriserade adoptionssammanslutningar* och till riksorganisationer för adopterade, och

4. förordningen (2018:1296) om adoption i internationella situationer.

barn och samarbete vid internationella adoptioner,

3. förordningen (2018:1239) om statsbidrag till *riksorganisationer för adopterade*,

4. förordningen (2018:1296) om adoption i internationella situationer, *och*

5. förordningen (2026:000) om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer.

4 a §

Vid myndigheten ska det finnas ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor.

Inom det nationella resurscentrumet ska det finnas ett rådgivande organ som ska bistå resurscentrumet i frågor som rör verksamheten.

4 b §

Det nationella resurscentrumet ska

1. tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade personer och adoptivföräldrar,

2. ge stöd till internationellt adopterade personer i samband med ursprungssökning,

3. ge stöd till adopterade personer i frågor om oegentligheter i internationella adoptioner, och

4. samla och sprida kunskap om adoption baserad på forskning och beprövad erfarenhet.

Myndigheten ska årligen redovisa det nationella resurscentrumets vidtagna åtgärder och aktiviteter till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Redovisningen ska överlämnas senast den 30 september året efter det år som redovisningen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2026 i fråga om 4 § punkt 5, 4 a och b §§ och i övrigt den 1 januari 2029.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget och behovet av en utredning

Utredningen Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt tillsattes av regeringen i oktober 2021 efter ett enigt tillkännagivande i riksdagen. Bakgrunden var de uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten som hade framkommit både i Sverige och internationellt.

Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredaren ska också utreda behovet av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras.

2.2 Utgångspunkter och tolkning av uppdraget

2.2.1 Inledning

En central uppgift för utredningen är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet från mitten av 1950-talet till i dag och vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom Sveriges internationella adop-

tionsverksamhet. I uppgiften ligger också att utreda och klargöra om dessa olika aktörer haft vetskap om eller delaktighet i eventuella oegentligheter och om eventuell delaktighet i oegentligheter var tillfällig eller systematisk. Ytterligare en uppgift har varit att utreda och klargöra på vilket sätt aktörerna svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.

Oegentligheter kan enligt direktiven vara av olika slag, allt från en så kallad illegal adoption med vilket avses en adoption som är resultatet av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen.[1] Gränserna mellan olika typer av oegentligheter kan vara svåra att dra. Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen vid de analyser som görs av de olika aktörernas ansvar utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

Uppgiften att utreda förekomsten av oegentligheter i Sveriges internationella adoptionsverksamhet under en tidsperiod på över 70 år är komplex och kräver flera ställningstaganden vid valet av utgångspunkter för arbetet. Många frågor har krävt svar såsom vad ska betecknas som en oegentlighet och varför? Vilken betydelse får det att vi granskar ageranden som delvis ligger långt tillbaka i tiden när ett annat synsätt på internationell adoption rådde jämfört med i dag? Hur påverkar utredningens syfte vårt arbete? Och vad betyder det att enskilda ärenden inte ska utredas? I det följande redogörs kort för några av de ställningstaganden som vi har gjort i vårt arbete.

2.2.2 Vad är en oegentlighet?

Förfaranden som inte ger underlag för bedömning av barnets bästa

Bedömningen av vad som kan betecknas som en oegentlighet inom ramen för ett adoptionsförfarande tar sin utgångspunkt i adoptionsregleringens yttersta syfte, nämligen att säkerställa att ett barn adopteras endast om det är till det enskilda barnets bästa att så sker. Ett förfarande som inte säkerställer ett gediget underlag för bedöm-

[1] Se vidare kap. 6 samt volym 2 kap. 2.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ningen av om det är till det enskilda barnets bästa att adopteras internationellt skulle per definition kunna betecknas som oegentligt. Det är dock möjligt att i någon mening gradera oegentligheterna, från uppenbart olagliga ageranden till agerande som inte är uttryckligen förbjudna men som kan beskrivas som oetiska då de försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa.

Adoption innebär att den som adopteras i rättslig, men också faktisk mening, flyttas över till en ny familj och får nya föräldrar. De rättsliga banden till den ursprungliga familjen upphör. Vid internationell adoption innebär adoptionen att ett barn inte bara får ny familjetillhörighet utan också en helt ny tillvaro i en ny miljö vilken i de flesta fall bland annat för med sig ett nytt språk, nya vanor, ny kultur och i många fall en tillvaro där barnet utseendemässigt skiljer sig från det omgivande samhället. En internationell adoption är mot denna bakgrund en livsavgörande händelse för den enskilda individen, en händelse som på olika sätt präglar individens fortsatta levnad.[2] Det är därför av yttersta vikt att ett beslut om en adoption av ett barn genom internationell adoption föregås av en omsorgsfull undersökning av förutsättningarna för beslutet för att kunna säkerställa att internationell adoption med allt vad det innebär verkligen är det bästa för det barn som ska adopteras. En adoption som inte är till barnets bästa innebär en kränkning av barnets rätt. Många i barnets omgivning kan också ta skada om en adoption genomförs på ett felaktigt underlag, i synnerhet ursprungliga föräldrar men också adoptivföräldrar. Om detta har det dock aldrig rått oenighet; frågan är om vi har gjort vad vi kunnat för att se till att underlaget för bedömningen av barnets bästa i det enskilda fallet kunnat ge en korrekt bild av förutsättningarna för ett beslut om adoption.

Den svenska regleringen rörande adoption utgör en baslinje

Förutsättningarna för när en adoption kan anses vara till ett barns bästa, och därför medges, finns sedan lång tid tillbaka angivna i vår nationella reglering. Motsvarande regler och normer har också slagits fast i flera internationella instrument rörande adoption. Att en adoption får medges endast när det är till det adopterade barnets bästa har

[2] Insiktsfullt beskrivet av Hanna Wallensteen i förordet till detta betänkande.

varit ett oeftergivligt krav sedan lång tid tillbaka och styrande för regleringens utformning.

Reglerna för adoption i svensk rätt finns sedan 1949 i 4 kap. föräldrabalken. Där uppställs krav på hur adoptionsprocessen ska vara utformad för att garantera att ett beslut om adoption grundas på ett underlag som gör det möjligt att fastställa att en adoption tillgodoser det enskilda barnets intressen. Vid internationell adoption finns ytterligare reglering som är uppställd för att tillse att en adoption av ett barn över nationsgränser, med allt vad det innebär för barnet, bara sker när det är till barnets bästa. Utgångspunkten när barn adopteras till Sverige måste vara att svensk rätt respekteras.

Men reglerna ställer inte bara upp krav som ska vara uppfyllda för att en adoption ska anses vara till barnets bästa. Olika aktörer har också en skyldighet att kontrollera att kraven är tillgodosedda.

En granskning av om det förekommit oegentligheter i internationell adoption innebär mot denna bakgrund bland annat att klarlägga om de krav som uppställts, både i den nationella och i den internationella regleringen, tillgodosetts av de olika aktörer som varit involverade i verksamheten och att var och en har fullgjort de skyldigheter som åvilar dem. En oegentlighet kan med detta synsätt föreligga när uppställda krav inte tillgodosetts eller när underlaget inte korrekt återger barnets bakgrund. Uttryckt på ett annat sätt: en oegentlighet kan föreligga när underlaget i ett ärende inte ger en fullständig och korrekt bild av barnet som kan läggas till grund för bedömningen av om en adoption är till barnets bästa.

2.2.3 En granskning av ageranden i historiskt perspektiv

Adoptionskommissionens uppdrag sträcker sig över en tidsperiod på över 70 år. Under den tidsperioden har såväl kunskap som värderingar och regler om adoption utvecklats och förändrats. En viktig fråga har därför varit att ta ställning till hur ageranden i det förflutna ska värderas och bedömas. Att i ett historiskt perspektiv bedöma om ett agerande varit oegentligt är en komplex uppgift. En del av det som uppmärksammas i dag kan ha bedömts helt annorlunda när det inträffade.

I tidigare svenska utredningar som gällt uppgörelser med ageranden lång tid tillbaka, har olika förhållningssätt valts. 1997 års

Steriliseringsutredning hade i uppdrag att kartlägga tillämpningen av de tidigare steriliseringslagarna och överväga principer för gottgörelse till de drabbade. Utredningen lade stor vikt vid att problematisera ansvarsutkrävande i efterhand och strävade efter en historiserande bedömning där ageranden bedömdes mot bakgrund av vid varje tid gällande reglering och synsätt.[3] Vanvårdsutredningen hade, till skillnad mot 1997 års Steriliseringsutredning, inte i uppdrag att belysa ansvarsfrågan i vid mening. Däremot innebar uppdraget att kartlägga vanvård och man behövde därför ta ställning till vad som skulle anses utgöra ”övergrepp och vanvård”. Vanvårdsutredningen valde att utgå från barnets rättigheter enligt FN:s barnkonvention när de definierade vad som skulle betraktas som vanvård historiskt.[4] De utgick alltså från ett samtida rättighetsperspektiv.

Det finns risker med båda dessa två förhållningssätt. Att bedöma vad som ska anses vara oegentligt utifrån ett samtida rättighetsperspektiv riskerar att leda till anakronistisk moralism, det vill säga att vända tidsföljden och applicera vår tids värderingar på ageranden i det förflutna. Att å andra sidan enbart utgå från de historiska aktörernas dåtida normer riskerar att förringa de kränkningar som skett.[5]

Frågan om hur ageranden i det förflutna ska värderas och bedömas hänger samman med vilket syfte en utredning har. Om syftet med utredningen främst handlar om ansvarsutkrävande är det viktigt med en historiserande bedömning – aktörerna kan endast hållas ansvariga enligt de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Om syftet däremot främst handlar om upprättelse för de drabbade individerna, bidrar ett samtida rättighetsperspektiv till att synliggöra de kränkningar som de facto har skett.

Syftet med Adoptionskommissionens uppdrag är att klarlägga om den svenska regleringen och organiseringen av internationell adoption har varit så konstruerad att den har kunnat förhindra att barn har adopterats när det inte har varit till deras bästa. Syftet är också att dra lärdomar av historien och föreslå hur den internationella adoptionsverksamheten ska fungera framåt. Direktiven anger uttryckligen att utredningen inte får överväga ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. Detta innebär

[3] SOU 2000:20 *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935–1975 Historisk belysning – Kartläggning – Intervjuer*, s. 15 ff.
[4] SOU 2009:99 *Vanvård i social barnavård under 1900-talet*, s. 124.
[5] M. Andersson (2016), *Att ersätta det oersättliga. Statlig gottgörelse för ofrivillig sterilisering och vanvård av omhändertagna barn*, s. 45 ff.

att upprättelseperspektivet inte är lika framträdande som i direktiven för andra kommissioner som utrett historiska oegentligheter, så kallade sanningskommissioner.[6] Vidare ska utredningen utreda och klargöra på vilket sätt de ansvariga aktörerna svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.[7] I enlighet med direktiven har jag bedömt olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Utifrån en juridisk synvinkel kan aktörerna inte heller anses vara ansvariga för kränkningar av rättigheter som inträffade innan Sveriges folkrättsliga åtaganden om mänskliga rättigheter hade trätt i kraft. Även oetiskt agerande bedöms därför utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen.

Bedömningen av vad som varit ett oetiskt agerande kan dock inte påverkas av vilka olika uppfattningar om etik och moral som aktörerna hade vid den aktuella tidpunkten. Tidsanda och syn på barn och familj är viktiga komponenter för att söka förstå och få förklaringar till olika aktörers ageranden men påverkar inte bedömningen av om ett agerande har varit oetiskt eller inte. Vi tar inte heller hänsyn till om agerandet utfördes med goda intentioner. Även handlingar som utfördes i syfte att göra gott kan bedömas som oetiska.

En risk med detta förhållningssätt, det vill säga att inte utgå från ett nutida rättighetsperspektiv, är att det inte synliggör de kränkningar som de facto har skett. Vi har dock kunnat konstatera att de rättigheter som följer av såväl barnkonventionen som 1993 års Haagkonvention i princip har erkänts i svensk rätt under hela den tidsperiod vi undersöker. Det är framför allt subsidiaritetsprincipen och barnets rätt att inte separeras från syskon genom en adoption, som har tydliggjorts genom barnkonventionens tillkomst 1989. I praktiken spelar det därmed inte någon avgörande roll om utgångspunkt tas i ett nutida eller dåtida rättighetsperspektiv.

[6] Dir. 2020:29 *Uppgörelse med historiska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset* och dir. 2021:103 *Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket*.
[7] Dir. 2021:95 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt*, s. 9.

2.2.4 En granskning av oegentligheter – inte en utvärdering av internationell adoption

Adoptionskommissionens uppgift är, som framgått ovan, att klarlägga hur Sveriges internationella adoptionsverksamhet har varit organiserad, vilka uppgifter och ansvar de olika involverade aktörerna har haft, om det har förekommit oegentligheter och hur de olika aktörerna har agerat på uppgifter om eventuella oegentligheter. Det övergripande syftet kan sägas vara att klargöra om internationella adoptioner har skett på ett rättssäkert och etiskt sätt utifrån barnets bästa. Om det visar sig att det förekommit oegentligheter ska de olika svenska aktörernas kännedom, agerande och möjligheter att agera klarläggas. I utredningsuppdraget ligger att lämna förslag på författningsändringar och andra åtgärder som behövs i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

I uppdraget ingår inte att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. I uppdraget ligger inte heller att utvärdera internationella adoptioner, vare sig som företeelse eller i enskilda fall. Utredningen ska inte ta ställning till om internationell adoption varit bra eller inte, varken för enskilda eller i ett samhälleligt perspektiv.

I direktiven anges att analysen av olika aktörers ageranden i den internationella adoptionsverksamheten inte bara ska utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering utan också beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden. Detta har emellanåt tolkats som att om aktörerna vid varje tidpunkt ansett att det viktigaste är att ett barn får komma till Sverige genom adoption så blir det mindre viktigt att regelverkets krav tillgodoses. Internationell adoption har setts som något i sig själv gott. Att rädda liv blir det viktigaste av allt. Så kan det naturligtvis vara. Men det är inte det utredningsuppdraget handlar om och inte en fråga som jag som särskild utredare kan ta ställning till.

Adoptionskommissionens uppdrag är att granska om det har förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten, vad de kan ha fört med sig och hur svenska aktörer hade kunnat förhindra det. Uppdraget handlar om att utreda om internationellt adopterade barns rättigheter har kränkts. Det är en fråga

som måste hållas åtskild från frågan om internationellt adopterade har fått bra liv i sina nya familjer och i sitt nya land. I den allmänna debatten om internationell adoption är det dock alltför vanligt att de två frågorna ses som sammanlänkade. Men att en adopterad person har eller inte har haft ett bra liv kan inte påverka svaret på frågan om deras mänskliga rättigheter har kränkts. Det är två olika saker som måste hållas isär.

2.3 Betänkandets disposition

Slutbetänkandet består av två volymer. I volym 1 redogör vi för uppdraget, utvecklingen av de internationella adoptionerna i Sverige, vår analys och slutsatser om reglering, organisering och processer samt oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten. Vi redogör också för våra förslag om den framtida adoptionsverksamheten och adoptionsspecifikt stöd samt redovisar vår konsekvensanalys. I volym 2 redovisar vi vår definition av oegentligheter och vår fördjupade granskning av sju utvalda länder samt vår genomgång av privata och enskilda adoptioner. Vi gör också en kronologisk genomgång av reglering, organisering och processer av den internationella adoptionsverksamheten samt redogör för Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter och särskilt barnets rättigheter vid adoption. Slutligen redogör vi för vår analys av behovet av stöd till adopterade personer och deras familjer.

2.4 Arbetssätt och metod

2.4.1 Expertgrupp och referensgrupp

Expertgrupp

I expertgruppen har sakkunniga från Socialdepartementet och Utrikesdepartementet och till en början också Justitiedepartementet ingått. Som experter har ingått företrädare för Barnombudsmannen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Socialstyrelsen, Socialförvaltningen vid Stockholms stad, Varbergs tingsrätt, Adoptionscentrum (AC), Barnen Framför Allt (BFA) samt två fors-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kare från Linköpings universitet respektive Stockholms universitet och en legitimerad psykolog. Samtliga har utsetts av regeringen.

Föreningar för adopterade personer framförde tidigt kritik mot att företrädare för AC och BFA och även MFoF satt med i expertgruppen. Kritiken grundades på att de representerade organisationer som varit del i den internationella adoptionsverksamheten och därmed i de oegentligheter som förekommit. Det fanns en oro att utredaren skulle låta sig påverkas av AC och BFA i granskningsarbetet. Utredaren meddelade redan vid det första expertgruppsmötet att hon som särskild utredare ensam skulle stå för de slutsatser och förslag som skulle lämnas i slutbetänkandet till regeringen. Expertgruppen hade inga synpunkter på detta.

Expertgruppen har haft sammanlagt elva möten under 2022–2024. Vid mötena har utredaren och sekretariatet informerat om det pågående arbetet, fört upp frågor för diskussion och bett om synpunkter på utkast och förslag. AC och BFA har varit viktiga källor för information om hur verksamheten bedrivits.

Experter och sakkunniga har fått del av textutkast för faktagranskning och synpunkter. Endast de sakkunniga har fått del av bedömningar, slutsatser och förslag vilket är ett krav enligt kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren och sekretariatet har tagit ställning till synpunkterna och utredaren har därefter beslutat om vilka ändringar som ska göras.

Referensgruppen

I referensgruppen har ingått företrädare för Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF), Adopterade Koreaners Förening (AKF), Chileadoption.se, Föreningen Forever Families för Sydafrika och Lesotho, Koreanska Sällskapet, Nätverket för Bulgarienföreningen för adoptivfamiljer, Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO), Sverige Nepalföreningen, Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN) och Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR).

Referensgruppen har sammankallats till fem gemensamma möten 2022–2025. Före det första gemensamma mötet hölls enskilda möten med varje ledamot eller förening. Vid referensgruppsmötena har utredaren och sekretariatet informerat om det pågående arbetet,

209/25 Remiss - Sveriges internationella

fört upp frågor för diskussion och redovisat tänkta förslag. Det har utöver det hållits möten med enskilda ledamöter och föreningar vid behov. Referensgruppen har haft en viktig roll att bidra med information och kontakter under arbetets gång.

2.4.2 Urval av ursprungsländer för fördjupad granskning

Enligt direktiven ska utredaren utreda och klargöra förekomsten och omfattningen av eventuella oegentligheter i förhållande till dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen.

Vårt urval av länder har utgått från officiell statistik över den internationella adoptionsverksamheten för perioden 1969–2021 och olika källor som kan ge information om eventuella oegentligheter i adoptionsprocessen i olika länder. Utifrån statistiken gjorde vi en avgränsning till de tio största länderna sett till antalet adoptioner över tid. Därefter gjorde vi en djupare genomgång av olika källor för att finna information och rapporter om oegentligheter i dessa tio länder. Vi gick bland annat igenom andra länders granskningar av oegentligheter i internationella adoptioner, vetenskapliga artiklar, verksamhetsberättelser och tillsynsrapporter för Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) och Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), statliga utredningar och rapporter och genomförde en artikelgenomgång av nyhetsartiklar från 1970-talet fram till i dag. Vi har även intervjuat personer som kunnat bidra med information om oegentligheter i de internationella adoptionerna och också tagit del av en excelfil med lista på artiklar och reportage om oegentligheter i olika länder över tid från forskaren Tobias Hübinette. Oegentligheter som rapporterats om i andra länder noterades under arbetets gång för att kunna tas med i det fortsatta arbetet.

Vi sammanställde materialet med fakta om oegentligheter i de tio största adoptionsländerna i ett underlag till expertgruppens första möte i april 2022. Syftet var att vid mötet kunna göra en avgränsning till sex länder, vilket vi bedömde som ett rimligt antal länder utifrån tidplan och befintliga resurser. Utgångspunkten var att urvalet, utöver

att fånga de största adoptionsländerna och länder där det fanns vetskap eller allvarliga misstankar om oegentligheter i adoptionsprocessen, också skulle belysa oegentligheter i adoptionsprocessen över tid, omfatta adoptioner som förmedlats genom auktoriserade adoptionsorganisationer respektive privata och enskilda adoptioner och ge en geografisk fördelning över flera världsdelar. Två länder framgick redan av direktiven, nämligen Chile och Kina. Vid mötet diskuterade expertgruppen de olika länderna och hur ett urval kunde se ut för att ge bäst förutsättningar för granskning. Expertgruppen gjorde inga prioriteringar. Ett medskick var att ta med ett EU-land eftersom EU troligen kunde förväntas ha ett intresse av detta och att det därför kunde vara värdefullt att granska Polen som var ett av de tio länderna.

Med utgångspunkt i underlaget och diskussionen vid expertgruppsmötet beslutade utredaren om ett urval av fyra länder utöver Chile och Kina, nämligen Colombia, Polen, Sri Lanka och Sydkorea. Därefter inledde vi fördjupad granskning av dessa länder.

Urvalet kritiserades bland annat av adopterades föreningar för att inte fånga något land i Afrika och att vi, genom att inte granska Indien, inte belyste oegentligheter i det näst största adoptionslandet för Sverige med påvisade oegentligheter i adoptionerna. Även Thailand och Vietnam lyftes fram som länder vi borde granska. Eftersom vi hade sett indikationer på oegentligheter i samtliga av de tio adoptionsländerna hade vi ingen annan uppfattning, men tidplanen och resurserna begränsade möjligheterna att granska fler länder. I det fortsatta arbetet med de sex länderna fann vi även information om oegentligheter i adoptionsverksamheten i Etiopien, vilket ledde till att utredaren i juni 2023 beslutade att lägga till även Etiopien till de sex länderna. Urvalet uppgick därmed till sju länder, som sammantaget omfattade drygt hälften av antalet internationella adoptionerna till Sverige från 1969 och fram till i dag.

2.4.3 Arkivgranskning och analys av skriftligt material

Genomgång och granskning av arkivmaterial

Granskningen av oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten har inneburit ett mycket omfattande arbete med genomgång och analys av arkivmaterial från Riksarkivet (inklusive lands-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

arkiv), MFoF:s arkiv, UD:s arkiv, kommunarkiv och tingsrättsarkiv. Vi har också gått igenom arkivmaterial från AC och Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA). Forskaren Tobias Hübinette har gett oss tillgång till sitt privata arkiv som gäller den internationella adoptionsverksamheten i stort, och särskilt Sydkorea.

På Riksarkivet i Täby har vi gått igenom arkivmaterial för NIA, UD och aktuella svenska utlandsmyndigheter samt handlingar och adoptionsakter för några avvecklade adoptionsorganisationer och AC. Vi har också tagit del av en enskild persons arkiv som lämnats över till Riksarkivet. Adoptionskommissionen var den största beställaren av arkivmaterial på Riksarkivet 2022, 2023 och 2024.

Från MFoF har vi tagit del av arkivmaterial för MIA och MFoF samt akter för Barnens Vänner-Internationell adoptionsförmedling (BV).

Vid Stadsarkivet i Stockholm har vi tagit del av adoptionsakter från socialtjänsten i Stockholm samt ett urval äldre tingsrättsakter för att på ett tidigt stadium förstå vilket material som fanns i de olika akterna.

Det har inte funnits någon enkel ingång i materialet, mer än att vi inledningsvis fick del av en manual från Riksarkivet för NIA:s arkiv. Riksarkivet, och särskilt Elin Lindström, har varit till mycket stor hjälp i att lotsa oss rätt genom det omfattande arkivmaterialet.

Genomgång och analys av annat material

Vi har tagit del av en stor mängd svenska och internationella myndighetspublikationer, forskningsrapporter, vetenskapliga artiklar, avhandlingar, uppsatser, publikationer från organisationer (till exempel FN, HCCH, ISS, Rädda Barnen, Unicef och andra organisationer inom det civila samhället), böcker, dokumentärer, radio- och TV-inslag, tidningsartiklar, poddcasts med mera inom området internationell adoption. Vi har även gått igenom relevant offentligt tryck i form av statliga offentliga utredningar (SOU), departementspromemorior och propositioner.

2.4.4 Intervjuer, möten och resor

Vi har intervjuat tjänstepersoner som arbetat inom den internationella adoptionsverksamheten i Sverige och i andra länder, adopterade personer, adoptivföräldrar, ursprungsföräldrar, forskare och andra som kunnat bidra med kunskap, erfarenheter och tankar om adoption och adoptionsverksamheten över tid. Därutöver har vi haft möten med granskningskommissioner och myndigheter i andra länder. Vi har besökt fyra av de länder vi granskat: Chile, Colombia, Polen och Sydkorea.

Intervjuer

Tjänstepersoner

För att få kunskap om och förståelse för hur den svenska internationella adoptionsverksamheten har fungerat över tid har vi intervjuat ett 60-tal tjänstepersoner som varit verksamma i olika roller och befattningar inom adoptionsverksamheten vid olika tidpunkter från 1960-talet och framåt. Eftersom verksamheten pågått under så lång tid har vissa personer hunnit gå bort. Vi bedömer dock att vi ändå kunnat fånga verksamheten under hela tidsperioden.

När det gäller NIA, MIA och MFoF har vi intervjuat tidigare kanslichefer och generaldirektörer vid myndigheterna, personal som arbetat med auktorisation och tillsyn, kostnader och ekonomi samt andra frågor som varit aktuella inom verksamheterna. Genom intervjuerna har vi fått en beskrivning av hur verksamheten fungerat under hela den tid som myndigheterna varit verksamma, från början av 1970-talet och fram till i dag.

För adoptionsorganisationerna har vi intervjuat kansli- och verksamhetschefer för AC, BV, BFA och FFIA samt tidigare aktiva inom adoptionsföreningen La Casa. Vi har också intervjuat landansvariga som arbetat med något av de sju länder vi gjort fördjupad granskning av samt andra personer inom organisationerna som kunnat bidra med kunskap om hur verksamheten bedrivits över tid. För att få kunskap om verksamheten med PAS (Post Adoption Services), har vi också intervjuat personer inom AC som arbetar med PAS-frågor.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vi har även intervjuat två tidigare anställda på SAS med erfarenhet från flygbolagets verksamhet med att eskortera barn från olika länder till Sverige.

Utöver detta har vi intervjuat utredaren för 2003 års adoptionsutredning och forskare samt andra personer som gjort utredningar och studier inom adoptionsområdet.

Adopterade personer, adoptivföräldrar och ursprungsfamiljer

Vi har intervjuat ett 70-tal adopterade personer, ett 10-tal adoptivföräldrar och cirka 20 ursprungsföräldrar eller andra familjemedlemmar. Personerna har själva kontaktat oss för att dela med sig av sina erfarenheter och tankar om adoption, oegentligheter eller behov av stöd. Vi har inte aktivt sökt upp enskilda personer och vi har låtit varje enskild person tala om det de velat. Det är betydligt fler kvinnor än män som hört av sig till oss, närmare 90 procent av dem vi intervjuat har varit kvinnor.

De adopterade personerna har sitt ursprung i 16 olika länder samt en person som är nationellt adopterad. För vissa länder har vi jämförelsevis många intervjuer, exempelvis Chile, Etiopien, Indien och Sydkorea. Det kan förklaras av att det är många som adopterats från dessa länder men också att det rapporterats om oegentligheter i länderna. För några av de större adoptionsländerna har vi enbart ett fåtal intervjuer, exempelvis Kina, eller inte några intervjuer alls, som Polen. En förklaring kan vara att personer som adopterats från dessa länder fortfarande är relativt unga.

Adoptivföräldrarna som vi intervjuat har adopterat barn från olika länder, såsom Kina, Sydkorea, Sydafrika och Thailand. Det har varit betydligt färre adoptivföräldrar som hört av sig till oss jämfört med adopterade personer.

När det gäller ursprungsfamiljer har vi intervjuat två mödrar från Sydkorea, cirka 14 mödrar eller andra familjemedlemmar i Chile och fyra mödrar i Colombia.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Övriga som vi intervjuat

Utöver tjänstepersoner, adopterade personer, ursprungsfamiljer och adoptivföräldrar har vi också intervjuat forskare och andra personer i Sverige och utomlands som bidragit med viktig kunskap och information om adoptionsverksamheten generellt eller om vissa länder specifikt.

Möten och utbyten

Utöver intervjuer har vi haft möten och utbyten med flera aktörer i Sverige och i andra länder.

Vi har haft utbyte med forskare som genomförde granskningen av oegentligheter i den nederländska utredningen och diskuterat metod, arbetssätt och slutsatser i deras arbete.

Efter att den norska utredningen tillsattes 2023 har vi haft ett löpande utbyte mellan utredningssekretariaten där vi diskuterat metod och arbetssätt men också delat information i våra granskningar.

Vi hade tidigt ett utbyte med företrädare för den parlamentariska utredningen i Chile och träffade också ordföranden för utredningen när vi besökte Chile 2022. Vid vårt besök i Sydkorea 2023 hade vi ett möte med den sydkoreanska sannings- och försoningskommissionen (TRC) och har därefter haft informationsutbyte med kommissionen.

Utöver detta har vi haft möten med tjänstepersoner på Permanenta byrån vid Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) i Haag där vi också träffade den tidigare generalsekreteraren för HCCH, Hans van Loon och företrädare för INEA. Vi har även haft möten med företrädare för Ankestyrelsen i Danmark och Bufdir i Norge.

I Sverige har vi haft möten med Institutet för mänskliga rättigheter, Revisorsnämnden, Riksarkivet, Rättsmedicinalverket, Röda Korset, Skatteverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Upphandlingsmyndigheten och Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering. Vi har också träffat tre historiker vid Linköpings universitet samt en professor i medicinsk etik vid Lunds universitet för att diskutera förhållningssätt vid granskning av verksamheter som skett långt tillbaka i tiden. Vi har också haft möten med flera legitimerade psykologer och psykoterapeuter.

Deltagande i seminarier, konferenser och presentationer

Vi deltog på EurAdopts konferens i Köpenhamn i september 2022 där huvudtemat var post-adoption-services (PAS). I september 2023 deltog vi vid ett digitalt seminarium som kommittén för påtvingade försvinnanden (CED) anordnade för att påminna om FN:s människorättsrapportörers gemensamma ställningstagande om olagliga adoptioner. I maj 2023 deltog vi vid ett riksdagsseminarium om oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Vi har även fått del av det skriftliga underlaget till den presentation som de adopterades föreningar höll i riksdagen. Vi har deltagit på SCB:s konferens om datainsamling, analys och tillämpning av statistik för barnets rättigheter i oktober 2023. Vi har även deltagit på AC:s förbundsmöte i maj 2023 för att få del av AC:s erfarenheter och tankar om behov av adoptionsspecifikt stöd framåt. Därutöver har vi deltagit på AC:s digitala föreläsning Okänd bakgrund i april 2023 samt AC:s digitala möte om Adoptionskommissionens uppdrag i oktober 2024. I maj 2024 deltog vi i ett lunchseminarium på Karolinska institutet (KI) där forskaren Mattias Strand och läkaren Natte Hillerberg presenterade sin intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd. I november 2024 deltog vi även på ett digitalt möte som anordnades av Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR) där resultaten från samma studie presenterades och diskuterades.

Resor

Vi har besökt fyra av de länder som vi granskat: Chile, Colombia, Polen och Sydkorea.

Vid vårt besök i Chile i oktober 2022 träffade vi företrädare för Ministry of Social Development and Family, Ministry of Justice and Human Rights, Mejor Niñez, Registro Civil, domaren Mario Carroza och företrädare för brottsutredningen samt Boris Barrera, ordförande för den parlamentariska kommissionen. Vi hade också möten med organisationerna Hijos y Madres del Silencio, Chileadoption.se och Nos Buscamos. Vid besök i Temuco träffade vi ursprungsföräldrar och syskon samt företrädare för familjedomstolen i Temuco.

Vid besöket i Colombia i oktober 2022 träffade vi företrädare för Adoptionsdivisionen på ICBF:s huvudkontor i Bogotá och ICBF:s regionala kontor i Cali, en domare vid familjedomstolen de la Mesa och företrädare för Defensoría del Pueblo och Colombias sanningskommission. Vi hade möten med en adopterad person bosatt i Colombia som också ordnade ett möte med ursprungsföräldrar i Bogotá. Vi träffade därutöver företrädare för Fundacion armando Armero, en advokat som arbetat med privata adoptioner samt AC:s kontaktperson i Colombia och besökte barnhemmen CRAN i Bogotá och Chiquitines i Cali.

Vid vår resa till Polen i februari 2023 träffade vi ministeriet för familje- och socialpolitik, den statliga adoptionsorganisationen (Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny) och den katolska adoptionsorganisationen (Katolicki Ośrodek Adopcyjny). Vi träffade en forskare vid Juridiska Institutet (Instytut Wymiaru Sprawiedliwości) och en tidigare chef på Polens äldsta barnhem. Vi träffade även BFA:s kontaktperson i Polen som under alla år organisationen var verksam hjälpte de svenska familjerna praktiskt i landet.

Vid vår resa till Sydkorea våren 2023 träffade vi företrädare för Sydkoreas sannings- och försoningskommission (TRC), Ministry of Health and Welfare, National Center for the Rights of the Child (NCRC), Korea Welfare Services (KWS) och organisationerna KoRoot, Korean Unwed Mothers' Families Association (KUMFA) och Danish Korean Rights Group (DKRG). Vi träffade även advokater, forskare och andra experter inom adoptionsområdet. Därutöver träffade vi en kvinna vars barn adopterats till Sverige och en adopterad person som numera bor i Sydkorea. Efter vårt besök i Sydkorea intervjuade vi ytterligare en ursprungsförälder digitalt.

2.4.5 Aktgranskning

Den 2 mars 2024 trädde lagen (2024:31) om skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen i kraft. Lagen innebär en uppgiftsskyldighet för myndigheter och auktoriserade sammanslutningar att, på begäran av Adoptionskommissionen, lämna uppgifter som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag att kartlägga och analysera adoptionsverksamheten. Samtidigt infördes en bestämmelse om sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller

ekonomiska förhållanden hos kommissionen, 42 kap. 9 § punkt 6 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).[8]

Vi har granskat adoptionsakter för de sju länder vi gjort fördjupad granskning av. För fyra av länderna har vi genomfört aktgranskning av adoptioner som förmedlats genom svenska adoptionsorganisationer: Chile, Colombia, Kina och Sydkorea. För tre av länderna har vi i stället granskat privata och enskilda adoptionsakter: Etiopien, Polen och Sri Lanka. Från dessa länder har det genomförts förhållandevis många privata och enskilda adoptioner till Sverige. På så vis täcker vi samtliga länder och båda typerna av adoption.

Urval av akter

Aktgranskningen av adoptioner via adoptionsorganisation

För aktgranskningen av organiserade adoptioner har vi gjort ett slumpmässigt urval av cirka 100 akter per land. Urvalet har slumpats fram utifrån en förteckning över samtliga adoptioner som genomförts av den aktuella organisationen eller myndigheten. Adoptionsorganisationerna och Riksarkivet har bistått med sådana förteckningar. Eftersom det handlar om fyra länder har vi i denna del granskat ungefär 400 akter. Med 100 akter per land får vi en felmarginal på 10, om vi väljer en signifikansnivå på 95 procent. Eftersom det finns olika stora interna bortfall i de olika frågorna, bör vi tolka svaren med försiktighet. Resultat med alltför få svar tas inte med i analysen.

- I Chile har AC varit den enda organisationen och för Colombia står AC för 97 procent av de organiserade adoptionerna. För dessa båda länder har vi valt ut 100 akter från AC. För Colombia har vi även granskat 3 akter från organisationen La Casa, eftersom de förmedlat ett mindre antal akter från Colombia. (FFIA har förmedlat ännu färre adoptioner från Colombia, och eftersom det endast skulle röra sig om ett urval av 1 akt, så har vi bortsett från den.)
- I Sydkorea har AC varit den enda organisationen som förmedlat adoptioner till Sverige, men på 1970-talet var det NIA som förmedlade adoptioner från Sydkorea till Sverige. Eftersom AC och

[8] Prop. 2023/24:50 *En skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

NIA totalt sett förmedlat ungefär lika många adoptioner var från Sydkorea har vi valt ut 50 akter från AC och 50 akter från NIA:s arkiv på Riksarkivet.

- I Kina har flera adoptionsorganisationer varit aktiva. För Kina har vi därför valt ut 40 akter från AC, 40 akter från FFIA och 20 akter från BV, vilket är ett proportionerligt antal akter utifrån det antal adoptioner som de olika adoptionsorganisationerna förmedlat från Kina.

Aktgranskningen av privata och enskilda adoptioner

Det saknas säkra uppgifter om antalet privata och enskilda adoptioner. Uppskattningsvis handlar det om omkring 1 100 till 1 200 privata och enskilda adoptioner var från Sri Lanka och Polen, samt uppåt 600 privata och enskilda adoptioner från Etiopien. Om vi skulle haft samma säkerhet i aktgranskningen för de privata och enskilda adoptionerna som för de organiserade adoptionerna, hade vi behövt granska mellan 80 och 90 akter per land. I aktgranskningen av privata och enskilda adoptioner har vi dock inte kunnat granska så många akter, utan av praktiska och tidsmässiga skäl fått begränsa det till cirka 40 akter per land. Det innebär att vi, utifrån våra resultat, inte kan generalisera till gruppen som helhet. Det har varit omständligt och tidskrävande att hitta privata och enskilda akter att granska.[9] För aktgranskningen av privata och enskilda adoptioner har vi inte heller kunnat göra ett slumpmässigt urval, eftersom det inte finns någon förteckning av det totala antalet adoptioner som förmedlats privat eller enskilt. Vi har behövt göra urval med utgångspunkt i vad som varit praktiskt genomförbart.

Privata och enskilda adoptionsakter kan finnas både hos socialtjänsten, tingsrätten och Riksarkivet. Efter att ha rådfrågat olika aktörer och gjort några stickprov bedömde vi att det finns mest uppgifter om bland annat barnets bakgrund i socialtjänstarkiven, och därmed mest lämpligt att granska akterna där. För att hitta enskilda adoptionsakter i socialtjänstens arkiv behövde vi ha tillgång till personnummer på de adopterade personerna. Därför har vi

[9] Det är inte komplicerat för en adopterad person som kan använda sitt eget eller sina adoptivföräldrars personnummer för att hitta sin akt, men eftersom vi inte haft några personnummer att utgå från har proceduren varit komplicerad.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

först behövt hitta personnummer på de blivande adoptivföräldrarna hos Riksarkivet. Riksarkivets personal har varit behjälplig i att navigera oss fram till de diarier där vi enklast kan hitta personnummer för rätt länder och tidsperioder.[10] Vi har sedan manuellt gått igenom olika registerkort och akter för att hitta personnummer till sökanden som kan ha adopterat barn från våra tre utvalda länder. Inledningsvis valde vi också ut personnummer till sökanden som kunde finnas i Stockholms län eller Västra Götalands län, i syfte att försöka samla akterna geografiskt då vi så långt som möjligt har velat granska akterna på plats i arkiven. Detta har vi dock senare fått frångå och sökt bredare för att få tag i tillräckligt många akter. Utifrån urvalet av sökandes personnummer har vi sedan sökt reda på barnets personnummer via folkbokföringen (NAVET). När vi fått barnens personnummer har vi vänt oss till de olika kommun- och stadsarkiven för att söka fram de adopterade personernas akter. Sammantaget har ett 100-tal privata och enskilda akter från cirka 25 olika kommun- och stadsarkiv granskats.

Stickprovsundersökningar

Av resursmässiga skäl har vi inte kunnat granska akter från både privata och enskilda samt organiserade adoptioner för varje land. En nackdel med det är att vi inte kan jämföra privata och enskilda adoptioner med organiserade adoptioner från samma land. I Etiopien har vi dock haft ett stickprov av nio AC-akter, och i Sri Lanka ett stickprov av åtta BV-akter, som jämförelsematerial.[11] Vad gäller Sri Lanka har vi också gjort en översiktlig genomgång av adoptionsorganisationen ISIA:s adoptionsakter från mitten av 1980-talet, vilka även har använts som ett jämförelsematerial. Vi har även gjort stickprov av tingsrätt- och socialtjänstakter, framför allt för att se om det finns fler dokumenterade samtycken där jämfört med de akter som vi granskat på Riksarkivet.

[10] Framför allt följande diarier: Nia C1a:4, saknr. 8; Socialstyrelsens NIA D5:1; Justitiedepartementet 1975–1976, enhet F4; NIA C1c:2.
[11] Eftersom det har varit mycket svårt att hitta privata och enskilda akter har vi dock i urvalet råkat få med några adoptioner som förmedlats via organisation. I de fall de rört sig om åtminstone åtta akter har vi använt det som ett stickprov att jämföra resultaten mot.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Granskningsformulär, analys och tolkning

För att genomföra aktgranskningen tog vi fram ett aktgranskningsformulär i Excel, där vi har fört in uppgifter från de utvalda akterna under olika frågor eller rubriker. Vi har dokumenterat vilka uppgifter som finns i respektive akt, exempelvis vad som står om barnets bakgrund och om föräldrarna, hur barnet lämnades och skälen för adoption samt vem som utrett barnets sociala situation, varit delaktig i förmedlingen, matchat och avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. Vi har också dokumenterat huruvida det finns en särskild samtyckeshandling från barnets förälder eller annan vårdnadshavare, om det framgår av akten att man sökt efter nationell lösning innan man beslutat om adoption samt hur adoptionen slutförts i ursprungslandet och i Sverige. Vi har även dokumenterat datum för olika steg i adoptionsprocessen. Därutöver har vi också dokumenterat om vi i akten har sett motstridiga uppgifter eller andra tecken på uppenbara oegentligheter. När det gäller akterna för Chile och Colombia, som till stor del funnits på spanska, har vi anlitat en tolk avropad från Kammarkollegiets ramavtal, som bistått oss med översättning på plats på Riksarkivet.

Efter att aktgranskningen avslutats har vi kategoriserat och kvantifierat resultaten genom att visa hur vanligt förekommande olika resultat eller ”svarsalternativ” varit. Vi har även använt aktgranskningen för mer kvalitativa resultat genom att exemplifiera generella iakttagelser eller visa på förekomst av mer ovanliga företeelser. Vi har också analyserat tider i processen för att se i vilken ordning olika steg i processen kommer och hur lång tid det tagit mellan olika steg. I ett första steg har resultaten analyserats för varje land för sig, därefter har en jämförande analys mellan länderna gjorts.

Aktgranskningens resultat bör tolkas med försiktighet. Det gäller särskilt aktgranskningen av de privata och enskilda adoptionerna, eftersom vi där har ett betydligt mindre antal akter och där urvalet inte skett slumpmässigt. Vi har i redogörelserna för resultaten av aktgranskningen ofta skrivit att vi inte kan dra några generella slutsatser utifrån aktgranskningen. Även i aktgranskningen av de organiserade adoptionerna finns en viss osäkerhet, framför allt för att det finns vissa interna bortfall, och därmed olika hög säkerhet i svaren. I de fall det funnits alltför få svar har vi valt att inte redovisa resultaten. Ytterligare ett skäl till att tolka resultaten med försiktighet är

209/25 Remiss - Sveriges internationella

att det inte är en exakt vetenskap utan det finns utrymme för tolkning när man bedömer en akts innehåll. Vi har inför aktgranskningen haft möten med AC, som fått förklara hur de ser på de olika dokumenten i akterna för de adoptioner som förmedlats via dem.

2.4.6 Särskild granskning av AC:s adoptionsakter från 2024

Vi har genomfört en särskild granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024. Det var 34 akter som avsåg 36 barn. Granskningen hade två syften, dels att se vad som kännetecknar de barn som numera förmedlas för adoption, dels att se vilken dokumentation som finns med i akterna och om dokumentationen har förbättrats över tid.

För denna granskning utformades ett förenklat aktformulär med färre frågor. När det gäller den övergripande frågan om vad som kännetecknar de barn som förmedlades för adoption via AC, har vi dokumenterat barnets kön, ålder, hälsostatus och eventuella särskilda behov, om barnet tillhör en minoritet eller ett urfolk samt om det har kända föräldrar eller syskon kvar i ursprungslandet. Vi har också dokumenterat skälen för adoption, om barnen varit socialt omhändertagna och om barnen vistats på barnhem eller i familjehem före adoptionen. När det gäller den övergripande frågan om vilken dokumentation som finns med i akterna har vi bland annat dokumenterat hur ofta det funnits med födelsebevis, medicinsk rapport, social rapport samt särskilda samtyckeshandlingar från föräldrar eller annan vårdnadshavare. Vi har också dokumenterat om det finns något myndighetsbeslut om att barnet är tillgängligt för adoption samt om det framgår tydligt av adoptionshandlingarna vilka ansträngningar som gjorts för att hitta nationell lösning före internationell adoption.

Eftersom vi genomförde granskningen i januari, kan dokumentation fortfarande tillkomma i ärendena. I åtminstone två av AC:s akter från 2024 står en notering om att mer dokumentation inkommer. Detta har dock ingen egentlig betydelse för vår granskning. Alla dokument måste finnas med för att Sverige ska kunna godkänna att adoptionen ska kunna fortsätta (socialnämndens samtycke till att

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap.14 § SoL[12]). Däremot har det betydelse för en adopterad person som vill söka sitt ursprung.

Även denna aktgranskning ska tolkas med försiktighet, inte minst för att det går att göra olika tolkningar av aktens innehåll. Här är det dessutom adoptioner från åtta länder som vi inte har lika mycket bakgrundskunskap om. Att det går att göra olika tolkningar visar den granskning som AC själva gjort av samma akter. De kommer fram till andra resultat än vad vi gjort.

2.4.7 Fokusgrupper

Vi har genomfört åtta fokusgrupper för att samla kunskap och erfarenheter om vad det finns för behov av särskilt stöd till adopterade personer och vad som är viktigt för att få ett sådant stöd att fungera bra. Tre av grupperna var för adopterade vuxna personer, två fysiska träffar och en digital. Två grupper var för adoptivföräldrar, den ena för föräldrar med barn under 18 år och den andra med barn över 18 år. En grupp var för adopterades partners. Vi har dessutom bjudit in till två barngrupper, en för adopterade personer mellan 15 och 18 år och en för barn till adopterade personer, också mellan 15 och 18 år. Det visade sig dock vara mycket svårt att få deltagare till båda barngrupperna, trots flera försök att sprida information om träffarna via adoptionsorganisationer, adopterades föreningar samt planscher på gymnasieskolor och ungdomsmottagningar. Till sist kom endast en person per grupp till dessa träffar, och de genomfördes som ett enskilt samtal.

För att fokusgrupperna skulle genomförs på ett sådant sätt att deltagarna kände sig trygga att dela sina tankar tillsammans med andra i samma målgrupp, valde vi att anlita professionella samtalsledare. De som höll i samtalen var legitimerade psykoterapeuter, några av dem själva adopterade. De var tydliga med fokusgruppernas syfte, frågeställningar, upplägg och genomförande samt hur materialet som samlades in skulle komma att användas. För barngrupperna höll en av psykoterapeuterna samtalen tillsammans med en socionom och kurator från Bris.

[12] 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vid träffarna med de adopterade personerna samtalade gruppen om tre huvudfrågor: Vad är din erfarenhet av stöd? Vilket stöd behöver man som adopterad eller adoptivfamilj kunna få framöver? Om samhället ska ge det stöd ni efterfrågar – hur ska stödet utformas? Träffarna med adoptivföräldrar fokuserade på frågor om deras erfarenhet av tidigare stöd, vilket stöd som i dag saknas och hur ett sådant stöd skulle kunna utformas. Träffarna med partners till adopterade fokuserade på vilket stöd de ansåg att man som adopterad skulle behöva och vad som är viktigt att tänka på när man utformar ett sådant stöd. Samtalet med barn till adopterade handlade bland annat om hur adoptionen påverkat personen själv och vilket stöd som skulle behövas för adopterade och deras familjer i framtiden.

Maximalt antal deltagare per fokusgrupp var 12 personer. I de grupper vi fick fler anmälda än så, behövde vi göra ett urval bland dem som anmält intresse. I dessa fall eftersträvade vi en bredd i deltagandet vad gäller bland annat ålder, kön och ursprungsland. När det gäller ursprungsland ville vi fånga fler länder än de sju vi valt ut för fördjupad granskning. Sammanlagt deltog ett 70-tal personer i våra fokusgrupper, varav ungefär 80 procent kvinnor och 20 procent män. Respektive fokusgrupp pågick i omkring tre timmar. Samtalen spelades in, dokumenterades och analyserades.

2.4.8 Externt material som tagits fram på uppdrag av oss eller initierats av andra

Uppdrag vi gett åt andra

Vi har gett Governo flera uppdrag som underlag för utformning av våra förslag om adoptionsspecifikt stöd samt beräkning av kostnader för förslagen. Governo har haft i uppdrag att kartlägga nationella kompetenscentrum i Sverige, i syfte att dra lärdomar inför vårt förslag om att inrätta ett nationellt resurscentrum för adopterade personer. Governo har också haft i uppdrag att ta fram en prognos på åldersutvecklingen för gruppen internationellt adopterade personer, samt en översiktlig prognos över antalet individer per år som kan komma att söka de olika stödformerna. Governo har också haft i uppdrag att göra en översiktlig samhällsekonomisk konsekvensanalys för ett adoptionsspecifikt stöd.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vi har gett fyra legitimerade psykoterapeuter i uppdrag att leda de fokusgrupper vi haft för att få en fördjupad bild av vilket adoptionsspecifikt stöd som behövs och hur ett sådant stöd bör utformas: Anna Amazeen, Kristina Lindstrand, Maria Norlin och Maria Palmer. Anna Amazeen har även haft ett bredare uppdrag som bollplank vad gäller förberedelser och upplägg för fokusgrupperna. Bris fick i uppdrag att tillsammans med en av psykoterapeuterna leda samtalen med barn och ungdomar.

Vi har gett sexologen Anna Linde, som skrivit en uppsats om adopterades sexuella hälsa och därefter gjort ytterligare en intervjustudie bland adopterade, i uppdrag att sammanfatta intervjumaterialet specifikt för oss.

Vi har också gett legitimerade psykologen och psykoterapeuten Hanna Wallensteen i uppdrag att skriva ett förord till betänkandet.

Övrigt material som inkommit från externa aktörer

Flera enskilda personer och organisationer har kontaktat oss för att delge olika typer av material och annan information som varit till nytta i vårt arbete. Det gäller till exempel vetenskapliga publikationer, uppsatser, självbiografiska böcker och skriftliga livsberättelser.

Vi har fått in material från flera föreningar för adopterade. Även enskilda adopterade personer har inkommit med underlag.

Flera legitimerade psykologer och psykoterapeuter har bidragit med underlag och skrivelser om behovet av stöd för adopterade personer och hur ett stöd skulle kunna utformas.

2.5 Centrala principer och begrepp

2.5.1 Några centrala principer

I detta avsnitt beskrivs några centrala principer inom den internationella adoptionsverksamheten. Dessa är barnets bästa, barnets rätt till sin identitet och sitt ursprung, förbudet mot handel med barn, kravet på frivilligt och informerat samtycke och den så kallade subsidiaritetsprincipen. Dessa principer har utvecklats och reglerats över tid men har varit vägledande i den praktiska verksamheten allt

209/25 Remiss - Sveriges internationella

sedan den internationella adoptionsverksamheten kom i gång på allvar på 1950-talet.

Barnets bästa

Redan enligt 1917 års lag om adoption fick adoption bara komma till stånd om adoptionen ”finnes lända till gagn för barnet”. Bestämmelsen har sedan ändrats så att adoptionen ska vara till barnets fördel och sedan 2018 till barnets bästa.

Principen om barnet bästa är en av barnkonventionens grundprinciper. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara till barnets bästa. När det gäller adoptioner går konventionen ännu längre och föreskriver att staterna ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 21). Av förarbetena till artikel 21 framgår att det var viktigt att formuleringen tydligt hänvisade till barnets och inte föräldrarnas bästa. Inga andra intressen får ges större vikt än barnets bästa vid en adoption. Enligt barnrättskommittén ska barnets bästa vara den avgörande faktorn vid beslut om adoption.[13] Även om barnets intressen inte är det enda övervägandet, ska det prioriteras över alla andra intressen och överväganden, inklusive de biologiska föräldrarnas, de blivande adoptivföräldrarnas, adoptionsorganisationernas eller en stats intressen. Även om alla berörda parters intressen kan beaktas, är staten vid konkurrerande intressen skyldig att se till att barnets intressen ges företräde.[14]

Barnets bästa kommer även till uttryck i 1993 års Haagkonvention (artikel 1) och 2008 års Europarådskonvention (artikel 4).

Barnets rätt till sin identitet och sitt ursprung

År 1959 antog FN en deklaration om barnets rättigheter som innehöll tio principer.[15] En av dessa principer var att barnet från födelsen ska ha rätt till ett namn och en nationalitet. Enligt artikel 24 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)

[13] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa* (CRC/C/GC/14) p. 38 och 48.
[14] J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 769 f.
[15] 1959 års deklaration för barnets rättigheter.

som antogs 1966, ska varje barn registreras omedelbart efter födseln och ges ett namn samt rätt att förvärva ett medborgarskap.

Genom barnkonventionen utvecklades barnets rätt till sin identitet och ursprung ytterligare. Enligt artikel 7 ska barnet registreras omedelbart efter födseln och från födseln ha rätt till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Rättigheterna ska förstås som en del av ett barns rätt till överlevnad och utveckling. Rätten till vetskap om föräldrarna är inte absolut. Av artikelns ordalydelse framgår att ett barn så långt det är möjligt ska ha denna rätt. Ett sätt att säkerställa denna rättighet så långt det är möjligt, är att ett barn registreras vid födelsen och att en stat säkerställer att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. För att det ska vara möjligt måste det finnas upplysningar att bevara. Det finns situationer då det är omöjligt att säkerställa att ett barn får vetskap om sina föräldrar till exempel i de fall det är okänt vilka barnets föräldrar är. Det kan också vara så att modern inte vet vem fadern är eller inte kan förmås att tala om vem fadern är.[16]

Liknande bestämmelser om födelseregistrering, namn och medborgarskap finns i artikel 30 i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 30 ska berörda myndigheter säkerställa att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. Myndigheterna ska också säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger det. Ett barn som är adopterat har rätt att få veta det av sina föräldrar. Föräldrarna ska så snart det är lämpligt upplysa barnet om detta (4 kap. 23 § FB.).

Enligt artikel 8 barnkonventionen har ett barn rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden. Om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet ska barnet ges lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta identiteten. Åtagandet gäller oavsett om ett barn berövats en del av eller hela sin identitet. Vad som avses med lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta ett barns identitet framgår inte av artikeln eller av förarbetena till konventionen. Formuleringen lämnar ett utrymme

[16] SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 359.

för respektive stat att avgöra vilket stöd och skydd som ska ges, med den enda begränsningen att stödet och skyddet måste vara lämpligt för syftet och så pass effektivt att återupprättandet sker snabbt. Barnrättskommittén har uttalat att om ett barns identitetshandlingar har anskaffats åt barnet på olagligt vis, och barnet begär återställande av sina identitetshandlingar, bör en stat vidta åtgärder bland annat genom att utfärda korrigerade dokument. [17] Staterna är skyldiga att genomföra processen med att återupprätta barnets identitet på ett sätt som förhindrar, eller åtminstone minimerar, all skada på barnets känslomässiga eller psykologiska utveckling.[18]

Förbud mot ekonomisk vinning och handel med barn

Det är en grundläggande princip att adoption inte får ske mot betalning. Handel med barn ska under inga omständigheter få förekomma.

I Sverige har det sedan 1917 funnits ett förbud mot vederlag vid *nationell* adoption. De första reglerna i syfte att förhindra otillbörlig ekonomisk vinning vid *internationell* adoption kom genom 1967 års Europarådskonvention som Sverige ratificerade samma år. Enligt lagen om internationell adoptionshjälp från 1979 fick adoptionsorganisationerna ta ut avgifter av de sökande men verksamheten fick inte bedrivas med vinstintresse.

Genom barnkonvention från 1989 skärptes kraven ytterligare genom artikel 21 d som stadgar att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att en internationell adoption inte leder till otillbörlig ekonomisk vinning för de personer som medverkar i den. Det framgår inte av artikeln vad som avses med försäljning av eller handel med barn. Det definieras i stället i det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnpornografi och barnprostitution. I artikel 2 i protokollet definieras försäljning av barn som varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning. Av protokollet framgår att ett otillbörligt framkallande av samtycke till adoption av ett barn i strid med tillämpliga internationella rättsliga instrument om adoption omfattas (artikel 3.1 a ii). Det ska gälla

[17] SOU 2020:63 s. 389.
[18] J. Tobin (2019), s. 303.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

oavsett om brottet begås inom ett land eller är gränsöverskridande och oavsett om det begås i organiserad form eller av en enskild person. I samband med att Sverige ratificerade tilläggsprotokollet infördes ett nytt brott – otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn i 7 kap. 2 § brottsbalken.[19]

Förbudet mot otillbörlig ekonomisk vinning uttrycks även i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 8 ska centralmyndigheterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften. När lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling trädde i kraft 1997 förtydligades att adoptionsorganisationerna endast får ta ut *skäliga* avgifter av de sökande (7 § andra stycket). Adoptionsorganisationerna ska redovisa kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig. I förarbetena till bestämmelsen står att ersättning bör kunna ges för kostnader som avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.[20]

Frivilligt och informerat samtycke

Det är en grundläggande princip att en adoption är frivillig. Det innebär att barnet, barnets föräldrar och den som ansöker om adoption som utgångspunkt är överens om att en adoption ska ske.

Föräldrabalkens krav på samtycke

Redan enligt 1917 års lag om adoption ansågs samtycke till adoptionen från den som skulle adopteras vara ett oeftergivligt krav för att adoption skulle kunna medges. Enligt 4 kap. 7 § föräldrabalken får den som har fyllt 12 år adopteras endast om han eller hon samtycker

[19] Prop. 2005/06:68 *Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter.*
[20] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 41.

till adoptionen.[21] Även yngre barn än 12 år ska höras och har rätt att framföra sina åsikter.

Enligt 4 kap. 8 § föräldrabalken krävs i regel vårdnadshavarens[22] samtycke om den som sökanden vill adoptera är under 18 år. Vårdnadshavarens vetorätt har gällt sedan 1917 års lag om adoption. Samtycke behövs dock inte om barnets vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att samtycka till följd av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande, vistas på okänd ort eller det finns synnerliga skäl. Undantaget för synnerliga skäl infördes 2018 och ska tillämpas mycket restriktivt. I förarbetena står att det framför allt tar sikte på situationer vid internationell adoption där det kan hända att personer inte vill delta i ett adoptionsförfarande på grund av risken för sociala konsekvenser om adoptionen blir känd. En tillämpning av undantaget förutsätter i regel att ganska omfattande ansträngningar har gjorts för att utreda anledningen till att ett samtycke som uppfyller de svenska kraven inte har lämnats. Det krävs i regel att myndigheterna i ursprungsstaten har bedömt att adoptionen bör genomföras. Så är fallet i första hand om adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning.[23]

Att en förälder som inte är vårdnadshavare saknar vetorätt i fråga om adoptionen innebär inte att förälderns vilja saknar betydelse. Föräldern ska även i dessa fall få tillfälle att yttra sig och förälderns inställning ska vägas in i den helhetsbedömning av adoptionens lämplighet som ska göras. Kravet på föräldrarnas samtycke kan sägas ge uttryck för en avvägning mellan å ena sidan värdet av att adoptioner som är till barnets bästa kommer till stånd och å andra sidan föräldrarnas rättigheter.[24]

Innan ett samtycke lämnas ska den som lämnar samtycke få information om innebörden av en adoption och ett samtycke. Syftet är att säkerställa att informerade samtycken ligger till grund för beslutet om adoption. Vid nationell adoption ges informationen och inhämtas samtycket i regel av den som genomför adoptionsutredningen. Vid internationell adoption kan det i stället vara myndigheterna i barnets ursprungsland som lämnar informationen och

[21] Något samtycke behövs inte om den som sökanden vill adoptera är varaktigt förhindrad att samtycka till följd av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande.
[22] Det gäller även en särskilt förordnad vårdnadshavare eller annan som på grund av lag eller sedvänja i en annan stat får anses ha trätt i föräldrarnas ställe.
[23] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 151 f.
[24] Prop. 2017/18:121 s. 52.

inhämtar samtycket. I förarbetena till 2018 års lagändring står att det i dessa fall blir en uppgift för den som genomför adoptionsutredningen att kontrollera att lämnade samtycken kan accepteras. Om adoptionen omfattas av 1993 års Haagkonvention ska konventionens krav beträffande samtycken vara uppfyllda. I en sådan situation torde det sällan finnas anledning att ifrågasätta att de samtycken som har lämnats har föregåtts av relevant information. Detsamma bör i regel gälla om adoptionen inte omfattas av konventionen men förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning. Om det finns anledning att misstänka att den som lämnat ett samtycke inte har fått information, kan det finnas skäl för den som genomför adoptionsutredningen att komplettera utredningen. Det är ytterst domstolens ansvar att se till att de samtycken som läggs till grund för adoptionsbeslutet uppfyller lagens krav, inklusive kravet på information. Liksom när det gäller kravet på samtycke från den som ansökan avser är det viktigt att det dokumenteras vilken information som lämnats och omständigheterna kring samtycket. Det är ytterst domstolens ansvar att godtagbara samtycken finns i ärendet.[25]

Den som har fött barnet får lämna samtycke först sedan denne återhämtat sig tillräckligt efter födelsen (4 kap. 9 § föräldrabalken). Bestämmelsen infördes som en följd av kravet i 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn, att moderns samtycke inte fick lämnas förrän efter sex veckor efter barnets födelse. Det finns inte någon bestämd tidsgräns i föräldrabalken för när samtycket får lämnas, utan det får bedömas från fall till fall om föräldern är tillräckligt återställd fysiskt och psykiskt så att föräldern kan fatta ett väl överlagt beslut. När bestämmelsen infördes 1969 uttalades i förarbetena att tiden i allmänhet inte bör understiga sex veckor.[26]

Krav på samtycke enligt barnkonventionen

Enligt artikel 7 barnkonventionen har ett barn rätt att bli omvårdat av sina föräldrar. Sett i ljuset av artiklarna 9 och 20 kan en adoption endast komma i fråga om föräldrarna frånsäger sig sitt ansvar eller genom ett rättsligt förfarande inte anses kunna ta sitt ansvar (jämför

[25] Prop. 2017/18:121 s. 150 f.
[26] Prop. 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m.m.*, s. 17 och prop. 1980/81:112 *om samtycke och tillstånd till adoption* s. 12 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

bland annat artikel 19).[27]Artikel 21 kräver alltså ett informerat samtycke till adoptionen från de personer som berörs. Vilka personer som berörs framgår inte men det torde vara självklart att föräldrar, vårdnadshavare och barnet berörs.[28] Vad det innebär att ett samtycke ska vara informerat förklaras inte närmare i artikeln och inte heller genom förarbetena till konventionen. Av doktrin framgår att det är tydligt att begreppet togs in för att säkerställa att samtycket skett frivilligt och att den som gett sitt samtycke förstår konsekvenserna av adoptionen. Av artikeln framgår inte heller vilken rådgivning som kan behövas, endast att det informerade samtycket ska kunna ges på grundval av en sådan rådgivning om så krävs. Det borde innebära att rådgivningen ska innehålla information som leder till att den som lämnar ett samtycke har förstått konsekvenserna av en adoption.[29]

Krav på samtycke enligt 1993 års Haagkonvention

Enligt artikel 4 c 1993 års Haagkonvention får en adoption äga rum endast om de behöriga myndigheterna i ursprungsstaten har säkerställt att

1. de personer, institutioner och myndigheter som ska ge sitt samtycke till adoption har fått den rådgivning som behövs och vederbörligen underrättats om verkningarna av sina samtycken, framför allt om huruvida en adoption kommer att leda till att det rättsliga förhållandet mellan barnet och dess ursprungsfamilj upphör eller inte,
2. sådana personer, institutioner och myndigheter frivilligt har gett sitt samtycke i föreskriven rättslig form och att samtycket uttryckts eller bestyrkts i skrift,
3. samtyckena inte har åstadkommits genom betalning eller genom ersättning av något slag och inte har återkallats, och
4. moderns samtycke, där sådant krävs, har getts först efter barnets födelse.

[27] SOU 2020:63 s. 869.
[28] SOU 2020:63 s. 870.
[29] SOU 2020:63 s. 871.

Vidare krävs att de behöriga myndigheterna har säkerställt att

1. barnet har fått rådgivning och vederbörligen informerats om verkningarna av adoptionen och av sitt samtycke till adoptionen i de fall då sådant samtycke krävs,
2. hänsyn har tagits till barnets önskemål och mening,
3. barnets samtycke till adoptionen, där sådant samtycke krävs, har getts frivilligt i föreskriven rättslig form och har uttryckts eller bestyrkts i skrift,
4. sådant samtycke inte har åstadkommits genom betalning eller ersättning av något slag.

Enligt HCCH:s Guide to Good Practice är kravet på att inhämta vederbörliga samtycken till adoptionen en viktig del för att bekämpa bortförande av, försäljning av och handel med barn.[30] Enligt HCCH är det känt att ursprungsstaterna ofta kan sakna resurser för att se till att korrekta samtycken erhålls. Eftersom samtycken oftast inhämtas på lokal nivå är det viktigt att staterna har tillförlitlig och etisk personal som kan övervaka samtyckesförfarandet. Staterna bör vidta åtgärder för att övervaka verksamheten hos utländska ackrediterade organ eller personer för att säkerställa att inga otillbörliga påtryckningar utövas av dem, eller för deras räkning av mellanhänder för att erhålla medgivanden till adoptioner. Detta är av särskild vikt i länder där stark adoption inte är kulturellt känt. I sådana sammanhang måste konsekvenserna av ett internationellt adoptionsförfarande studeras noggrant och vid behov återspeglas i lagstiftningen. Mottagarstaterna måste se till att de organ och de personer som de godkänner för att genomföra adoptioner är av högsta etiska och moraliska kvalitet.[31]

Enligt artikel 16 punkt 2 ska centralmyndigheten i ursprungsstaten överlämna bevis till den mottagande staten om att nödvändiga samtycken har erhållits och därvid vara noga med att inte avslöja moderns och faderns identitet, om deras identitet inte får röjas i ursprungsstaten.

[30] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide to Good Practice Guide No.1.*, p. 77.
[31] HCCH (2008), p. 78–79.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Subsidiaritetsprincipen

Det är en grundläggande princip att ett barn endast ska adopteras av en familj i ett annat land om barnet inte kan växa upp med sin ursprungliga familj och det inte heller finns något annat lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland. Principen kallas subsidiaritetsprincipen och kan spåras så långt tillbaka som 1 800 år före Kristus. Hammurabis lag[32] föreskrev att "innan en man kan adoptera ett hittebarn måste han leta efter barnets föräldrar och om han hittar dem måste han återlämna barnet till dem".[33]

Principen har erkänts i praxis såväl internationellt som i Sverige sedan 1950-talet. I samband med den nya organiseringen av adoptionsverksamheten 1979 konstaterade regeringen att det i allmänhet får anses vara bäst för ett barn att få stanna i den egna biologiska familjen eller åtminstone få stanna i hemlandet som foster- eller adoptivbarn. Att bli adopterad utomlands är dock att föredra framför att växa upp på en institution.[34] Subsidiaritetsprincipen kom till uttryck i 1986 års FN deklaration[35] och bekräftades i både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Det finns en viss skillnad i hur barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention rangordnar internationell adoption

Enligt artikel 21 b barnkonventionen kan internationell adoption övervägas som en alternativ form av omvårdnad om barnet inte kan placeras i ett familjehem eller en adoptivfamilj eller kan tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. Möjligheten att barnet tas om hand i sitt hemland ska alltså prövas före internationell adoption och ger uttryck för att internationell adoption är det sista placeringsalternativet för ett barn som inte kan bo med sin ursprungliga familj.[36] Bestämmelsen bör även läsas i relation till artikel 20.3 där det framgår att ett barn som berövats sin familjemiljö endast ska placeras på

[32] Hammurabis lag, är en gammalbabylonisk lagsamling och den mest kända av de forntida lagarna.
[33] C. Turner (2016), The History of the Subsidiarity Principle in the Hague Convention on Intercountry Adoption. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law.* Vol. 16, nr 1, 2016, s. 100.
[34] Prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.*, s. 9 f.
[35] Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption.
[36] Att det finns en rangordning framgår även av artikel 17 i 1986 års deklaration som innehåller en liknande formulering.

en institution för omvårdnad av barn om det är nödvändigt.[37] Det är dock tydligt att en placering i familjehem i barnets hemland kommer före internationell adoption enligt barnkonventionen.[38]

Subsidiaritetsprincipen nämns både i preambeln och i artikel 4 b i 1993 års Haagkonvention. Enligt preambeln ska staterna erkänna att ett barn som inte kan erhålla en lämplig familj i sin ursprungsstat kan erbjudas fördelen av en varaktig familj genom internationell adoption. Tanken är att en permanent familj är bättre än alla former av alternativ omvårdnad. Enligt artikel 4 b får en internationell adoption endast äga rum efter det att möjligheten att placera barnet inom ursprungsstaten vederbörligen har beaktats. Avsikten är inte att förneka eller ignorera andra alternativ för barnets vård, utan att understryka vikten av permanent familjevård som alternativ till vård i den biologiska familjen. Tanken är att placeringen av ett barn i en familj, inklusive internationell adoption, är den bästa lösningen framför alla andra vårdformer och det är särskilt att föredra framför vård på institution.[39] Av HCCH:s Guide to Good Practice framgår att 1993 års Haagkonvention inte ställer krav på att alla möjligheter att placera ett barn i ursprungslandet ska vara uttömda då ett sådant krav skulle vara orealistiskt.[40] Under de förhandlingar som ledde fram till subsidiaritetsprincipen rådde det oenighet om när en internationell adoption skulle vara lämplig. Vissa länder förordade barnkonventionens prioritering mot nationella lösningar medan andra, särskilt den amerikanska delegationen, stödde en mer positiv inställning till internationell adoption.[41] Den slutliga versionen prioriterar tydligt nationell adoption framför internationell adoption, men föredrar internationell adoption framför både placering på institution och familjehem i barnets hemland.[42]

Det finns alltså en viss skillnad i hur de olika konventionerna rangordnar internationell adoption. 1993 års Haagkonvention förordar en permanent familj i utlandet före en tillfällig placering i barnets hemland. Enligt barnkonventionen innefattar ett barns bästa en mängd faktorer som kan väga tyngre än en placering i en permanent familj. Placering i familjehem eller på institution kan

[37] SOU 2020:63, s. 871 f.
[38] C. Turner (2016), s. 113.
[39] SOU 2003:49 *Adoption – till vilket pris?* s. 124.
[40] HCCH (2008), p. 50.
[41] E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 144.
[42] HCCH (2008), p. 53.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

därmed komma före internationell adoption när man till exempel tar hänsyn till barnets språk, kultur, nationalitet och ålder.

2.5.2 Begrepp och definitioner

I betänkandet finns ett antal uttryck och begrepp som används återkommande. Nedan finns en beskrivning och förklaring till hur de används.

Adoption

En adoption innebär att det barn som adopteras får rättslig ställning som barn till den eller de som adopterar.

Adoptionsdokument

Handlingar som rör adoptionen och den adopterade personens bakgrund.

Adoptionsutredning

Utredning som socialnämnden gör på uppdrag av svensk domstol och som utgör underlag för domstolens beslut.

Adopterad person

En person som får rättslig ställning som barn till en person genom adoption. Begreppet adopterad *person* anger att adoption inte är en identitet utan en familjerättslig status.

Adoptionsföreningar

Organisationer och nätverk för adopterade personer och adoptivfamiljer.

Adoptionsspecifika behov

Behov som kan härledas till omständigheter som är kopplade till adoptionen. Själva behoven behöver därmed inte vara specifika för just adopterade personer men omständigheterna och erfarenheterna är det.

Adoptionsspecifikt stöd

Stöd som ges till adopterade personer och deras familjer före, under och efter en adoption.

Adoptivförälder

En person som får rättslig ställning som förälder till ett barn (eller en vuxen person) genom adoption. Ett annat begrepp kan vara uppväxtförälder eller adoptant.

Auktorisation

Endast organisationer som har auktorisation av tillsynsmyndigheten får förmedla internationella adoptioner. För att få auktorisation krävs att organisationen uppfyller kraven i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling samt att organisationerna uppfyller de auktorisationsvillkor tillsynsmyndigheten beslutat. 2005 skärptes auktorisationsvillkoren i Sverige genom att kräva auktorisation i två led. Till skillnad från tidigare, då enbart adoptionsorganisationerna prövades för auktorisation, prövas även länder, del av länder eller adoptionskontakter som organisationerna får förmedla barn från eller genom.

Auktoriserad adoptionsorganisation eller sammanslutning

En sammanslutning som har tillstånd (auktorisation) från NIA, MIA eller MFoF att förmedla internationella adoptioner.

Bortförda barn

Bortförande kan ske genom att stjäla eller kidnappa ett barn (människorov) eller felaktigt informera föräldrar om att deras barn var dödfött eller dog kort efter födseln. Ett annat exempel är att barnet, utan samtycke från vårdnadshavaren, tas från ett barnhem där det lämnats in för tillfällig omsorg.

Centralmyndighet

Enligt 1993 års Haagkonvention ska alla medlemsstater utse en centralmyndighet. Denna myndighet ska fullgöra de uppgifter som enligt konventionen tillfaller en centralmyndighet. I Sverige är MFoF i dag centralmyndighet enligt konventionens mening, vilket framgår av 2 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Dokumenterat samtycke eller särskild samtyckeshandling

Ett särskilt dokument där barnets vårdnadshavare uttryckligen samtycker till adoption.

Enskild adoption

En adoption som inte förmedlats via någon auktoriserad adoptionsorganisation men med tillstånd från MFoF. Vid enskild adoption krävs särskilda skäl samt att förmedlingssättet är tillförlitligt. MFoF gör denna prövning efter att socialnämnden har lämnat sitt medgivande.

Handel med barn

Varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning (artikel 2 i det fakultativa protokollet

till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi).

Internationell adoption

En adoption där en eller två personer med hemvist i Sverige adopterar ett barn som har sitt hemvist i ett annat land. Ett annat begrepp kan vara transnationell adoption.

Internationell adoptionsförmedling

En verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist (2 § lagen om internationell adoptionsförmedling).

Medgivandeutredning

Utredning som ligger till grund för socialnämndens medgivande att en person eller ett par får ta emot ett barn med hemvist utomlands.

Mottagarland

Det land där den adopterade personen får sitt nya hemvist genom adoptionen. Det kan även vara benämningen på ett land som adopterar barn från andra länder, i motsats till ursprungsland.

Oegentligheter

Med oegentligheter avses olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Med en olaglig adoption avses en adoption som innehåller ageranden som strider mot lagar och andra regler. Med oetiska ageranden avses ageranden som leder till situationer där ett barn adopteras utan respekt för barnets och ursprungsföräldrarnas rättigheter eller för de skyddsåtgärder som följer av 1993 års Haagkonvention. Läs mer om hur

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Adoptionskommissionen definierar begreppet oegentligheter i volym 2 kapitel 2.

Privat adoption

Begreppet privat adoption användes huvudsakligen fram till 1985 och avser adoptioner som genomfördes vid sidan av myndighet eller auktoriserade adoptionsorganisationer. Efter 1985, då det infördes krav på godkännande från socialnämnden av den förmedlingsväg som den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption, är en privat adoption en adoption som genomförts vid sidan av en auktoriserad adoptionsorganisation och utan socialnämndens eller tillsynsmyndighetens godkännande. Det kan också handla om adoptioner där adoptanten använt en annan förmedlingsväg än den man fått godkännande för.

Stark adoption

En adoption som innebär att den adopterade i alla rättsliga sammanhang likställs med ett biologiskt barn. En adoption som är beslutad av svensk domstol är alltid stark och kan inte hävas.

Svag adoption

En adoption som skapar ett rättsligt förhållande mellan adoptanten och den som adopteras samtidigt som den adopterade personen har kvar en familjerättslig relation till sin ursprungliga familj, till exempel genom underhållskyldighet eller arvsrätt.

Ursprungsförälder

En person som är biologisk förälder till ett barn. Begreppet ursprungsförälder strävar efter att ge tillbaka en tillhörighet som existerat, men som tonas ner och görs mindre betydande i ordval som biologisk förälder. Ett annat begrepp kan vara förstaförälder.

Ursprungsland

Det land där den adopterade personen hade sitt hemvist vid adoptionen. Det kan även vara benämningen på ett land som adopterar barn till andra länder, i motsats till mottagarland.

Vårdnadshavare

Den eller de personer som har den rättsliga vårdnaden (det vill säga är juridiskt ansvariga) för ett barn. Det kan antingen vara en eller båda föräldrarna eller en särskilt utsedd person. Andra begrepp som används är legal ställföreträdare eller förmyndare.

Öppen adoption

En adoption som ger möjlighet till kontakt mellan barnet och dess ursprungliga familj och släkt.

3 Internationella adoptioner i Sverige – framväxt och utveckling

3.1 Uppdraget

Av utredningsdirektiven framgår att utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention. Utredningen ska omfatta perioden från mitten av 1900-talet till nutid. Utredaren ska fokusera på dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen. De analyser som görs av regeringens, statliga myndigheters, kommuners, auktoriserade sammanslutningars, ideella organisationers och andra privata aktörers ansvar och ställningstaganden ska utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

I detta kapitel beskriver vi hur de internationella adoptionerna har utvecklats över tid när det gäller antal adoptioner och vilka länder som adoptionerna genomförts ifrån. Därefter går vi igenom de attityder, motiv och frågeställningar som varit aktuella när det gäller internationella adoptioner från 1960-talet fram till i dag. Avslutningsvis beskriver vi hur synen på barn och barns livsförutsättningar har förändrats under den tidsperiod som utredningen omfattar och hur detta speglas i regleringen rörande adoption, både nationellt och internationellt. Detta som en bakgrund till vår analys av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige.

3.2 Antalet internationella adoptioner över tid

3.2.1 Totalt finns nästan 60 000 personer i Sverige som adopterats från ett annat land

Det är inte enkelt att få en samlad bild av det totala antalet internationella adoptioner till Sverige som genomförts över tid. Från 1969 och framåt finns statistik över de adoptioner som förmedlats genom Socialstyrelsen och Nämnden för internationella adoptioner (NIA) och därefter av de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Däremot har det inte förts någon samlad eller enhetlig statistik över de privata och enskilda adoptionerna över tid.

En siffra som brukar anges är att totalt 60 000 utländska adoptioner har genomförts till Sverige från mitten av 1900-talet och fram till i dag. Det är dock oklart varifrån denna siffra kommer. Vi har låtit SCB ta fram aktuell statistik över antalet internationellt adopterade personer i Sverige. Enligt denna statistik fanns 58 560 personer i Sverige den 31 december 2023 som var utrikes födda och som någon gång blivit adopterade till Sverige.[1] Statistiken tar inte hänsyn till om adoptionen ägt rum i Sverige eller i utlandet, om det är en närstående adoption eller om adoptionen ägde rum i vuxen ålder. Siffran kan därmed inkludera personer som inte räknas som internationellt adopterade och den exkluderar personer som adopterats till Sverige från ett annat land men som i dag är avlidna. Den bekräftar ändå att antalet internationellt adopterade i Sverige totalt uppgår till ungefär 58 000–59 000 personer, det vill säga knappt 60 000 personer.

3.2.2 Antalet adoptioner som förmedlats genom myndighet och adoptionsorganisationer respektive privata och enskilda adoptioner

De internationella adoptioner som genomförts kan, som vi beskriver ovan, vara förmedlade genom Socialstyrelsen, NIA eller genom någon av de ideella adoptionsorganisationer som auktoriserats av NIA, MIA eller MFoF. Adoptioner kan också ha genomförts vid sidan av den organiserade förmedlingsverksamheten, genom så kallad privat eller enskild adoption. Antalet privata och enskilda

[1] Statistikkällan är registret över totalbefolkningen 2023-12-31.

adoptioner var störst till antal från mitten av 1960-talet och fram till början av 1990-talet.

Statistik över de adoptioner som förmedlats genom myndighet eller auktoriserade adoptionsorganisationer började föras från 1969 och framåt. Däremot finns mycket fragmentarisk statistik över de privata adoptioner som genomfördes under 1960- och 1970-talet. För perioden 1969–2021 finns statistik från SCB för utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte. Statistiken bygger på folkbokföringsstatistik och omfattar barn som adopterats både via adoptionsorganisationer och via privata och enskilda adoptioner. Enligt denna statistik genomfördes totalt 54 368 adoptioner under perioden.[2]

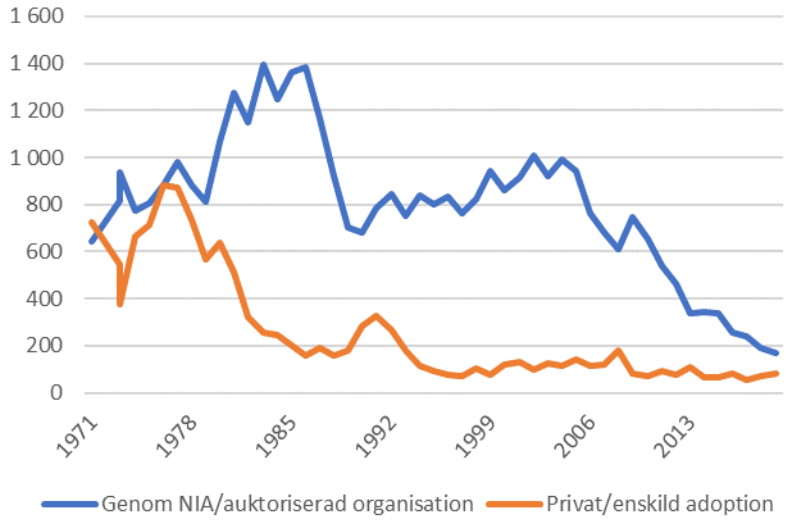
Utifrån en sammanställning av tillgänglig statistik genomfördes under perioden 1969–2021 cirka 42 550 adoptioner genom NIA och de auktoriserade adoptionsorganisationerna.[3] Resterande cirka 11 800 adoptioner skulle därmed vara privata och enskilda adoptioner för perioden 1969–2021.

I figur 3.1 framgår antalet adoptioner som förmedlades genom Socialstyrelsen och NIA och de auktoriserade organisationerna respektive de privata och enskilda adoptionerna under perioden 1971–2019.

[2] MFoF, statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte 1969–2021.

[3] Siffran bygger på en sammanställning av statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte 1969–2021, information från adoptionsorganisationerna (totalt antal adoptioner genomförda under den period respektive organisation varit verksam), statistik från MIA över anlända adoptivbarn genom auktoriserade adoptionsorganisationer 1981–2008, Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979 (totalt antal förmedlade barn genom NIA:s förmedlingsutskott och AC) samt material från AC ”Utländska adoptivbarn i Sverige 1964–1980”. Eftersom statistiken inte är exakt i vissa av källorna ska siffrorna hanteras med viss försiktighet och ses som en uppskattning.

Figur 3.1 **Utvecklingen av antalet adoptioner som förmedlats genom Socialstyrelsen och NIA och de auktoriserade organisationerna respektive privata och enskilda adoptioner under perioden 1971–2019**



Källa: 1971–1975 Adoptionscentrum (via MFoF), 1976–2002, NIA (Riksarkivet), 2003–2019, MFoF.

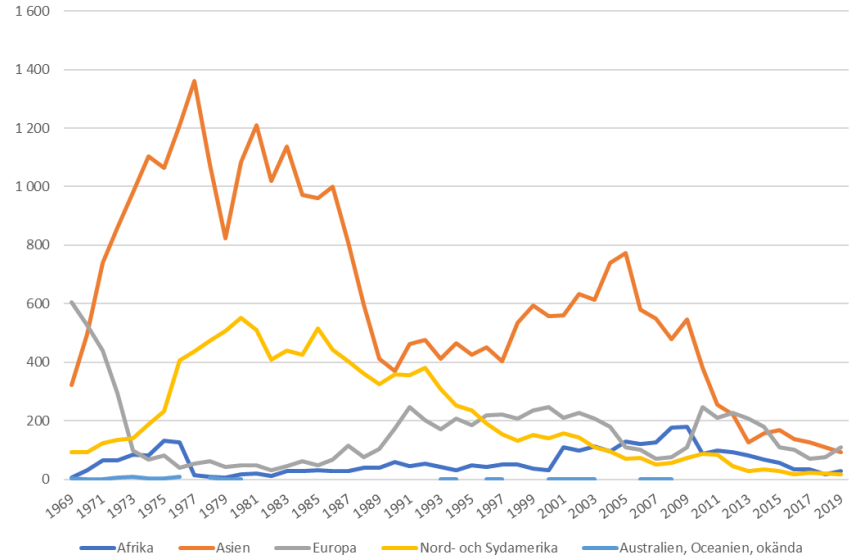
Antalet adoptioner uppgick år 1969 till drygt 1 000, ökade stadigt därefter och var som högst under perioden 1976–1981 med cirka 1700–1900 adoptioner per år. Under perioden 1980–2000 har antalet adoptioner varierat i omfattning från som lägst 800–900 per år till som högst 1 400–1 500 adoptioner per år. Sedan mitten av 2000-talet har trenden varit stadigt minskande, i genomsnitt drygt 500 adoptioner per år. Antalet adoptioner låg 2015 på cirka 200–300 per år och har därefter successivt minskat. År 2024 förmedlade de två adoptionsorganisationer som har auktorisation tillsammans ett drygt 50-tal adoptioner.

3.2.3 Internationella adoptioner har genomförts från ett stort antal länder

Sverige har adopterat barn från ett stort antal länder i världen. Från 1969 och fram till i dag har adoptioner genomförts från totalt 168 länder till Sverige. För de allra flesta länder handlar det endast om enstaka adoptioner.

Vilka världsdelar som adoptionerna genomförts från har varierat över tid, vilket figur 3.2 nedan visar. Adoptioner från Asien har stått för den största andelen ända sedan adoptionsverksamheten kom i gång på allvar i slutet av 1960-talet. Då var också adoptioner från Europa vanliga, men de minskade sedan i antal för att öka igen i början av 1990-talet. Detta förklaras av att adoptioner från de forna öststaterna blev vanliga. Under 1970- och 1980-talet genomfördes också ett stort antal adoptioner från Sydamerika, men de minskade i antal från 1990-talet och har så gjort fram till i dag. Adoptioner från Afrika har genomgående legat på en låg andel av det totala antalet adoptioner. De var som högst under 1970-talet, men minskade sedan för att återigen öka under början av 2000-talet. I dag genomförs adoptioner från ett fåtal länder i Afrika, Asien, Europa och Sydamerika.

Figur 3.2 **Antal internationella adoptioner till Sverige per världsdel, 1969–2019**



Källa: MFoF.

3.2.4 De tio största adoptionsländerna står för nästan 70 procent av adoptionerna

De tio största adoptionsländerna sett till antalet adoptioner står för ungefär 70 procent av det totala antalet adoptioner som genomfördes under perioden 1969–2022. Av tabell 3.1 framgår vilka dessa länder är och hur antalet adoptioner varierat över tid för respektive land.

Tabell 3.1 Antalet adopterade från de 10 vanligaste ursprungsländerna samt totalt antal adopterade, 1969–2022

Land	1969–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2019	2020–2022	Totalt
Korea, rep	4 266	2 569	956	1 023	364	41	9 219
Indien	2 180	3 238	976	516	231	28	7 169
Colombia	599	2 419	1 562	762	335	21	5 698
Kina	0	7	591	3 077	607	2	4 284
Sri Lanka	797	2 273	301	14	8	1	3 394
Chile	940	1 091	88	9	5	0	2 133
Thailand	1 091	204	315	303	179	26	2 118
Vietnam	31	34	1 134	647	69	11	1 926
Polen	220	430	669	243	113	0	1 675
Etiopien	527	158	203	281	107	1	1 277
Summa	**10 651**	**12 423**	**6 795**	**6 875**	**2 018**	**131**	**38 893**
Totalt antal adopterade	**15 803**	**14 525**	**9 774**	**9 670**	**4 310**	**420**	**54 502**

Källa: MFoF.

Tittar man på de 20 största länderna sett till antal adoptioner utgör de nästan 85 procent av det totala antalet genomförda adoptioner 1969–2022.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

3.3 Internationella adoptioner – attityder, motiv och aktuella frågeställningar från 1960-talet fram till i dag

3.3.1 Inledning

Synen på och förhållningssättet till internationell adoption i Sverige är annorlunda i dag jämfört med när de internationella adoptionerna kom i gång på allvar under 1960-talet. På samhällsnivå går det att se tydliga trender i vilka attityder, motiv och frågeställningar som varit aktuella, både i den politiska debatten och i statens och andra aktörers roll och agerande i de internationella adoptionerna.

Två forskare som analyserat etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, förhållningssätt till internationell adoption, motiven bakom liksom utvecklingen av den svenska internationella adoptionsverksamheten är historikern och forskaren Cecilia Lindgren och forskaren Tobias Hübinette. I boken ”Internationell adoption i Sverige – politik och praktik från sextiotal till nittiotal”[4] beskriver Cecilia Lindgren hur adoptionsverksamheten etablerades i Sverige, hur den utvecklades och vilka frågor som varit i fokus fram t.o.m. 1990-talet. Tobias Hübinette analyserar i sin bok ”Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt”[5] hur debatten fördes mellan förespråkare och motståndare till internationell adoption på 1960-talet innan verksamheten etablerades. Han beskriver också hur synen på ras och adoption förändrades från 1960-talet och hur den ersattes av det han kallar för den svenska färgblindheten.

I detta avsnitt går vi igenom hur attityder, motiv och frågeställningar förändrats inom den svenska internationella adoptionsverksamheten från 1960-talet fram till i dag. Vi redovisar inte alla frågeställningar som varit aktuella, utan gör ett urval av frågor och teman som tagits upp återkommande över tid, mer frekvent under en period eller som i övrigt är av intresse för vår analys av den svenska internationella adoptionsverksamheten.

Källorna för vår genomgång är bland annat offentligt tryck, forskningsrapporter, nyhetsartiklar och granskande reportage. En central källa är NIA:s informationsblad ”NIA informerar” som 1973–2004 gick ut till dem som arbetade med adoptionsfrågor vid kommunernas

[4] C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal.*
[5] T. Hübinette (2020), *Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt*.

socialnämnder. Med tiden fick informationsbladet en bredare målgrupp och inkluderade bland annat adoptionsorganisationer och adopterades föreningar. Informationsbladet ger en bra bild av såväl tidsanda som aktuella problem och frågeställningar inom den internationella adoptionsverksamheten.

3.3.2 1960-talet: Ska staten underlätta internationella adoptioner?

De internationella adoptionerna kom upp på den politiska agendan i Sverige i början av 1960-talet. Då hade de nationella adoptionerna, som fram tills dess dominerat, börjat minska i antal och väntetiderna för att få adoptera var 4–5 år. Även om det hade genomförts internationella adoptioner från exempelvis Finland, Tyskland, Polen, Grekland, Indien och Sydkorea redan tidigare så handlade det om ett förhållandevis litet antal barn.

En ledamot i riksdagen lyfte 1963 internationell adoption i en interpellation där hon riktade kritik mot Medicinalstyrelsen och Socialstyrelsen och deras uttalanden om att anpassningen skulle vara svår för barn som inte hade ett svenskt utseende. Riksdagsledamoten menade att detta saknade saklig grund och kunde ge grogrund för ett ”diskriminerande rastänkande”. I stället borde man stödja de svenskar som ville adoptera barn utomlands genom att underlätta den administrativa processen för adoption.[6]

I debatten under 1960-talet menade förespråkarna av internationell adoption att adoption av utländska barn var ett solidariskt sätt att hjälpa föräldralösa barn i utlandet att få föräldrar. Vissa hävdade att det var bättre att adoptera ett ”u-landsbarn” än att skaffa egna biologiska barn.

> Ty om man av – egoistiska skäl – har bestämt sig för att i vilket fall som helst skaffa barn, så är det ur u-landssynpunkt bättre med adoption än med egenfödsel.[7]

Ett annat argument som förespråkarna lyfte fram var att en ökad adoption av barn med ett annat utseende än det svenska skulle ”vänja oss” vid olikheter och på så sätt bidra till att minska rasfördomarna i det svenska samhället ”så att vi äntligen lär oss dels att andra slags

[6] C. Lindgren (2010), s. 21–26.
[7] T. Hübinette (2020), s. 58–59 med hänvisning till Lind & Möller, 1967.

människor finns, dels att dessa annorlunda färgade är oss i övrigt mycket lika."[8] Det svenska samhället skulle fostras till färgblindhet.

> Ända därhän att vi till sist blir någorlunda "färgblinda", dvs. lär oss att rastecken inte är märkvärdigare i den svenska samlevnaden än blont eller mörkt hår.[9]

Motståndarna däremot hävdade att det av sociala skäl fanns anledning att vara restriktiv med utländska adoptioner. Barnen kunde riskera att utsättas för mobbning i skolan och senare i vuxenlivet.

> Det vore orätt att taga hit dessa barn, om de blir utsatta för diverse trakasserier bland lekkamrater, i skolan etcetera. Detta kunde bli till ett stort men för deras mentala utveckling.[10]

Ett annat argument som framfördes bland motståndarna var att alla barn inte var föräldralösa.

> Många av de u-landsbarn som finns på barnhem har föräldrar i livet. Vad är då barnets bästa? Kanske det är att ge ekonomiskt bidrag så att föräldrarna själva kan ta hand om barnet.[11]

Regeringen tillsatte 1964 en utredning som skulle kartlägga möjligheter och hinder för svenskar att adoptera barn från andra länder och vilka möjligheter som fanns för att underlätta och bistå vid internationell adoption. Tanken var dock inte någon storskalig verksamhet. I direktiven till utredningen stod att det inte var statens uppgift att medverka till att barn från främmande länder "i stort antal" adopterades till Sverige, samtidigt som det inte fick bli tal om att tillämpa restriktioner utifrån rassynpunkt. Adoptioner måste alltid prövas individuellt och fördomsfritt. Samhället skulle stödja dem som ville adoptera.[12]

Utredningen definierade adoption som de adoptionssökandes privata projekt där de skulle kunna påräkna ett visst stöd från staten. Huvudfrågan var vilken roll staten och samhällets institutioner skulle ha. I utredningens slutbetänkande gavs en tudelad syn på internationell adoption – det var något både behjärtansvärt och problematiskt. Till det positiva hörde att barnen erbjöds sådant de inte kunde få i sitt hemland: familj, utbildning och en trygg upp-

[8] T. Hübinette (2020), s. 90–91 med hänvisning till Kumm, 1961.
[9] T. Hübinette (2020), s. 103 med hänvisning till Sterner, 1962b: 307–208.
[10] T. Hübinette (2020), s. 62 med hänvisning till Böök, 1962:34.
[11] T. Hübinette (2020), s. 72 med hänvisning till Bengtzon & Hjelm, 1967.
[12] SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

växt. Barnlösa svenskar kunde få barn genom internationell adoption och svenskar generellt en ökad kunskap och förståelse om andra länder. Till problemen hörde att barn som hade ett avvikande utseende riskerade att få svårigheter att anpassa sig i olika relationer i livet. Utredningen menade därför att det ställdes särskilda krav på dem som adopterade och en särskild noggrannhet i bedömningen av barnets bästa vid fosterhemsprövningen. Omgivningens bemötande var också avgörande för hur väl barnen anpassade sig. Utredningen uttalade att det krävdes en allmän upplysningsverksamhet för att skapa tolerans och förståelse hos allmänheten.[13]

För att kartlägga potentiella adoptionsländers förutsättningar och intresse för internationell adoption gick utredningen ut med ett antal frågor till de svenska ambassaderna i ett antal länder. Det ställdes bland annat frågor om ländernas lagstiftning och attityder till internationell adoption. Flera ursprungsländer i Afrika, Asien och Sydamerika visade sig vara skeptiska och avvaktande. Ett exempel var Etiopien som bland annat såg svårigheter med barnens hudfärg och att barnen troligen inte skulle bli accepterade på samma sätt som andra barn.[14]

Utredningens uppfattning var ändå att internationella adoptioner skulle komma att öka och att staten därför behövde stödja och främja processen. Socialstyrelsen föreslogs få ett större ansvar att aktivt hjälpa svenskar som sökte adoptera utomlands. De juridiska hindren hanterades av en annan statlig utredning som lämnade förslag till lagändringar som skulle underlätta utländska adoptioner. Därmed fanns både de organisatoriska och juridiska förutsättningarna på plats för att underlätta internationella adoptioner till Sverige. Samarbetsavtal om adoption hade också slutits med Grekland och Sydkorea.[15]

3.3.3 Slutet av 1960-talet – början av 1970-talet: Internationell adoption blir en folkrörelse

Under 1960-talet började världen bli alltmer tillgänglig, människor lärde sig mer om andra länder och fler svenskar arbetade utomlands inom biståndsverksamhet eller på svenska företag i utlandet. Många

[13] SOU 1967:57, s. 16–17 och C. Lindgren (2010), s. 26–27.
[14] T. Hübinette (2020), s. 113.
[15] SOU 1967:57, s. 93–94 och C. Lindgren (2010) s. 31–32.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

som reste eller arbetade i fattiga länder såg hur barn for illa på barnhem och andra institutioner. Samtidigt stod svenskar i kö för att få adoptera. Personer som på egen hand adopterat utomlands började hjälpa andra familjer med kontakter, tips och råd om hur man skulle gå till väga. Adoption blev ett uttryck för solidaritet och en vilja att förbättra världen. Det var dock en okontrollerad verksamhet. Av intervjuer som Cecilia Lindgren gjort med personer som arbetat på NIA, AC och inom socialtjänsten framkommer detta tydligt. ”Folk som bott utomlands kom ju till Sverige med barn utan att det fanns någon sorts förberedelse i Sverige. Inga papper alls.”, ”Folk åkte på charterresa och hämtade barn”, ”Man bara kastade sig dit, det är bara och åk ungefär. Och folk tog med sig flera barn hem och delade ut dem när de kom hem, till någon annan familj.”[16]

Två svenska intresseföreningar för adoption bildades 1969: Adoptionscentrum (AC) och Indisk-svenska föreningen. De byggde på de kontakter som adoptivföräldrar knutit i olika länder. Föreningarna gick samman 1972. AC:s syfte var att verka för adoption av barn som inte kunde tas om hand av sina biologiska föräldrar, upplysa om internationell adoption, verka för en positiv inställning till internationell adoption i samhället och genom bistånd förbättra barns och ungas villkor i andra länder.[17] AC engagerade snabbt nya medlemmar och i styrelsen fanns näringslivschefer, författare och journalister som hade kontakter in i politiken.[18]

Margareta Ingelstam, en av AC:s grundare, gav 1970 ut boken ”Adoptera – ett alternativ. En handbok för alla som tänker på eller sysslar med adoption”. Boken hade flera medförfattare och beskrev rättsregler, hur förmedlingen gick till, perspektiv på familj och adoption samt praktiska råd. I bokens inledning står ”Adoption är inte längre en nödlösning för dem som inte kan få barn på annat sätt. Det är en möjlighet till ett fullvärdigt förhållande mellan människor som behöver varandra”. Det betonas att ”Ingen får tro att adoptera är en medborgerlig rättighet – det visar brist i respekt för barnet. Men valfriheten mellan de olika alternativen måste finnas och understödjas.” Inledningen avslutas med orden:

[16] C. Lindgren (2010), s. 52.
[17] C. Lindgren (2010) s. 32–35.
[18] Intervju med Margareta Ingelstam 2023-11-29.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> Barn söker föräldrar – föräldrar söker barn. Tanken på familjeband över alla gränser och murar har slagit rot. Det blir nu en uppgift för både staten och enskilda att se till att den kan få plats att växa.[19]

Trycket var starkt och enligt den dåvarande kanslichefen vid NIA kom departementet fram till att de inte kunde sätta stopp för verksamheten – det fanns många barn ute i världen som behövde föräldrar och folk som varit ute i världen och sett behovet. Flera hade själva adopterat och kunde visa barnlösa att denna möjlighet fanns.[20]

Att adoption inte var en medborgerlig rättighet betonades också av riksdagsledamoten Lena Hjelm-Wallén som var ordförande för den rådgivande nämnden och senare NIA. Vid en konferens 1974 framhöll hon att varje adoption måste vara till gagn för barnet. Utgångspunkten för verksamheten måste vara att det är barnet som söker föräldrar och inte tvärtom. Vid ett tal som hon höll vid AC:s årsmöte 1973 framhöll hon:

> Jag vet att många betraktar möjligheten att få adoptera ett barn nära nog som en medborgerlig rättighet. Människor som vill adoptera ser sig som sökande. Deras behov av barn är det primära. För den enskilda människan är det ett naturligt synsätt. Men samhället kan inte sätta de sökande föräldrarnas behov i första hand, utan barnets. Principen om barnet som den sökande måste för samhällets del vara det rätta.[21]

Barnets rätt till ett bra hem var viktigt och ställde krav på kommunernas medgivandeprocess. Detta förhållningssätt skilde sig från 1960-talets syn på adoption som en form av internationellt biståndsarbete. Sverige skulle i stället känna tacksamhet för det förtroende som enskilda länder visade genom att låta svenska familjer ta emot utländska barn. Fokus skulle läggas på att etablera ett gott samarbete med de länder varifrån barnen kom, de s.k. ”givarländerna”.[22]

[19] M. Ingelstam m.fl. (1969), *Adoptera – ett alternativ. En handbok för alla som tänker på eller sysslar med adoption*, s. 7–8.
[20] Intervju med tidigare kanslichef vid NIA 2022-10-13.
[21] Adoptionsnämnden, dnr I:51. Dokumentation från AC:s årsmöte den 27 januari 1973.
[22] C. Lindgren (2010) s. 36.

3.3.4 1970-talet: Stort intresse för adoption genom NIA och AC men långa väntetider gör att många väljer att adoptera privat

Intresset för internationell adoption ökade kraftigt under 1970-talet. NIA etablerades inom Socialstyrelsen 1973 med ansvar att förmedla adoptioner. NIA hade dock inget ansvar att finna barn som var tillgängliga för adoption. Genom ett samarbetsavtal mellan NIA och AC fick AC rollen att etablera nya samarbeten med icke avtalsländer om förmedling av barn.

NIA:s förmedlingsverksamhet hanterades i det så kallade förmedlingsutskottet där även AC ingick. Förmedlingsutskottet hanterade ett stort antal ansökningar. Antalet svenska sökande översteg dock antalet barn tillgängliga för adoption och väntetiderna för adoption var fortsatt långa. Under perioden 1973–1979 behandlades cirka 9 000 ansökningar i utskottet och ungefär 5 400 barn förmedlades. Många valde därför att ta saken i egna händer och gå vid sidan av NIA och AC för att finna ett barn att adoptera. Det var i sig inget nytt, det var så adoptionerna gick till innan Socialstyrelsen och NIA började förmedla adoptioner. År 1976 kom drygt 800 barn genom förmedling av NIA och AC medan 900 barn kom via andra icke officiella kanaler.[23]

Vid den här tidpunkten fanns det olika syn på de adoptioner som gick vid sidan av NIA och AC. Frustrationen var stor bland enskilda sökanden över långa väntetider hos NIA, höga kostnader för adoption genom AC men även över vilka som fick och inte fick adoptera och utifrån vilka premisser familjerna valdes ut. NIA ville utifrån sitt uppdrag få kontroll på de adoptioner som genomfördes på tvivelaktigt sätt vid sidan av NIA och AC. Enskilda personer som ville adoptera menade dock att det var viktigt att det fanns olika vägar att gå för internationell adoption. I en insändare framfördes att:

> Som läget är i Afrika, Asien och Sydamerika finns det så många barn i nöd och här hemma så många familjer som är redo att med glädje ta emot dessa barn, därför vore det av största vikt att underlätta de privata adoptionerna.[24]

[23] C. Lindgren (2010) s. 32–35, 40, 42.
[24] Norrbottens Kuriren, Adoption – ett överklassbeteende? 1977-02-05.

Anita Gradin som då var ordförande för NIA svarade 1977 på en insändare i DN där det framförts att NIA borde underlätta privata adoptioner i stället för att motverka dem. Anita Gradin skrev:

> Den ökande efterfrågan på barn har lett till att allt större pengar blandats in i verksamheten. Det förekommer mer eller mindre öppen handel med barn. I samband med den verksamheten förekommer det också att barn som inte är föräldralösa och som inte skulle behöva placeras som adoptivbarn kommer till föräldrar i ett annat land. Det är den här typen av adoption vi avser när vi talar om ”vilda” adoptioner. Det ligger självklart i NIA:s uppgift att stävja sådana adoptioner. I NIA:s instruktion föreskrivs inte bara att nämnden ska ”underlätta” adoptioner, utan också att adoptionerna ska ske på lämpligt sätt. Detta gör NIA på skilda sätt men tyvärr saknas tillräckliga resurser.[25]

Med ”vilda” adoptioner avsåg NIA adoptioner där enskilda reste utomlands utan att ta kontakt med NIA före resan och utan förhandsbesked, där man betalade personer utomlands och ibland även i Sverige för att få ett barn och där barnet inte självklart var tillgängligt för adoption. I sitt svar betonade Anita Gradin att privata adoptioner där familjer genomförde adoptioner med egna kontakter i annat land utan att anlita NIA eller AC inte var förbjudna och att NIA:s mål inte var att stoppa dem för att de var privata. Det var de ”vilda” adoptionerna man ville komma åt.[26]

När det gällde de organiserade adoptionerna genom NIA och AC kom reaktioner på NIA:s ansökningsblankett där de sökande kunde kryssa i vilket kön, ålder och hudfärg de önskade på barnet. Många valde att kryssa i valen för hudfärg. Men det fanns också sökande som reagerade på att det fanns sådana valmöjligheter, som en slags beställning och inte gjorde några val.[27]

Med anledning av den bristande överblicken och kontrollen över de privata adoptionerna tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet 1977 som skulle se över organisationen för internationella adoptioner. Arbetsgruppen tog fram tre olika organisationsförslag. Ett alternativ var att staten fortsatt skulle ha ett förmedlingsansvar för länder där det fanns ett samarbetsavtal, ett annat var att fler ideella organisationer skulle knytas till NIA genom samarbetsavtal på samma sätt som AC och ett tredje alternativ var att staten genom Socialstyrelsen skulle bevilja tillstånd till ideella föreningar att för-

[25] Dagens Nyheter, Vi kan aldrig ”kräva” barn, 1977-01-26.
[26] Dagens Nyheter, Vi kan aldrig ”kräva” barn, 1977-01-26.
[27] T. Hübinette (2020) s. 75–76 och Adoptionskommissionens granskning av adoptionsakter.

medla adoptioner medan NIA skulle ha en övergripande roll med ansvar för information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. Gruppen förordade det tredje alternativet. För att komma åt de privata adoptionerna föreslog gruppen också att det skulle vara obligatoriskt med förhandsbesked inför adoption och att det skulle göras en utredning av den kontakt som de sökande angav för att finna ett barn.[28]

Flera remissinstanser som exempelvis Socialstyrelsen, AC, Kommunförbundet och Rädda Barnen var positiva till grundidén om ett ökat ansvar för ideella organisationer i förmedlingen av internationella adoptioner. De menade dock att det krävdes en noggrann reglering av samhällets kontroll. NIA avvisade däremot en sådan modell utifrån argumentet att det var samhällets ansvar att förmedla ansökningar och göra urval av blivande adoptivföräldrar. Enligt NIA skulle problemet med illegal förmedling inte lösas med någon av modellerna. För detta krävdes prövning och godkännande av förmedlingskontakter vilket också föreslagits. Flera remissinstanser gick på samma linje som NIA. De framförde att förmedling av adoptioner var ett känsligt uppdrag och att samhället måste ansvara för sammankopplingen av barn och föräldrar för att garantera barnets bästa och en rättssäker hantering. En remissinstans uttryckte också att den föreslagna modellen skulle innebära att man gjorde skillnad på samhällets roll i förmedlingen av barn födda i Sverige respektive i utlandet.

Det framfördes också kritiska synpunkter på att arbetsgruppen inte ställt sig den grundläggande frågan om internationell adoption i sig var positivt eller lämpligt. ”Undertecknade anser att gruppen alltför reservationslöst uppfattar internationella adoptioner som något positivt” och ”Är det förenat med en global jämlikhetsuppfattning att över huvud taget importera barn?” En annan aspekt som man menade att gruppen inte behandlade var barnens anpassning till det svenska samhället, där barnens rätt till kunskap om sitt ursprung och sin kultur bedömdes vara central.[29]

Regeringen föreslog i en proposition i mars 1979 att adoptionsförmedlingen skulle skötas av ideella organisationer som auktoriserades och kontrollerades av staten genom NIA. Regeringen föreslog

[28] Ds S 1978:6, *Internationella adoptioner*.
[29] C. Lindgren (2010), s. 45–46 och prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner. m.m.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

också en lag om internationell adoptionshjälp som reglerade auktorisationsförfarandet och klargjorde vilka krav som skulle ställas på organisationerna. Den dåvarande socialministern Gabriel Romanus framförde i propositionen att:

> Jag anser för min del att det knappast kan vara en statlig uppgift att aktivt verka för att barn från andra länder förs hit i stort antal för att adopteras. Det allmänna får dock anses ha andra betydelsefulla uppgifter när det gäller internationella adoptioner. (--) En viktig uppgift är att se till att verksamheten för att förmedla barn sker i former som garanterar att hänsyn till barnets bästa styr förmedlingen.[30]

Socialministern anförde också att han ställde sig bakom förhållningssättet att det bästa alternativet för ett barn är att få stanna i den egna biologiska familjen eller som fosterbarn eller adoptivbarn i hemlandet, därefter är alternativet internationell adoption och som tredje alternativ att växa upp på institution.[31]

Den nya organisationen och lagen trädde i kraft den 1 juli 1979. Under 1970-talet blev internationell adoption som fenomen etablerat i Sverige. Statens roll var klargjord. Den skepsis som en del myndighetsföreträdare hade haft om internationella adoptioner under 1960-talet hördes inte längre. Det stora problemet ansågs vara de privata adoptionerna.

3.3.5 1980-talet: Oegentligheter i privata adoptioner, betydelsen av de adopterades bakgrund och hur mår de utländska adopterade?

Parallellt med att den nya organiseringen med NIA och adoptionsorganisationerna kom på plats och hittade sina arbetsformer i början av 1980-talet, fortsatte problemen med de privata adoptionerna. De rapporter om oegentligheter i adoptioner från Thailand och Sri Lanka som kom under andra halvan av 1970-talet kompletterades med avslöjanden om oegentligheter i privata adoptioner från Colombia, Brasilien, Peru och Taiwan. En företrädare för NIA sade i en intervju att:

[30] Prop. 1978/79:108, s. 8.
[31] Prop. 1978/79:108, s. 9–10.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> Svenska makars desperation och längtan efter barn kan utnyttjas av organiserade ligor. I mitten av 1970-talet kunde det fortfarande vara både bra och möjligt att adoptera barn på egen hand. I dag är det i det närmaste omöjligt om det ska gå hederligt till. På NIA är vi oroade över handeln med barn. Det behövs en större kontroll av de privata adoptionerna.[32]

NIA uppvaktade socialministern både 1981 och 1983 i syfte att få till skärpta regler för de privata adoptionerna. 1985 kom ny lagstiftning som innebar att socialnämnden fick i uppdrag att pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Yttrande om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle inhämtas från NIA. På så vis skulle kontrollen av de privata adoptionerna öka.

Men det var inte enbart oegentligheter i de privata adoptionerna som var i fokus. En fråga som uppmärksammades på 1980-talet var adopterade barns bakgrund och ursprung. Anledningen var att de barn som adopterats under 1960- och 1970-talen nu var i en ålder där frågor om ursprung och identitet var viktiga. En adoptionsorganisation hade också gjort en studie som visade att familjer som tog emot äldre barn i regel var mer intresserade av information om barnets bakgrund än familjer som tog emot ett mindre barn. Budskapet från NIA var att även små barn hade en bakgrund. ”Inget barn föds på Arlanda.”[33] NIA gav 1982 ut en uppdaterad handbok till socialnämnderna om internationella adoptioner, där frågan om barnens bakgrund lyftes på ett tydligare sätt än tidigare. Utgångspunkten var att barnen hade rätt att få vetskap om sin bakgrund och att adoptivföräldrarna hade ett ansvar och skyldighet att berätta om denna för barnen. Att ta emot ett adoptivbarn innebar också att man måste visa respekt för barnets bakgrund.[34]

> Den unge har rätt att få veta vad som finns att veta om sitt eget ursprung. Det bästa är naturligtvis om detta sökande sker tillsammans med adoptivföräldrarna. Dessa kan uppleva det som ett hot att deras barn söker efter sitt ursprung. De kan känna rädsla för att förlora sitt barn och att barnet skall välja bort dem om det får veta mera om sina biologiska föräldrar eller kanske rentav komma i kontakt med dem.[35]

[32] TT, 1982-08-20.
[33] C. Lindgren (2010), s. 132, 137. NIA informerar nr 3 1981, nr 3 1982 och nr 4 1983.
[34] NIA (1982) *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, Utarbetade av NIA i samråd med Socialstyrelsen s. 53–54.
[35] NIA (1982), s. 54.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

NIA konstaterade att det inte fanns någon samlad information om hur vanligt det var att adopterade sökte sitt ursprung och inte heller forskning om vilka känslomässiga följder ursprungssökning kunde få. Socialnämnderna skulle dock vara beredda på att adopterade tog kontakt och ställde frågor om sin bakgrund, hur de kunde gå till väga för att få veta mer om sitt ursprung och kanske också hur de skulle kunna komma i kontakt med sina biologiska föräldrar.[36] AC anordnade den första återresan till Korea 1985.[37]

Barnens ursprung kopplades också till frågan om invandring, fördomar och diskriminering. Invandrarminister Anita Gradin, som tidigare varit ordförande för NIA, uttalade sig 1983 om diskriminering och adoption. Hon betonade att adoptivbarnen måste få känna stolthet över sitt ursprung. Adoptivfamiljerna i Sverige var en stor resurs när det gällde att ändra attityder i samhället. Genom att adoptera ett barn från en annan kultur hade adoptivföräldrarna aktivt visat att de tog avstånd från diskriminering och de bidrog till att göra Sverige till ett mångkulturellt samhälle.[38]

Det fanns dock en medvetenhet om att adopterade barn riskerade att utsättas för mobbning och att det fanns en risk att ingen vågade tala om det.

> Och om man frågar en grupp föräldrar om deras barn är utsatta för mobbning möts man av total tystnad. Begreppet ras har blivit så tabubelagt att ingen längre vågar tala om det. Barnen själva däremot upplever säkert dessa spänningsladdade attityder i sin omgivning. Det blir tungt för barnen att kämpa ensamma med dessa problem när föräldrarna ej vill låtsas om att de existerar.[39]

Under 1980-talet kom flera svenska forskningsstudier som fokuserade på adopterade personer och deras anpassning och mående. Psykologen Ingegärd Gardell publicerade 1979 en studie på initiativ av Socialstyrelsen och Allmänna Barnhuset av drygt 200 utländska barn som anlände för adoption före 1971. Förutom att vara en av de första studierna av adopterades livsvillkor lyfte den fram problem som de adopterade och adoptivfamiljerna upplevde. En slutsats var att de barn som hade problem i regel var äldre vid adoptionen till

[36] NIA (1982) s. 54 och NIA informerar nr 4 1983.
[37] NIA informerar nr 4 1985.
[38] NIA informerar nr 1–2 1983.
[39] T. Hübinette (2020) s. 111 med hänvisning till Bo Swedin i Thuma, 1983.

Sverige. En annan var att var fjärde adoptivfamilj upplevde att de hade annorlunda problematik än familjer med barn i samma ålder.[40]

En annan tidig forskare på adoptionsområdet var professorn i barn- och ungdomspsykiatri Marianne Cederblad. Hon var själv adoptivförälder. Hennes första studie omfattade 50 adoptivbarn och visade att en god miljö kunde läka olika typer av skador som adoptivbarn hade med sig efter att exempelvis ha vuxit upp på barnhem. I några fall kvarstod dock problem i form av kontaktstörningar och separationssvårigheter. Cederblad betonade att det var viktigt att familjerna fick ett reellt stöd om det fanns behov av det.[41] En undersökning av Cederblad från 1981 av drygt 500 utländska barn adopterade i Östergötland visade att adoptivbarn inte sökte hjälp från barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) mer än andra svenska barn.[42] Andra studier som Cederblad medverkade i visade att barn som adopterades när de var äldre hade en större känslighet för separation och uppbrott än barn som adopterades när de var små. För de små barnen kunde adoptivföräldrarna i högre grad kompensera för de känslomässiga skador som barnen hade med sig.[43] Cederblad rekommenderade dock adoptivföräldrar att inte se sig som ”en vanlig familj”. De måste vara förberedda på att det kunde bli extra stökigt i till exempel tonåren. Hon menade också att familjer som adopterade äldre barn inte skulle ”släppas” lika snabbt av socialtjänsten.[44]

År 1986 publicerade psykologerna Madeleine Kats och Ilona Dery Alfredsson en studie där de gått igenom förekomsten av utlandsadopterade barn och ungdomar inom den psykiatriska barn- och ungdomsvården (PBU) i Stockholm. Bakgrunden var att det enligt författarna ”cirkulerade påståenden i Stockholmstrakten att de utländska adoptivbarnen var kraftigt överrepresenterade på PBU (--) och att dessa barns problem vara betydligt svårare än andra barns.” Studien visade att av totalt 10 000 ärenden på PBU under perioden var 171 adoptivbarn. De utländska adoptivbarnen var enligt studien inte överrepresenterade på PBU, förutom i åldersgruppen 13–20 år. De adopterade hade 30 procent fler symptommarkeringar

[40] I. Gardell (1979), *Internationella adoptioner. En rapport från Allmänna Barnhuset,* Allmänna Barnhuset.
[41] NIA informerar feb 1979.
[42] M. Cederblad (1981), *Utländska adoptivbarns psykiska anpassning*, Läkartidningen 1981 78:816-9.
[43] M. Cederblad (1982), *Utländska adoptivbarn som kommit till Sverige efter tre års ålder. Anpassningsprocessen under det första året i familjen*, NIA. NIA informerar nr 2 1985.
[44] NIA informerar nr 4 1986.

än jämförelsegruppen. En tredjedel bedömdes ha mycket stora svårigheter med institutions- eller familjehemsplacering som följd. Skribenterna konstaterade att vilken hjälp barnen och familjen fick berodde på hur mycket de själva tryckte på.[45]

Marianne Cederblad kom i slutet av 1980-talet med ytterligare en studie som analyserade utlandsfödda adoptivbarn i åldern 11–18 år som varit patienter inom barn- och ungdomspsykiatrin 1980–1985. Slutsatsen var att en grupp adoptivbarn visade svåra relationsmässiga och sociala problem i tonåren. Barnets ålder vid adoptionen och traumatiska upplevelser före adoptionen hade betydelse för typ av symptom och risken för att utveckla störningar. Ensamstående som adopterat äldre barn var en grupp som ofta behövde extra stöd och hjälp under barnens tonår.[46]

Frågan om adoptivbarnens mående var med andra ord uppmärksammad. I riksdagen motionerades det om att yrkesgrupper som t.ex. BVC-personal, förskollärare, lärare, skolkuratorer och skolsköterskor skulle få ökad kunskap om utländska adoptivbarn för att på så sätt kunna förebygga problem och på ett tidigt stadium se när speciella insatser var befogade. I motionen föreslogs också att kunskap om utländska adoptivbarns och adoptivfamiljers behov skulle ingå i utbildningar för socionomer, psykologer och terapeuter.[47] År 1987 fick NIA pengar från regeringen för ett projekt om rådgivning till utländska adoptivbarn och deras familjer under barnens uppväxttid. Projektet kallades RUTAF-projektet och pågick fram till 1991. I projektet ingick att utreda olika gruppers behov av stöd och utbildning samt av kurativt och psykologiskt stöd till adoptivfamiljerna. NIA anordnade 1989 en konferens inom ramen för RUTAF där vuxna adopterade i åldern 21–28 år berättade om sina erfarenheter och vilket stöd de hade behövt under uppväxttiden. De adopterade uttryckte att det fanns bristande kompetens om adopterade och deras behov i skolan och andra institutioner. De ville att det skulle ordnas grupper för adopterade eftersom det bästa stödet var att få träffa andra i samma situation.[48]

[45] I. Déry-Alfredsson och M. Kats (1989) *Utländska adoptivbarn på PBU*, Stockholms universitet, Psykologiska institutionen. NIA informerar nr 1 1986.
[46] M. Cederblad (1991), *Hög ålder vid adoptionen största risken för att utveckla anpassningsproblem i tonåren*, Läkartidningen Volym 88 Nr 12 1991.
[47] NIA informerar nr 1 1989.
[48] NIA informerar nr 2 1987, nr 4 1989.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

3.3.6 1990-talet: Brist på barn och på adoptivföräldrar, ny forskning om adopterade, Haagkonventionen på plats och ökad främlingsfientlighet och rasism

I början av 1990-talet konstaterade NIA att antalet barn tillgängliga för adoption hade minskat från slutet av 1980-talet. Anledningen var färre adoptioner från Sydkorea och att flera ursprungsländer försökte finna lösningar för övergivna och föräldralösa barn inom landet. NIA uttalade dock att det fortfarande fanns barn som behövde hem och att adoptionsorganisationerna lade ner ett stort arbete på att finna nya kontakter i utlandet. Som sökande skulle man ändå ställa in sig på att de barn som var tillgängliga för adoption framöver i högre grad var äldre (dvs. över tre år) och hade olika typer av särskilda behov. Ursprungsländerna ställde också högre krav på adoptivföräldrarna.[49] Enligt NIA var många som ville adoptera oroade över detta och försökte i stället att adoptera privat. De privata och enskilda adoptionerna ökade de facto i början av 1990-talet.[50]

Men redan 1992 uppstod ett nytt problem hos adoptionsorganisationerna – det fanns för få sökande till vissa länder, bland annat Colombia, Kina och Vietnam. Adoptionsköerna hade minskat eller försvunnit. En organisation ställde sig frågan ”Var tog alla adoptivfamiljer vägen?”[51] För att åtgärda detta lät NIA 1994 ta fram en kort dokumentärfilm med en familj med tre adoptivbarn som visades ett 50-tal gånger på Anslagstavlan i SVT. Budskapet var ”Barn behöver föräldrar.” Förhoppningen var att det skulle leda till fler förfrågningar om adoption hos kommuner och organisationer. En adoptionsorganisation konstaterade att ”Den allra sista tiden har intresset för adoption varit stort från allmänhetens och massmedias sida. Kanske det kan resultera i fler sökande av yngre årgång.”[52]

Med Sovjetunionens fall och de öst- och centraleuropeiska ländernas öppnande mot västvärlden tillkom också nya adoptionsländer, som till exempel Polen, Rumänien och Ryssland. Redan tidigt uppdagades dock problem med oegentligheter i de nya länderna, i vissa fall också med koppling till Sverige. I flera länder skärptes

[49] NIA informerar nr 2 1990.
[50] NIA informerar nr 3 1989, nr 2 1990 och nr 2 1991.
[51] NIA informerar nr 6 1992, nr 1 1993, nr 1 1994, nr 3 1994, nr 4 1994.
[52] NIA informerar nr 4 1994.

adoptionslagstiftningen men det dröjde ändå innan oegentligheterna kunde stoppas.[53]

Forskning om adoption var en viktig fråga även under 1990-talet. NIA och Allmänna Barnhuset anordnade 1991 en stor forskningskonferens om adoption. Medverkade gjorde bland annat Rene Hoksbergen, professor i internationell adoption vid Utrechts universitet och professor Marianne Cederblad. En fråga som diskuterades var forskningens inriktning och vilka nya uppgifter forskningen skulle ta sig an. Bland annat framfördes att Sverige försuttit chansen att göra longitudinella studier, det vill säga att följa upp adoptivbarn under lång tid. Önskemål som framfördes var forskning om de biologiska föräldrarna, adoptivbarn och syskon, adoptivbarn med funktionsnedsättning och förändringar i attityder och värderingar under adoptionsprocessen. Det ansågs viktigt att också tänka på för vem eller vilka forskningen var till för, exempelvis skulle förskollärare, lärare, psykologer och terapeuter ha nytta av praktisk forskning. En annan synpunkt var att det var viktigt att forskningen visade hur verkligheten såg ut, men den fick inte enbart resultera i varningar om alla problem som kunde uppstå. En konferensdeltagare ansåg att det fanns risker med för massiv information om de svåra sidorna av adoptioner. Marianne Cederblad fick konferensens avslutande ord och konstaterade:

> Tänk att, med tanke på barnens bakgrund och adoptivföräldrarnas barnlöshetstrauma, alla undersökningar ändå visar att det är så få barn som har svåra problem.[54]

År 1994 publicerade Marianne Cederblad och ett antal andra forskare en studie om den psykiska hälsan i tonåren och tidig vuxenålder hos 211 utlandsfödda adoptivbarn i Skåne. De hade ställt sig frågan hur välgrundad föreställningen att utlandsfödda adoptivbarn mådde dåligt i tonåren egentligen var. Studien visade att dubbelt så många adoptivbarn som svenskfödda barn kom till de barn- och ungdomspsykiatriska klinikerna. Slutsatsen var ändå att den undersökta gruppen hade en god psykisk hälsa. Cederblad sade i en intervju med NIA att statistiken kunde vara missvisande. ”Många barn med psykiska problem kommer aldrig i kontakt med vården. Adoptivbarn har ofta engagerade föräldrar som söker hjälp för det vi

[53] TT 1992-02-05, TT 1992-07-16, TT 1993-02-28 och DN 1994-03-23.
[54] NIA informerar nr 1 1991.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

brukar kalla vanliga tonårsproblem. Med tanke på vad många barn varit med om innan de kom till Sverige är det ett under att de mår lika bra som jämförelsegruppen." Det berodde enligt Cederblad på kompensatoriska faktorer: föräldrarna var motiverade, engagerade, kunniga och levde i stabila förhållanden. I en intervju fick Cederblad frågan om hon som adoptivförälder kunde vara objektiv när hon hade ett personligt engagemang i forskningen. Hon svarade "Några kanske ifrågasätter min objektivitet men jag är ju inte ensam om att genomföra undersökningen. Sedan kan man ju se det så att vi adoptivföräldrar har ett för forskningen värdefullt kunnande."[55]

Statens institutionsstyrelse (SiS) kom 1996 med en rapport om adopterade ungdomar (10–20 år) på särskilda ungdomshem. SiS konstaterade att adopterade var klart överrepresenterade bland de inskrivna på särskilda ungdomshem 1995. Per 10 000 utlandsadopterade gjordes 23,6 inskrivningar 1995 att jämföra med 9,1 inskrivningar för totalbefolkningen. Anledningarna till placering för adopterade skilde sig också åt jämfört med totalbefolkningen. Våld, misshandel, hot om våld, psykiska problem och akut kris i den unges familj var de vanligaste anledningarna medan missbruk var mindre vanligt.[56]

Psykologen Malin Irhammar, som medverkade i Cederblads studie från 1994 kom 1997 med en avhandling om adoptivbarnens identitetsformande under uppväxttiden. Den grundade sig på samma grupp som studien från 1994. Irhammars slutsats var att intresse för det biologiska ursprunget kan avspegla en normal identitetsutveckling. Sökandet kan ha att göra med en god identitet och självkänsla som gör att man är mindre sårbar. Det kan vara ett sätt att stärka sin identitet men det kan också vara ett uttryck för en otillfredsställande livssituation.[57] Under 1990-talet publicerades också en studie om adopterades kommunikation och språkutveckling och en annan om adoptivbarns studieresultat.

Sverige antog 1989 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och ratificerade konventionen 1990. Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

[55] NIA informerar nr 6 1992, nr 2 1994.
[56] Statens Institutionsstyrelse (1996), *Adoptivbarn, ungdom och omhändertagen. Dokumentation från en konferens i Linköping den 15 april 1996, arrangerad av Folåsa behandlingshem*, Allmän SIS-rapport 1996:4.
[57] M. Irhammar (1997), *Att utforska sitt ursprung: identitetsformande under adolescensen hos utlandsfödda adopterade: betydelsen av biologiskt och etniskt ursprung*, Lunds universitet. NIA informerar nr 3 1997.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

antogs 1993. Konventionen inkorporerades i svensk rätt 1997 och samma år kom den nya lagen om internationella adoptionsförmedling som bland annat innebar skärpta regler för enskilda adoptioner.

NIA publicerade 1996 en uppdaterad version av handboken till socialnämnder där bland annat avsnittet om att hjälpa adopterade att söka sitt ursprung delvis reviderats. I handboken påpekar NIA att synen på att ta tillvara uppgifter om adopterades ursprung och öppenheten om adoptioner hade ändrats väsentligt från det att internationella adoptioner inleddes i större skala på 1960-talet. NIA exemplifierade med att en socialarbetare 20 år tidigare inte alltid uppmanade adoptivföräldrar att ge så mycket information som möjligt till sitt adoptivbarn. Nu underströk NIA att socialnämnden skulle bistå den adopterade i så stor utsträckning som möjligt med information, även om adoptivföräldrarna skulle motsätta sig detta. Samtidigt noterade NIA att situationen kunde vara känslig för de biologiska föräldrarna, och att moderns omgivning kanske inte kände till att hon lämnat ett barn för adoption. Det skulle kunna innebära ”en katastrof” för den biologiska modern om det blev känt, varför socialarbetaren behövde medvetandegöra den adopterade om denna risk. Handboken gav även vissa råd om hur efterforskning i ursprungslandet kunde göras.[58] AC etablerade 1995 verksamheten Resor och rötter och hade redan på 1980-talet börjat anordna återresor för adopterade och adoptivfamiljer till Sydkorea.

Frågan om främlingsfientlighet och rasism blev återigen aktuell i början av 1990-talet genom bränder på flyktingförläggningar och lasermannens härjningar. Hur påverkade det adopterade och adoptivfamiljer och vilka erfarenheter hade de av rasism och främlingsfientlighet? Det var frågor som NIA tog upp i flera nummer av NIA informerar och i särskilda temanummer 1992 och 1995. Adopterade och adoptivfamiljer berättade att de såg tecken på ett förändrat klimat i samhället, adopterade mötte glåpord och attityder som de inte kände igen. ”Det har plötsligt blivit rumsrent att vara främlingsfientlig.” Samtidigt fanns fortfarande tanken att de adopterade var en förtrupp mot fördomar. NIA skrev: ”Att vi i Sverige sedan flera decennier har så många utländska adoptivbarn har säkert i hög grad bidragit till att undanröja fördomar kring synen på människor som har andra rötter än vi själva.” Men NIA pekade också på att blivande adoptivföräldrar måste vara medvetna om att de och deras barn

[58] NIA (1986). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 65 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kunde komma att möta främlingsfientlighet och rasism. Adoptionsorganisationerna samarbetade också i flera aktiviteter mot rasism och främlingsfientlighet under rubriken Adoptivfamiljer mot rasism.[59]

3.3.7 2000-talet: Adoptionerna ökar på nytt och ny forskning, en utredning om adoption samt två dokumentärer väcker reaktioner

Antalet adoptioner ökade på nytt i början av 2000-talet. Till skillnad mot tio år tidigare hade adoptionsorganisationerna nu ett stort inflöde av ansökningar. Bara under de fyra första månaderna 2000 fick AC 500 nya sökande.[60] En bidragande orsak var sannolikt aviseringen av en höjning av adoptionskostnadsbidraget till 40 000 kronor från den 1 januari 2001. NIA fick dock signaler från adoptionsorganisationerna att de fick allt fler ansökningar från sökande som fått medgivande från socialnämnden att ta emot ”ett friskt, vitt barn som ännu inte fyllt 1 år”. Många sökande ville ha barn som ännu inte fyllt sex månader. Organisationerna vittnade också om att det blivit allt svårare att hitta en familj till de lite äldre barnen. Både NIA och adoptionsorganisationerna kände oro över detta. NIA framhöll att det gagnade varken barn eller föräldrar att socialnämnden gav de sökande ett medgivande utformat som mer eller mindre en beställning. En familj som ställde sådana krav kunde enligt NIA inte vara medveten om vad en adoption av någon annans barn innebar. NIA menade att sådana medgivanden och krav i praktiken kunde innebära att andra mer ”öppna” familjer valdes före dem med mer specifika krav. I barnens hemländer kunde sådana begränsningar också väcka misstankar om att barnet inte fick komma för sin egen skull utan för att uppfylla de sökandes behov av en ersättare för det biologiska barn de inte fick.[61] Även äldre barn behövde föräldrar, men flera adoptionsorganisationer hade fått signaler om att sökande blivit rekommenderade av utredare på socialtjänsten att begränsa sitt medgivande till tolv månader utifrån motiveringen att ”ju mindre barn desto färre problem”. NIA:s budskap till utredarna på socialtjänsten var att det var viktigt att få de sökande att förstå att ”det inte i första hand är deras behov av ett barn som styr verksamheten

[59] NIA informerar nr 2 1992, nr 4 1994 och nr 4 1995.
[60] NIA informerar nr 2 1992, nr 4 1994 och nr 4 1995.
[61] NIA informerar nr 3 2000, nr 1 2001.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med internationella adoptioner utan barnets behov av föräldrar”.[62] En socialsekreterare reagerade och skrev till NIA:

> Visst är det barnets behov som ska styra adoptionerna, men kanske måste vi ändra vårt sätt att se på hur vi på bästa sätt hjälper de äldre barnen? Kanske är det inte alltid rätt mot de äldre barnen att adoptera bort dem till ett annat land och kultur. Kanske finns det sätt att hjälpa dessa barn på hemmaplan i stället? Vi anser inte att det i dag finns en sådan utbildning för adoptivföräldrar som förbereder dem att ta emot ett äldre barn.[63]

AC genomförde under 2001 en sponsrad annonskampanj med helsidesannonser i dagstidningar, månads- och veckopress samt affischer vid Storstockholms busshållplatser. Budskapet var ”Försöker du skaffa barn? Vi försöker skaffa föräldrar”. AC beskrev i NIA informerar att de genomförde kampanjen för att visa för dem som inte tidigare tänkt på adoption att det var ett bra alternativ och AC hoppades att fler skulle välja att adoptera äldre barn eller barn med funktionshinder.[64]

Samma år, 2001, tillsatte regeringen en utredning om internationella adoptioner. Som särskild utredare utsågs riksdagsledamoten Annika Nilsson. I uppdraget ingick bland annat att pröva möjligheten att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen, analysera kostnadsfrågor i samband med internationella adoptioner och se över organisationen för NIA och det psykosociala stödet och rådgivningen till adoptivfamiljerna.[65] Annika Nilsson beskrev själv uppdraget som att ”Vi ska granska hur kedjan fungerar, alltifrån hemutredningar till ursprungsländernas syn på adoptioner. Hur fungerar NIA och adoptionsorganisationerna? Vilket stöd och vilken hjälp får man som förälder och barn?”[66]

Under tiden utredningen pågick publicerades en ny forskningsstudie om adopterade 2002. I studien analyserade forskarna Anders Hjern, Frank Lindblad och Bo Vinnerljung förekomsten av psykiska störningar och sociala missförhållanden i tonåren och ung vuxen ålder hos internationellt adopterade i Sverige. Studien visade att de internationellt adopterade löpte större risk än genomsnittsbefolkningen att utveckla psykiska symptom och missbruk som krävde

[62] NIA informerar nr 4 2000, nr 1 2001.
[63] NIA informerar nr 2 2001.
[64] NIA informerar nr 3–4 2001.
[65] Dir. 2001:93 Internationella adoptioner m.m.
[66] NIA informerar nr 1 2002.

sjukhusvård. Risken för självmord, självmordsförsök och allvarlig kriminalitet var också högre bland de internationellt adopterade.[67] Studien väckte starka reaktioner från framför allt adoptivföräldrar men även adopterade. Den ansågs visa bristande respekt och stigmatiserade gruppen adopterade genom att beskriva dem som det gick sämst för. Från adoptionsorganisationerna framfördes en oro att studien skulle få negativ påverkan på enskilda som funderade på adoption eller som hade små adoptivbarn.

SVT:s Dokument inifrån visade 2002 två dokumentärer som handlade om internationell adoption. Den första dokumentären ”Sveket mot de adopterade” beskrev de utmaningar som adopterade upplevde med att växa upp och leva i Sverige, den gick igenom vad som framkommit om adopterade i olika forskningsstudier och visade på samhällets bristande stöd till adopterade personer. I dokumentären intervjuades flera aktörer inom den svenska adoptionsvärlden men det gavs också exempel på forskning och praktik från Nederländerna. Den dåvarande kanslichefen på AC, Elisabet Sandberg, fick frågor om Hjerns forskningsstudie. Hon svarade att den visade på det man känt till länge, det vill säga att en liten grupp adopterade hade det svårt. Om det berodde på att de hade med sig svåra upplevelser från sitt ursprungsland eller om de inte hade haft det bra under uppväxten i Sverige visste man inte. Hon framhöll att det ändå gick bra för de allra flesta adopterade, vilket hon menade var fantastiskt. Detta hade också en statlig utredning om internationella adoptioner konstaterat i ett betänkande 1998.[68] Även forskaren Anders Hjern intervjuades. Han menade att man kunde tolka resultaten av studien på två sätt: antingen att många fler i gruppen adopterade mådde allmänt psykiskt dåligt, eller att det i gruppen fanns en större grupp sårbara individer. Man kunde inte, utifrån studien, säga att de allra flesta adopterade mådde bra. För att få svar på det behövdes andra studier än den de genomfört göras. En holländsk forskare berättade om studier av internationellt adopterade personer i Nederländerna som visade på liknande problem för adopterade som i den svenska studien. Den holländska forskningen visade också att problemen inte bara gällde för ett fåtal individer utan för en större grupp av de adopterade. Även Marianne Cederblad intervjuades om sin studie från

[67] A. Hjern, F. Lindblad, B. Vinnerljung, *Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study*, The Lancet, Volume 360, Issue 9331, 10 August 2002, pages 443–448. Läkartidningen Nr 9 2003, Volym 100, s. 707–709.
[68] SOU 1998:100, *Adoptionsfrågor*, s. 87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

1994 där slutsatsen var att internationellt adopterade tonåringar mådde lika bra som andra tonåringar. Hon medgav att det fanns vissa metodologiska svagheter med studien, exempelvis att den var gjord på en liten grupp och att bortfallet kunde haft påverkan på resultatet. Hon menade att om statistik visade att de adopterade var överrepresenterade när det gällde slutenvård, missbruk och självmord och att adopterade fick det svårt senare i livet så borde detta undersökas djupare. Direktören för NIA intervjuades om myndighetens roll när det gällde stöd till adopterade. Hon svarade att NIA inte hade något sådant ansvar, myndighetens uppdrag var att underlätta adoption av utländska barn till Sverige.[69]

Den andra dokumentären ”Barn till varje pris” beskrev oegentligheter i adoptioner från Thailand. Den visade att det under 1970-talet förekommit oegentligheter både i privata adoptioner och i adoptioner som gått genom AC från ett visst barnhem.[70] Efter att dokumentären sänts skrev AC i NIA informerar till dem som adopterats från det berörda barnhemmet i Thailand. AC förklarade varför de agerat som de gjort och att de aldrig misstänkte att barnen var stulna. ”Nu har vi av TV fått uppgifter att ett barn kan ha varit bortadopterat emot mammans vilja. Det är en förfärlig bakgrund som ingen borde behöva leva med och vi är förfärligt ledsna om vi medverkat till en sådan adoption”.[71] NIA fick kort därefter 100 000 kronor från regeringen för att hjälpa adopterade som kom från Thailand 1974–1977 att söka sin historia. De adopterade personer som var intresserade skulle kontakta NIA och AC genom en intresseanmälan.[72]

Det var med andra ord nya och viktiga fakta som utredningen fick del av under arbetets gång. Utredaren Annika Nilsson lämnade sitt slutbetänkande Adoption till vilket pris? till regeringen i juni 2003. Betänkandet var i vissa delar kontroversiellt, inte minst de delar som handlade om kostnader för adoption och bistånd. ”Det var egentligen det sociala med medgivandeutredning, stöd etcetera som föranledde att utredningen inleddes. Inte regelverket eller problemen med internationella adoptioner. Så folk blev förvånade när vi började fokusera på annat.”[73] Utredningen skrev ”Sverige måste

[69] SVT, Dokument inifrån (2002), Sveket mot de adopterade.
[70] SVT, Dokument inifrån (2002), Barn till varje pris.
[71] NIA informerar nr 2 2002.
[72] NIA informerar nr 3 2002.
[73] Intervju med Annika Nilsson 2024-02-20.

ta ställning till vad som är etiskt försvarbart att vi accepterar när det gäller kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption."[74] och vidare:

> Internationell adoption måste sättas in i ett större sammanhang än vad som ofta görs i dag, där internationell adoption främst ses som en alternativ familjebildning. Vi anser det vara helt nödvändigt att Sverige tar ställning till vilka "spelregler" vi kan acceptera och hur Sverige kan agera för att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption.[75]

Förslaget var att endast faktiska kostnader förenade med adoptionen av ett barn skulle utgöra underlag för adoptionsavgiften. Sammanslutningarnas biståndsverksamhet skulle vara tydligt avskilda från adoptionsverksamheten. Utredningen framförde också att det ur ett långsiktigt perspektiv var bättre att Sverige bidrog med utvecklingsinsatser i ursprungs- och mottagarländerna så att barn i större omfattning fick växa upp i sin biologiska familj eller i en annan familj i sitt ursprungsland.[76]

Reaktionerna på utredningens förslag om skärpta krav på kostnader och bistånd var starka, inte minst från adoptionsorganisationerna. Den dåvarande ordföranden för AC Ulf Kristersson skrev på DN:s debattsida: "Adoptionsutredningens förslag till ny lagstiftning skulle nästan helt stänga Sverige för internationella adoptioner. En konsekvensanalys visar att av de 700 barn som fick svenska föräldrar genom Adoptionscentrum förra året skulle bara 37 ha fått komma till Sverige om utredningens förslag varit lag. Alla de stora ursprungsländerna för adoptionsbarn skulle försvinna med de nya reglerna." Vidare menade han att utredningens förslag om att enbart betala för de faktiska kostnaderna för barnet och att skilja biståndsverksamheten från adoptionsverksamheten innebar att Sverige helt bröt med andan i Haagkonventionen. "Svenskar ska bara åka i väg till barnhemmen och betala för vården av det egna barnet. (--) Den statliga adoptionsutredningen förordar "pay-and-run" som norm i svenskt adoptionsarbete." Han framförde vidare att "Utredningens budskap till övergivna barn och barnlösa svenskar är att de skall vänta på en bättre värld." Han avslutade med:

[74] SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris?*, s. 127.
[75] SOU 2003:49, s. 22.
[76] SOU 2003:49, s. 20–25.

> Sverige står nu inför ett vägval: Antingen stänger vi landet för internationella adoptioner. Eller så ställer vi oss frågan hur även svenskar kan medverka till att fler övergivna barn får en bra familj. Och att de som får sina föräldrar just här i Sverige ska bli väl rustade för en livslång utmaning.[77]

Utredningen analyserade också behovet av stöd för adopterade och adoptivfamiljer och lämnade förslag om förstärkt stöd och hjälp. Utredningen skrev

> Det är angeläget att samhället möter adopterades och adoptivföräldrars behov i ett så tidigt skede som möjligt. (--) Vi anser att alla som i sitt yrke möter adopterade och adoptivföräldrar bör ha allmän kunskap om adopterade och att de som arbetar med stöd och behandling till adopterade och adoptivföräldrar måste ha särskild kunskap om adopterade. Det är angeläget att staten medverkar till en sådan kunskapsutveckling.[78]

Socialnämnderna föreslogs få en tydligare roll i stödet till adopterade och adoptivföräldrar. Utredningen analyserade också tillgången på forskning och hade gett Marianne Cederblad i uppdrag att göra en forskningsgenomgång över viktigare svensk och internationell forskning om adopterade. En forskningshearing anordnades också. Utredningen föreslog att ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor skulle inrättas.

> Staten har hittills inte prioriterat forskning och kunskapsutveckling på adoptionsområdet. Detta är inte acceptabelt när det handlar om organiserad förflyttning av barn från ett land till ett annat. Om Sverige även i fortsättningen skall ha en internationell adoptionsverksamhet, är det nödvändigt att staten prioriterar dessa frågor.[79]

Resultatet av utredningen blev att NIA ersattes av den nya myndigheten MIA som fick ett tydligare kontroll- och tillsynsuppdrag, auktorisationskraven skärptes liksom redovisningskraven på adoptionsorganisationerna vad gällde kostnader och bistånd. Med stödförslagen hände dock inget. Förslagen om stöd och forskning bemöttes positivt av adoptionsorganisationerna, men Kommunförbundet och Socialstyrelsen var sammantaget emot förslagen om stärkt stöd och ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum.

[77] DN 2003-10-15, Sverige stängs nästan helt för adoptioner.
[78] SOU 2003:49 s. 32–33.
[79] SOU 2003:49, s. 32–35 och bilaga 6.

Enligt Annika Nilsson var en förklaring att utredningen inte hade lyckats finansiera förslagen.[80]

NIA avslutade 2004 efter drygt 30 år sin verksamhet och den nya myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) tog vid. Uppdraget att underlätta adoptioner ersattes med uppgiften att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. I övrigt fortsatte den internationella adoptionsförmedlingen som tidigare men med något vassare tillsyns- och auktorisationsverktyg.

3.3.8 2010-talet och fram till i dag: adopterade börjar kritisera internationella adoptioner och kritiken växer med avslöjanden om oegentligheter

Vår genomgång av NIA informerar visar att adopterade började medverka i olika artiklar, seminarier och utbildningar från mitten av 1980-talet och framåt, där de delade sina tankar och erfarenheter om sin uppväxt, relationen till adoptivföräldrar, att söka sitt ursprung, att göra en återresa, att adopteras när man var något äldre, att se annorlunda ut, att utsättas för diskriminering och rasism eller helt enkelt att beskriva hur det var att vara adopterad.

I NIA:s RUTAF-projekt som pågick 1987–1991 medverkade adopterade personer och delgav sina erfarenheter och tankar om vilket stöd de hade behövt under sin uppväxt. Under 1980-talet började adopterade bilda föreningar, som till exempel Adopterade Koreaners Förening (AKF), som också bidrog med adopterades perspektiv i olika frågor.[81] Att de adopterade var viktiga för adoptionsverksamheten och för NIA framgår av ett citat från en NIA-medarbetare som skrev ”Fler och fler av våra adoptivbarn är nu vuxna, har skaffat arbete och bildar egna familjer med barn. Jag tror att vi genom dem har fått en outsinlig brunn att ösa ur!”[82]

Även om de adopterade var delaktiga och fanns representerade så var det framför allt för att vittna om erfarenheter eller ge exempel på hur de upplevde olika frågor och företeelser. De beskrev även olika typer av problem men artiklarna var sällan kritiska. Några undantag fanns dock. NIA publicerade 1993 ett brev som de fått

[80] Intervju med Annika Nilsson 2024-02-20.
[81] NIA informerar nr 4 1989.
[82] NIA informerar nr 2 1996.

från en adopterad person som kritiserade debatten om adopterades psykiska hälsa. Hon skrev:

> Att påstå att adopterade mår lika bra som alla andra barn leder till oförståelse för de problem man brottas med och bär som adopterad. Det finns en skrämmande okunskap om en adopterads själsliv. Vi ska väl öka förståelsen för de adopterades problem i stället för att sopa dem under mattan. Till vilket pris gör man det? Till priset av att det inte finns kompetent hjälp att få för att det inte utvecklas resurser där adopterade kan få hjälp, stöd och förståelse för det de går igenom.[83]

I början av 2000-talet började enskilda adopterade gå ut offentligt och kritisera adoptionsverksamheten och det bristande stödet till adopterade. Ett exempel var 2008 när tolv utlandsadopterade i en debattartikel uttalade att de stöttade regeringens beslut att stoppa adoptionerna från Vietnam. De skrev:

> Vi vill protestera mot det västcentrerade perspektiv som dominerar den internationella adoptionsverksamheten, och hävda vår och alla andra adopterades rätt att få slippa leva med misstanken om att oegentligheter begåtts vad gäller våra egna adoptioner, såsom alltför vanligt förekommande förfalskade dokument, manipulerade identiteter och uppdiktade historier.[84]

I en debattartikel 2009 lyfte flera adopterade personer svårigheten för vuxna utlandsadopterade att söka efter sina ursprungsföräldrar och svenska myndigheters ointresse att hjälpa till.[85] År 2015 krävde adopterade från Sydkorea att Sverige skulle stoppa adoptionerna från Sydkorea eftersom flera utredningar visat att landet bröt mot barnkonventionen.[86] SVT sände 2017 dokumentären De ensamma – en film om adoption och den ledde precis som dokumentärerna 2002 till reaktioner mot adoptioner.[87] Samma år, 2017, uttalade Sri Lankas hälsominister att uppemot 11 000 barn kunde ha adopterats till västvärlden på ett kriminellt och korrupt sätt mellan åren 1970 och 1995. I en debattartikel framförde adopterade att Sverige var det land som adopterat flest barn från Sri Lanka och att det nu var nödvändigt att en gång för alla utreda vad som egentligen hände när 3 500 lankesiska barn adopterades av svenskar.[88]

[83] NIA informerar nr 4 1993.
[84] Aftonbladet Debatt 2008-11-08.
[85] SvD Brännpunkt 2009-08-16.
[86] Aftonbladet Debatt 2015-11-27.
[87] Dagens ETC 2017-04-29.
[88] Dagens ETC 2017-10-02.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

År 2018 avslöjade SVT Nyheter i samarbete med chilenska journalister oegentligheter i adoptionerna från Chile under 1970- och 1980-talen. Den dåvarande generaldirektören för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Kristina Svartz, sa till SVT att uppgifterna var förfärliga men att systemet för adoptioner nu var säkrare genom internationella konventioner och lagstiftning och genom att MFoF som myndighet hade en annan möjlighet till kontroll och tillsyn.[89] I en debattartikel kort därefter ställde sex adopterade krav på att den svenska adoptionshanteringen skulle förstatligas och att adoptioner endast skulle tillåtas från länder som respekterade barnkonventionen.[90] Ett 20-tal adoptivföräldrar framförde därefter krav på ansvariga organisationer och myndigheter att ta tag i problemet kring adoptioner som inte gått rätt till och inte sopa något under mattan. Det räckte inte att organisationer och myndigheter hänvisade till att de följt den lagstiftning som gällde då. Adoptivföräldrarna ställde sig bakom kravet från vuxna adopterade att det skulle göras en utredning av de adoptioner som misstänktes ha gått till på ett oetiskt sätt.[91] Generaldirektören för MFoF beskrev i en replik vilka åtgärder myndigheten vidtagit men hon framhöll att det inte låg i MFoF:s uppdrag att utreda oegentligheter som begåtts längre tillbaka i tiden. För det krävdes ett särskilt uppdrag Hon skrev också ”adopterades rätt till sitt ursprung är en mycket viktig fråga för MFoF. Vår bedömning är att samhället behöver ta ansvar för individuellt stöd till adopterade som söker sitt ursprung, ett ansvar som saknas i dag. Det är också något vi har påpekat i årliga rapporter till regeringen. I mars 2013 lämnade MFoF ett förslag till regeringen om hur arbetet kan organiseras.”[92]

Debattartiklarna följdes därefter av fler debattinlägg där adopterade från Chile, Colombia, Indien och Sri Lanka ställde krav på en oberoende utredning av adoptionerna till Sverige.[93] Flera artiklar och reportage om oegentligheter i Chile följde under 2018 och 2019, men även oegentligheter i Kina och andra länder lyftes fram. Socialminister Lena Hallengren besvarade i en replik i juni 2019 kraven på en utredning där hon beskrev att Sverige genom MFoF följde

[89] SVT Nyheter, Sverige i centrum för olagliga adoptioner med chilenska barn, 2018-01-29.
[90] Aftonbladet Debatt 2018-01-31.
[91] SvD 2018-02-15.
[92] SvD 2018-02-23.
[93] Fria Tidningen 2018-02-27, 2018-03-05, 2018-03-06, DN Debatt 2018-03-07, SvD Debatt 2018-09-22.

den pågående brottsutredningen i Chile. ”Utifrån resultatet bedömer vi hur vi tar frågorna vidare i Sverige.”[94] Detta nöjde sig inte adopterade och adoptivföräldrar med och kraven på en utredning kvarstod. Under 2020 ställdes också frågor till socialministern i riksdagen om adoptionerna från Chile.[95]

MFoF fick i januari 2020 i uppdrag att ta fram ett individuellt stöd till internationellt adopterade i samband med ursprungssökning och i maj samma år kom ytterligare ett uppdrag om att erbjuda adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade.[96] Statskontoret fick i februari 2020 i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten och överväga om organiseringen borde förändras. Slutsatsen var att den befintliga organiseringen var ändamålsenlig, att adoptioner hade blivit mer säkra och trygga men att barnrättsperspektivet och rättssäkerheten kunde förbättras ytterligare, att aktörerna kunde utveckla sin kompetens, att det fanns risker i adoptionsverksamheten och att förmedlingarna riskerade avveckling om antalet adoptioner fortsatte att minska.[97]

I februari 2021 rapporterade SVT att Nederländerna stoppade alla internationella adoptioner efter att en statlig utredning konstaterat oegentligheter i adoptioner till landet. Tobias Hübinette uttalade att ”Utredningen bör göra adoptionsfrågan högaktuell även i Sverige. Sverige har fler adopterade än Nederländerna, och det adopteras från samma länder.”[98] Kort därefter, den 19 februari 2021, inledde Dagens Nyheter sin granskningsserie av den svenska internationella adoptionsverksamheten, Barn till varje pris, där de i flera reportage under 2021–2022 lyfte fram oegentligheter i Chile, Colombia, Etiopien, Kina och Sydkorea. Två föreningar för adopterade – Chileadoption och Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR) – framförde i en debattartikel samma dag krav på den svenska regeringen att tillsätta en oberoende statlig utredning där samtliga transnationella adoptioner som genomförts till Sverige utreddes. De hänvisade till att både MFoF och AC uttalat att en utredning borde tillsättas.[99] I en intervju i DN öppnade socialminister Lena Hallengren

[94] Expressen 2019-06-11.
[95] Riksdagen Dokument och lagar 2020-05-27, 2020-09-24, 2020-12-10 och 2021-02-03.
[96] MFoF 2020-01-17 och 2020-05-04.
[97] Statskontoret (2021) *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten* 2021:1.
[98] SVT 2021-02-09.
[99] Dagens Arena 2021-02-19.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

för att regeringen skulle göra en översyn av den internationella adoptionsförmedlingen och då inte enbart för Chile.[100] Moderaternas partiledare Ulf Kristersson reagerade starkt på uppgifterna i DN:s granskning och uttalade att han tyckte att man skulle göra en vitbok som gick till botten med alla misstankar. Den skulle bestå av en historisk del och en del som blickade in i framtiden. Han jämförde avslöjandena med när svenska fosterbarn i början av 2000-talet vittnade om övergrepp och vanvård och där regeringen tillsatte den s.k. Vanvårdsutredningen. Han uttalade också att det i de fall där enskilda adopterade blivit utsatta för allvarliga brott eller felaktigheter var det viktigt att staten också medverkade till upprättelse och att rättvisa skipades. En ursäkt från staten skulle kunna bli en viktig del i detta.[101]

I juni 2021 sände SVT:s Uppdrag granskning en serie om den svenska adoptionsverksamheten i Chile. Den satte återigen fokus på adoptionerna från Chile och vad svenska aktörer känt till.[102] I augusti 2021 kom en granskningsrapport om de internationella adoptionerna till Belgien och därefter kom även utredningar i Chile, Danmark, Schweiz och Frankrike.

Regeringen beslutade i oktober 2021 om direktiv för en särskild utredare att analysera Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt.[103] Den svenska utredningen var därmed på plats.

Efter att den svenska utredningen tillsattes har flera länder tillsatt utredningar eller vidtagit åtgärder inom den internationella adoptionsverksamheten.

Sydkoreas sannings- och försoningskommission beslutade i december 2022 att inleda granskning av den internationella adoptionsverksamheten. Detta efter en begäran från den danska organisation Danish Korean Rights Group (DKRG). Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN) lämnade i november 2022 in en anmälan som gäller 21 personer som adopterades till Sverige genom Korea Welfare Services (KWS). Totalt omfattas 367 ärenden varav 22 svenska ärenden. I mars 2025 redovisade kommissionen resultatet av 56 avslutade ärenden, varav ett ärende gäller Sverige. I april 2025 meddelade kommissionen att de återstående 311 ärendena inte kommer

[100] DN 2021-02-22.
[101] DN 2021-02-26.
[102] SVT Uppdrag Granskning. De stulna barnen.
[103] Socialdepartementet, Dir. 2021:95.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hinna utredas. Dessa ärenden kan återupptas om regeringen beslutar att inrätta en tredje sannings- och försoningskommission.[104] Kommissionen konstaterar att det har förekommit systematiska oegentligheter i systemet och uppmanar till en offentlig ursäkt.[105]

I Norge tillsatte regeringen i juni 2023 en statlig utredning med uppdrag att granska den internationella adoptionsverksamheten. Utredningen ska vara färdig i slutet av 2025. I januari 2024 rekommenderade den norska centralmyndigheten Bufdir ett tillfälligt stopp för adoptioner från utlandet till Norge medan den statliga utredningen pågår.[106] Något stopp beslutades inte, men Bufdir återkallade tillstånden för ett flertal adoptionsländer. I praktiken kan nu endast adoptioner från Colombia och Taiwan genomföras.

I Danmark beslutade den enda kvarvarande adoptionsorganisationen i början av 2024 att avsluta sin adoptionsverksamhet. Detta efter att den ansvariga danska ministern i januari 2024 beslutat att återkalla tillstånden för Sydafrika. Ankestyrelsen beslutade också att utreda DIA:s övriga samarbetsländer; Filippinerna, Indien, Taiwan, Thailand och Tjeckien. Anledningen var att organisationen inte följt villkoren och i vissa fall agerat i strid med Haagkonventionens och den danska adoptionslagens principer.[107]

I Nederländerna beslutade regeringen i maj 2024 att stoppa alla utlandsadoptioner till landet.

Kina beslutade i september 2024 att avsluta landets internationella adoptionsverksamhet och Ryssland beslutade i oktober 2024 att göra detsamma.

3.4 Barnperspektiv vid adoption

3.4.1 Inledning

Syftet med denna utredning är bland annat att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur olika aktörer agerat och förhållit sig till

[104] The Associated Press. *South Korean truth commission halts probe into adoption fraud, hundreds of cases in limbo.* Publicerad 2025-04-25.
[105] Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. Status of Investigation and Plans to Address Human Rights Violations in Intercountry Adoptions. May 2024.
[106] Bufdir. *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål.* 2024.
[107] Danmarks radio (DR). Adoptioner fra udlandet til Danmark stopper efter sanktioner. Publicerad den 16 januari 2024.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörers ansvar och roll. Enligt direktiven för utredningen ska utgångspunkten för arbetet vara barnets rättigheter i enlighet med FN:s barnkonvention och 1993 års Haagkonvention. Samtidigt anges att olika aktörers ansvar och ställningstaganden bland annat ska beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden, således också före barnkonventionens och Haagkonventionens tillkomst.

Framväxten och utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige är nära knuten till hur man sett på barn och vad som främjar goda levnadsförhållanden för dem. Det blir mot denna bakgrund viktigt att också beröra hur synen på barn och barns livsförutsättningar har förändrats under den tidsperiod som utredningen rör och hur detta speglas i regleringen rörande adoption, nationellt och internationellt.

3.4.2 Barnets intressen vid adoption

Utgångspunkten vid reglering av adoption, inte minst som alternativ till fosterhemsplacering, har länge varit att adoption är något positivt, att det är ett sätt att tillgodose barnets bästa genom att ge barnet föräldrar och en rättslig familj och därmed omsorg. Andra intressen och behov som ett barn kan ha, vad som med nutida terminologi beskrivs som barnets rättigheter, har inte uppmärksammats i någon större omfattning vid tillämpningen av regleringen vid internationella adoptioner trots att några andra av barnets intressen var synliga också i den tidigaste regleringen. Rätten att få kännedom om sitt ursprung skyddades när regleringen först infördes i svensk rätt genom folkbokföringen vars uppgifter var tillgängliga om man visste var man föddes. Barnet var bibehållen vissa rättsliga band till de ursprungliga föräldrarna. Redan vid tillkomsten av 1917 års adoptionslag ansågs samtycke till adoptionen från den som skulle adopteras vara ett absolut krav för att adoption skulle kunna medges. Skälet var att adoption hade en ingripande verkan i barnets personliga förhållanden. Adoption skulle inte genomföras mot barnets vilja om barnet hade nått en sådan mognad att avseende borde fästas vid barnets vilja om barnet fyllt 12 år.[108] Sedan 1995 finns i lagen en erinran om att även om barnets samtycke inte krävs ska

[108] LB II, s. 43.

rätten vid bedömning av om det är lämpligt att adoptionen äger rum beakta barnets åsikter med hänsyn till barnets ålder och mognad. Ytterligare en aspekt som berör barns rätt vid adoption är förbudet mot ersättning – vederlag – i samband med adoption. När regler om adoption infördes i svensk rätt slogs uttryckligen fast att adoption inte fick medges om ersättning getts eller utlovats från någon sida. En sådan princip har funnits med i lagen därefter. Barn ska inte kunna bli föremål för handel utan ska tas om hand för sin egen skull.

3.4.3 Utvecklingen av nationella adoptioner

Adoptionsinstitutet fick snart efter införandet stor social betydelse. Uppskattningsvis genomfördes cirka 50 000 nationella adoptioner mellan åren 1918–1950.[109] De flesta adoptioner som genomfördes hade i praktiken till syfte att på ett permanent sätt införliva barnet i adoptivfamiljen. I praxis utvecklades så småningom ett förfarande med ”in blanko-adoptioner” vilket innebar att barnets biologiska föräldrar lämnade sitt samtycke till adoption utan att de hade kännedom om adoptantens namn och bostadsort. Adoptanterna hade inte heller kännedom om barnets ursprung. Trots vissa nackdelar ansågs förfarandet ha betydande fördelar, till vilka räknades att adoptivföräldrarnas trygghetskänsla ökade genom att barnets släkt inte hade kännedom om deras identitet. En sådan trygghet ansågs skapa bättre förutsättningar för att adoptivföräldrarna skulle kunna behandla barnet som sitt eget, något som i sin tur kunde gynna barnets utveckling. Synsättet kom dock att ifrågasättas av Ärvdabalkssakkunniga som i sitt betänkande från 1954 ansåg att en ordning som underlättade för adoptivföräldrarna att underlåta att berätta för barnet om adoptionen inte var riktigt eftersom barnet ansågs ha en etiskt betingad rätt att få veta sin härstamning. Ärvdabalkssakkunniga menade vidare att man inte heller kunde utgå ifrån att en kontakt med de biologiska föräldrarna alltid innebar något negativt. Tvärtom kunde ett hemlighållande av barnets ursprung medföra att såväl barnet som de biologiska föräldrarna gick miste om ”värden som släktförbindelsen medför”.[110]

[109] SOU 1954:6 Ärvdabalk, s. 165.
[110] SOU 1954:6, s. 167.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Med tanke på att adoption kommit att användas i syfte att mer permanent införliva barnet i adoptanternas familj, ansågs det i början av 1950-talet angeläget att reformera adoptionens rättsverkningar för att åstadkomma en anpassning till hur adoption i praktiken hade kommit att användas. En reform framstod också som påkallad eftersom adoption enligt 1917 års adoptionslag medvetet givits begränsade rättsverkningar. Erfarenheterna av adoption hade visat sig vara positiva och det ansågs inte längre finnas någon anledning att ställa sig avvaktande till reformer.[111]

År 1958 reformerades därför reglerna om adoption.[112] Enligt de nya bestämmelserna jämställdes adoptivbarnet med adoptantens biologiska barn i arvsrättsligt hänseende om adoptionen genomförts efter den 1 juli 1959. Adoptivbarnets arvsrätt efter den biologiska släkten upphörde därmed. Sådan adoption kallades för stark adoption.

Adoptioner genomförda före den 1 juli 1959 kunde omvandlas till starka adoptioner genom ansökan vid domstol. Om ansökan inte gjordes före den 1 juli 1964 förblev adoptionen svag. Vid omvandling från svag till stark adoption tillämpades adoptionsbestämmelserna i föräldrabalken. Det innebar att barnets biologiska föräldrar om möjligt skulle höras i ärendet och barnet skulle ge sitt samtycke. Domstolarna gavs dock ganska vidsträckta befogenheter att underlåta detta.[113] Hade de biologiska föräldrarna inte haft kontakt med barnet och adoptivhemmet efter adoptionen kunde man anta att det vid den ursprungliga adoptionen inte var tänkt att barnets biologiska föräldrar skulle veta vem som adopterade barnet. De biologiska föräldrarna behövde i ett sådant fall inte höras.

Det framhölls i detta sammanhang att domstolarnas tillämpning av övergångsbestämmelserna inte skulle motverka adoptantens intresse.[114] Omvandlingen av svaga adoptioner till starka genomfördes i förhållandevis få fall.[115] Många adoptivföräldrar såg förmodligen inte någon anledning att initiera ett förfarande som inte på något märkbart sätt skulle förändra det faktiska förhållandet; de flesta adoptivföräldrar och adopterade var av uppfattningen att adoptivbarnet hade samma rättsliga ställning som adoptantens egna barn.

[111] Prop. 1958 A:144, med förslag till ärvdabalk m.m., s. 109.
[112] Lag (1958:640) om ändring i föräldrabalken.
[113] Prop. 1958 A:144, s. 348.
[114] Bet. LU 1958 B:14 s. 81.
[115] Av de cirka 70 000 adoptioner som beviljats i Sverige under åren 1918–1959 omvandlades endast mellan 3 000–4 000 till starka adoptioner Ds 1970:5 s. 13. Siffran avviker från den som ovan anfördes i SOU 1954:6 s. 165.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Många adoptivföräldrar ville inte heller att barnets biologiska föräldrar på nytt skulle dras in i adoptionsförfarande.[116] Det ansågs därför finnas skäl att göra reglerna om stark adoption allmänt tillämpliga på alla adoptioner, oavsett vad som gällde när de beviljades. En sådan reform genomfördes 1970.[117]

I slutet av 1950-talet är det alltså tydligt att det är adoptanternas intresse av att få bli föräldrar utan att besväras av konkurrens av barnets ursprungliga föräldrar som har fått tydligt genomslag i regleringen. Barnets intresse av att vara bibehållen information om sitt ursprung tillmättes inte någon avgörande betydelse genom att in blanco-adoptioner fortsatt praktiserades, inte heller ansågs barnets eller de ursprungliga föräldrarnas samtycke vara ett oeftergivligt krav när svaga adoptioner omvandlades till starka adoptioner, trots att det ursprungliga samtycket endast gällde svag adoption.

3.4.4 Internationella adoptioner – en annan sorts adoption

Ett förändrat synsätt på barns intresse av att bli adopterade framträder emellertid när det gäller adoption av barn födda i Sverige redan i början av 1960-talet. Adoption blir en sista utväg för att säkra barnets rätt. Adoption framstod allt oftare som en alltför drastisk lösning för att säkra barnets rätt till god omsorg. Adoption har aldrig varit en barnskyddsinsats i svensk rätt; fosterhemsplacering var alltid första steget vid insatser till ett barns skydd, inte adoption. Stora insatser gjordes och görs fortfarande för att barn ska kunna tas om hand av sina ursprungliga föräldrar. Antalet barn födda i Sverige som lämnades för adoption minskade och blicken riktades mot barn födda i andra länder.

Internationella adoptioner ökade i omfattning i början av 1960-talet. Framväxten av internationell adoption föranledde en omfattande diskussion om vilken hållning som skulle intas till företeelsen.[118] Mot slutet av 1960-talet var ändå den allmänna uppfattningen att internationell adoption var något som inte kunde stoppas och som inte heller borde motarbetas. Däremot borde denna typ av adoption regleras vilket skedde genom den första lagen om internationell adoption från 1971.

[116] Ds 1970:5, s. 38–39.
[117] Prop. 1970:186 med förslag till ändringar i adoptionslagstiftningen.
[118] Se avsnitt 3.4.2 ovan.

Även om utgångspunkten för den svenska regleringen var att underlätta för svenska medborgare att adoptera barn från utlandet var den bakomliggande tanken ytterst att tillgodose barns bästa.[119] Någon utförligare beskrivning av vad detta innebar gavs dock inte i lagens förarbeten. Utgångspunkterna för regleringen var till stora delar densamma som slagits fast rörande nationell adoption; att genom en adoption ge barnet en familj, och därigenom omsorg, något som setts som det avgörande för ett barn. Av stor vikt var också att förhindra att barn blev föremål för handel och att barnen fick goda hem.

Andra intressen som barnet kunde ha uppmärksammades men förefaller inte ha fått något större genomslag vid bedömningen av om adoption skulle medges. Barnet sågs fortsatt primärt som mottagare av vuxnas omsorger och inte som ett självständigt rättssubjekt med flera olika intressen vid sidan av rätten till god omsorg. Föräldrars önskan att få barn i kombination med barnets rätt till familj, var på många sätt styrande för utvecklingen. Det betonades dock återkommande att adoption handlar om ett barns rätt att få föräldrar, inte tvärtom.[120]

Under 1980-talet kommer dock flera av barnets intressen att uppmärksammas på ett helt annat sätt än tidigare. Barnets rätt till kännedom om sitt ursprung lyfts fram. Adoptivföräldrarnas ansvar för att ge barnen vetskap om sin bakgrund betonades.[121] Det blev så småningom också uppenbart att internationellt adopterade hade en särskild situation som behövde särskild uppmärksamhet och åtgärder. Internationellt adopterade barns mående uppmärksammades genom ett flertal studier under 1980-talet. Samtidigt underströks att det var förhållandevis få barn som hade svåra problem. Förnyade studier i mitten av 1990-talet visade att utlandsfödda adoptivbarn hade särskilda behov av psykiatrisk vård. Resultaten förefaller dock inte ha föranlett några åtgärder. Föräldrarnas kompensatoriska förmågor lyftes fram och det betonades att de flesta adopterade mådde bra. En massiv information om de svåra sidorna av adoption antogs innebära risker för adoptionsverksamheten. Önskemål från adopterade om särskilt stöd förblev obesvarade. Studier om internationellt adopterade i början av 2000-talet bekräftade tidigare slutsatser att

[119] SOU 1967:57, s. 94, prop. 1971:113 med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption, m.m.
[120] Se vidare avsnitt 3.4.3.
[121] NIA (1982), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*.

internationellt adopterade barn löpte större risk än genomsnittsbefolkningen att utveckla psykiska symptom och missbruk som krävde sjukhusvård. Studier av detta slag ansågs emellertid visa bristande respekt och stigmatiserande av gruppen adopterade genom att beskriva dem som det gick sämst för.

3.4.5 Barn som självständiga rättssubjekt

Det är först genom FN:s konvention om barnets rättigheter som barnet som ett självständigt rättssubjekt får ett uttryckligt erkännande. Barnets bästa får därigenom ett mer komplext innehåll; det handlar inte bara om omsorg. Ett sådant förändrat synsätt hade dock varit märkbart också i svensk rätt med början i slutet av 1970-talet.[122] Det är dock först i barnkonventionen från 1989 som barnets egna rättigheter, inte bara till omsorg, lyfts fram på ett uttalat sätt. Barn har rätt att få många olika intressen tillgodosedda vid alla beslut som rör ett barn. Barnets bästa ska vara målsättningen. Barnkonventionen tydliggör vilka dessa intressen är och att de ska tillgodoses så långt det är möjligt.

Barnkonventionen är dock av förhållandevis sent datum. Internationell adoption har förekommit i en svensk kontext sedan 1950-talet och då som ett sätt att ge barn en ny rättslig familjetillhörighet; ett sätt att säkra barnets behov av omsorg. Ett sådant synsätt förefaller fortsatt ha präglat internationell adoption också efter tillkomsten av barnkonventionen. Andra av barnets intressen, såsom att vara bibehållen sina ursprungliga familjeband, syskonkontakter, språk och kultur, tillmäts inte samma betydelse som vid nationell adoption. Föräldrars rätt till barn väger fortsatt tungt, kombinerat med en önskan att rädda barn från vad som i många fall var mycket svåra uppväxtförhållanden.

Synen på barn som i behov av rättsliga föräldrar genom adoption ändrades i praktiken inte påtagligt i en svensk kontext genom tillkomsten av FN:s konvention om barnets rättigheter. Adoption anges förvisso i konventionens artikel 21 vara en sista utväg när alla andra sätt att ge barnet en god uppväxt bedöms uttömda. Möjligheterna att sörja för att ett barns olika intressen, också vid sidan av

[122] Se t.ex. SOU 1978:10 *Barnets rätt*, SOU 1979:63 *Barnets rätt 2 – Om föräldraansvar m.m.*, SOU 1986:20 *Barns behov och föräldrars rätt*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

omsorg, ska dessförinnan ha prövats och befunnits omöjliga att tillgodose.

Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner 1997. Konventionen bygger på principen om barnets bästa och avser att skydda barn och deras familjer mot risker för illegala, förhastade och illa förberedda adoptioner i enlighet med artikel 21 i barnkonventionen. Möjligheterna att omhänderta barnet i det egna landet ska prövas före alternativet med internationell adoption. Ansvaret för adoptioner mellan länder anslutna till konventionen delas mellan ursprungs- och mottagarland. Ursprungsstaten är skyldig att försäkra sig om att förutsättningarna för adoption är uppfyllda när det gäller barnet. Det innebär bland annat att ursprungsstaten har ansvaret för att nödvändiga samtycken har lämnats av berörda personer och myndigheter. Mottagarstaten är ansvarig för att de presumtiva adoptivföräldrarna är lämpliga och har fått rådgivning. Ansvaret för adoptionerna ska ligga på en centralmyndighet i varje land. Adoptioner enligt 1993 års Haagkonvention bygger på en ömsesidig tillit vilket innebär att det mottagande landet litar på att myndigheterna i barnets ursprungsland har fullgjort sina skyldigheter. Om det i barnets handlingar inte finns exempelvis samtycke från barnets mor har det mottagande landet i allmänhet utgått ifrån att sådant ändå har lämnats, om än inte dokumenterats i handlingarna. Konventionens artikel 17 förutsätter bland annat att nödvändiga samtycken lämnats och att centralmyndigheterna i båda länderna samtycker till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Konventionens syfte att tillse att barnets bästa tillgodoses vid varje adoption uppnås genom föreskrifter om hur processen ska gå till. Den materiella bedömningen av om en adoption är till barnets bästa är upp till ursprungsstaten att avgöra och mottagarstaten har begränsade möjligheter att kontrollera detta. Det kan konstateras att barnet som rättssubjekt inte är synligt i konventionens bestämmelser.

3.4.6 Avslutande kommentar

Trots att adoption redan från införande av adoptionsinstitutet i svensk rätt har varit att tillgodose barnets bästa, uttryckt på lite olika sätt beroende på tidpunkt, är barnet som rättssubjekt från-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

varande i de sammanhang som adoptionsregleringen utformats, diskuterats och tillämpats.

Barn sågs under lång tid inte som självständiga rättssubjekt med egna rättigheter som de har rätt att få tillgodosedda utan i huvudsak som objekt för vuxnas omsorger. De problem som under åren har uppmärksammats inom adoptionsverksamheten föranledde sällan några åtgärder, kanske av rädsla för att stigmatisera adopterade och adoptivföräldrar och för att verksamheten med internationell adoption skulle begränsas.

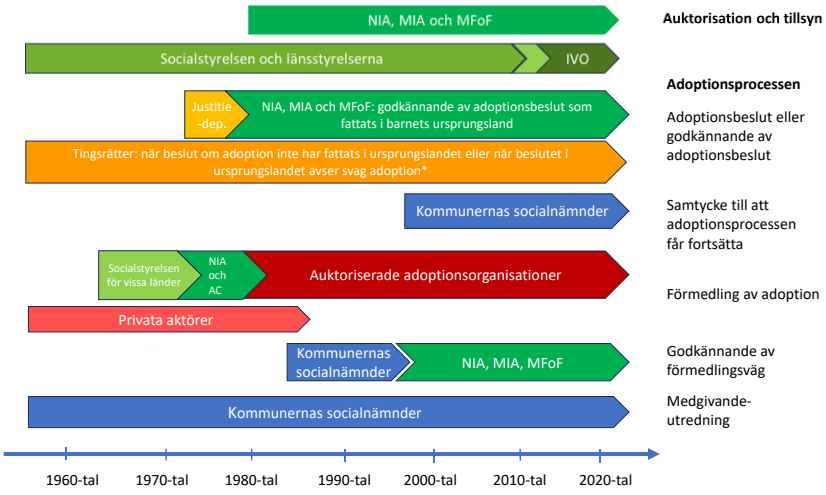
Det är först i nutid som det har börjat ställas frågor rörande vilka olika intressen ett enskilt barn kan ha och hur och om dessa tillgodoses vid internationell adoption. Barnet har börjat ta plats som ett självständigt rättssubjekt med egna behov och intressen – rättigheter – som ska beaktas, också vid internationell adoption. Barnkonventionen innebär att för att ett beslut om adoption ska vara förenligt med barnets bästa får det inte innebära att någon av de rättigheter som slås fast i konventionen kränks om det är möjligt att undvika. Möjligheterna att kontrollera om det enskilda barnets intressen verkligen tillgodoses genom adoptionen är begränsade och det är inte alltid frågan ställs om det är till det enskilda barnets bästa att adopteras internationellt. Detta är något som är viktigt att ha med i den fortsatta diskussionen om internationell adoption.

4 Aktörer inom den svenska internationella adoptionsverksamheten

4.1 Inledning

Flera olika aktörer har varit involverade i den svenska internationella adoptionsverksamheten – statliga och kommunala myndigheter, domstolar, ideella adoptionsorganisationer och andra privata aktörer. I detta avsnitt går vi igenom de olika svenska aktörerna och beskriver deras roll och ansvar över tid.

Figur 4.1 Ansvarsfördelningen inom den svenska internationella adoptionsverksamheten över tid



Källa: egen sammanställning.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

4.2 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har genom åren haft olika uppdrag inom den internationella adoptionsverksamheten: att förmedla internationella adoptioner, att utarbeta vägledningar till socialtjänsten och att bedriva tillsyn över socialtjänstens arbete med internationella adoptioner.

Socialstyrelsen var samrådande organ för den första vägledningen rörande adoptioner riktad till myndigheter och förtroendevalda som utgavs av Allmänna Barnhuset 1955.[1] Från mitten av 1950-talet fram till 1965 hade Socialstyrelsen i uppdrag att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ, särskilt ISS.[2] Från 1965 bistod Socialstyrelsen mer aktivt personer som önskade adoptera utländska barn och fick därmed en roll som förmedlare mellan adoptionssökande och de länder som Sverige hade samarbetsavtal med, det vill säga Grekland och Sydkorea och från 1971 också Filippinerna.[3]

I januari 1972 tillsatte Socialdepartementet en rådgivande nämnd för frågor om adoption av utländska barn vid Socialstyrelsen. I den rådgivande nämnden satt företrädare för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd och Adoptionscentrum (AC). Ordförande var riksdagsledamot.[4] Regeringen gav vid samma tidpunkt Socialstyrelsen i uppgift att underlätta adoption av utländska barn genom att samla och förmedla information till allmänhet och myndigheter, utarbeta råd och anvisningar samt utbyta erfarenheter med myndigheter, institutioner och personer i andra länder.[5]

På förslag från rådgivande nämnden beslutade regeringen att från den 1 juli 1973 inrätta Nämnden för internationella adoptioner (NIA) inom Socialstyrelsen. Det rådgivande uppdraget gentemot kommunerna, som framför allt innebar utgivning av handböcker riktade till socialnämnderna övergick till NIA.

---

[1] Allmänna Barnhuset (1955). Adoption. *En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemän, vilka har att syssla med frågor angående adoption.* Stockholm: David Broberg.
[2] C. Lindgren (2010). *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiota*l, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor MIA, s. 24–25 och SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*, s. 72–73.
[3] Internationella adoptioner. En redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973).
[4] Adoptionsnämnden, Protokoll fört vid sammanträde med rådgivande nämnden för frågor rörande adoption av utländska barn den 4 april 1973.
[5] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973).

Tillsynen över socialtjänsten delades mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Tillsynen skulle vara rådgivande och övergripande men omfattade även att påtala avvikelser från gällande författningar. Socialstyrelsen hade tillsyn över socialtjänsten i landet och ansvaret för att följa och vidareutveckla socialtjänsten. Länsstyrelserna hade tillsyn över den socialtjänst som kommunerna i länet svarade för. Länsstyrelsen skulle bland annat ge information i adoptionsfrågor till enskilda adoptivsökande, till handläggare hos kommunerna samt till socialnämnderna. NIA skulle samråda med Socialstyrelsen när det gällde information om handläggning av adoptionsärenden i kommunerna.[6]

I samband med att NIA avvecklades och blev Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) den 1 januari 2005, övertog Socialstyrelsen ansvaret för vägledning till socialtjänsten i handläggningen av adoptioner. Socialstyrelsens Rättsliga råd[7] fick också ansvar för yttranden över sökandens hälsotillstånd.[8] Från 2010 överfördes länsstyrelsernas tillsynsverksamhet över kommunernas handläggning av adoptionsfrågor till Socialstyrelsen.[9] Detta ansvar gick 2013 över till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Ansvaret för rådgivning till kommunernas socialtjänster om internationella adoptioner övergick 2017 till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Socialstyrelsen har fortsatt ansvar för att ge ut föreskrifter och allmänna råd gällande socialtjänstens handläggning och dokumentation.[10] Socialstyrelsen ansvarar även för frågor som rör nationella adoptioner och har bland annat publicerat en handbok för socialtjänsten.[11]

[6] SOU 1996:137 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 69.
[7] Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet) är ett självständigt organ med egen beslutsrätt. Av 18 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen framgår att Rättsliga rådet bl.a. har till uppgift att avgöra ärenden om utlåtande om en persons hälsotillstånd i samband med prövning av en persons lämplighet att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det.
[8] Prop. 2003/04: 131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 62 och 64 och Socialstyrelsen (2008). *Adoption. Handbok för socialtjänsten*, s. 3.
[9] Prop. 2008/09:160 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten*.
[10] Främst Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS och Socialstyrelsen (2021). *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*.
[11] Socialstyrelsen (2020), Nationell adoption. Handbok för socialtjänsten.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

4.3 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) 1973–2004

NIA ansvarade 1973–1979 för förmedling av internationella adoptioner men övergick 1979 till att auktorisera och bedriva tillsyn över de ideella organisationer som förmedlade internationella adoptioner. Myndigheten har också ansvarat för information till socialtjänsten i internationella adoptionsfrågor. NIA blev 1997 centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention.

4.3.1 NIA – nämnd inom Socialstyrelsen

Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inrättades inom Socialstyrelsen den 1 juli 1973.[12] Nämnden fick till en början en tillfällig instruktion. I samband med att NIA inrättades slöt NIA ett tillfälligt avtal med AC som godkändes av Socialstyrelsen. Avtalet reglerade en försöksverksamhet både vad gällde samarbetskontakter och förmedling.

Den 1 juli 1974 permanentades NIA:s uppdrag. Enligt instruktionen var uppdraget att på lämpligt sätt underlätta adoption i Sverige av utländska barn. I detta ingick bland annat att följa den internationella utvecklingen på området och samla information om möjligheterna till adoption av utländska barn, förmedla ansökningar om adoption av utländska barn, förhandla om avtal med organisationer och myndigheter i andra länder samt informera och ge stöd åt myndigheter, organisationer och enskilda.[13] I och med det permanenta uppdraget slöt NIA också ett nytt avtal med AC 1974. Enligt avtalet skulle NIA svara för officiella kontakter med myndigheter och institutioner i berörda länder medan AC skulle ta hand om de mer informella kontakter som kunde knytas med institutioner och personer i länderna. AC skulle följa nämndens rekommendationer i fråga om anlitande av institution eller person i utlandet som kontaktorgan.[14]

Det formella ansvaret för den direkta förmedlingen av adoptivbarn från utlandet flyttades från 1973 successivt över från Social-

[12] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[13] Socialdepartementet 1974-06-07, Instruktion för Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor.
[14] NIA 1974-08-21, Samarbetsavtal och PM om samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum, Bil § 7 NIA-protokoll 1974-09-16.

styrelsen till NIA. Förmedlingen gick genom förmedlingsutskottet (FU) som från 1974 gjorde urval av sökande med förhandsbesked enligt 47 § tredje stycket barnavårdslagen (1960:97). Sökande kunde vända sig både till NIA och AC med sin ansökan. FU:s eller NIA:s beslut kunde inte överklagas.[15]

NIA:s nämnd bestod från 1973 av nio ledamöter: en ordförande som var riksdagsledamot samt en representant för Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Svenska kommunförbundet, Socialstyrelsen och adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd samt två representanter från AC.[16] Tre av ledamöterna i nämnden – ledamoten från NIA, AC respektive Stockholms barnavårdsnämnd – ingick även i NIA:s förmedlingsutskott (FU) som ansvarade för förmedlingsarbetet.

NIA:s kansli hade nio anställda inklusive kanslichefen.[17]

4.3.2 NIA får nytt uppdrag vid organisationsreformen 1979

Den 18 maj 1979 fattade regeringen beslut om en ny organisation för internationella adoptioner som innebar att ideella föreningar skulle sköta förmedlingsarbetet vid internationella adoptioner i stället för NIA, som fick ansvaret för att auktorisera och bedriva tillsyn över de ideella organisationerna.[18]

NIA:s uppgift var fortsatt att underlätta adoption i Sverige av utländska barn, men nu genom att bereda ärenden om auktorisation i Socialstyrelsen, fördela statsbidrag till de auktoriserade organisationerna och utöva tillsyn över de av Socialstyrelsen auktoriserade organisationerna. NIA skulle också utarbeta vägledande information för bedömning av hems allmänna lämplighet som adoptivhem och avgöra förmedlingsärenden där organisation eller samhällsrepresentant inte ville lämna adoptionshjälp. Flera uppgifter var också desamma som tidigare: att följa den internationella utvecklingen inom området, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal och bedriva informationsverksamhet. NIA skulle däremot inte längre ägna sig åt förmedlingsverksamhet.[19]

[15] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[16] Internationella adoptioner, en redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973) och NIA informerar dec 1973.
[17] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[18] Prop. 1978/79:109 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m*.
[19] NIA, Verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980.

Nämnden bestod fortsatt av nio ledamöter. En riksdagsledamot var ordförande, i övrigt var det som tidigare ledamöter från Socialdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet respektive adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd. Ledamöterna från AC hade ersatts av en barnpsykolog och en barnläkare från Akademiska sjukhuset i Uppsala.[20] Antalet anställda på NIA uppgick fortsatt till ungefär nio anställda inklusive kanslichefen.

4.3.3 NIA blir egen myndighet 1981

År 1981 omorganiserades Socialstyrelsen och i samband med detta blev NIA den 1 juli 1981 en egen myndighet – Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA).

Uppdraget var till stora delar detsamma som angavs i instruktionen från 1979. NIA tog dock över en del av Socialstyrelsens tidigare uppgifter och vissa förtydliganden gjordes i instruktionen. NIA skulle besluta om auktorisation enligt 2 § lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp, förkortad LIA, och utföra de arbetsuppgifter som i övrigt ankom på tillsynsmyndigheten enligt lagen. NIA skulle också fullgöra de uppgifter som angavs i förordningen om prövning av utländskt beslut om adoption. Därutöver skulle NIA fördela statsbidrag till auktoriserade sammanslutningar och förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal inom nämndens verksamhetsområde och ingå sådana avtal. NIA skulle, i samråd med Socialstyrelsen, också utarbeta den särskilda information som behövdes för bedömning av hems lämplighet att ta emot ett barn i adoptionssyfte. Instruktionen reglerade även nämndens handläggning av ärenden.[21]

Från den 1 januari 1985 fick NIA i uppdrag att yttra sig till socialnämnderna om tillförlitligheten i det förmedlingssätt för adoption som sökande angett. Syftet var att få ökad kontroll på de privata adoptionerna.[22]

I samband med att det infördes ett särskilt adoptionsbidrag vid adoption av utländska barn 1989 fick NIA nya uppdrag och en ny

[20] NIA informerar augusti 1979.
[21] Förordningen (1981:681) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.
[22] Prop. 1984/85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*, s. 13.

instruktion. Utöver de tidigare uppgifterna skulle NIA följa utvecklingen av kostnaderna för adoptioner av utländska barn. NIA skulle också fastställa den genomsnittskostnad för olika ursprungsländer som skulle ligga till grund för beräkning av bidraget.[23]

Från 1993/94 formulerades ett verksamhetsmål för myndigheten: ”NIA har till uppgift att underlätta adoption i Sverige av utländska barn. NIA skall därvid sträva efter att adoptioner sker till barnets bästa och i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige”.[24] Detta verksamhetsmål gällde fram till 1998.

Nämnden bestod av nio ledamöter som förordnades för tre år. Representationen såg ut ungefär som tidigare.[25] Från 1985 utökades nämnden till elva ledamöter. Sex av ledamöterna var politiker (riksdagsledamöter och under en period ett kommunalråd) som företrädde allmänhetens intresse. Övriga fem ledamöter tillgodosåg nämndens behov av sakkunskap i olika frågor.[26] Antalet anställda på NIA var fortsatt ungefär nio personer inklusive kanslichefen, antalet årsarbetskrafter varierade mellan 8,6 och 9,1.

4.3.4 NIA blir 1997 centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention

År 1997 ratificerade Sverige 1993 års Haagkonvention. NIA fick i samband med detta rollen som centralmyndighet med uppgift att fullgöra de uppgifter som följde enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Uppdraget var fortsatt att underlätta adoption i Sverige av utländska barn.[27] Verksamhetsmålet för myndigheten var att tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå och att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet.[28] En uppgift för centralmyndigheten enligt konventionen var bland annat att direkt eller genom offentliga organ, vidta alla lämpliga åtgärder för att för-

[23] Förordningen (1988:1128) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.
[24] NIA årsredovisning 1993/94.
[25] NIA, verksamhetsberättelse 1 januari 1981–30 juni 1982.
[26] NIA, verksamhetsberättelse 1 januari 1984 – 30 juni 1985.
[27] Förordningen (1988:1128) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, ändrad SFS 1997:985.
[28] NIA årsredovisning 2000.

hindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.[29] År 1997 övertog NIA uppgiften från socialnämnderna att pröva om förmedlingssättet vid enskild adoption var godtagbart.

Nämnden bestod fortsatt av elva ledamöter med sex politiker och fem experter. NIA:s kansli hade nio anställda, antalet årsarbetskrafter varierade mellan 7,3 och 8,6.[30]

4.4 Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) 2005–2015

Den 1 januari 2005 ersatte Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) NIA som central förvaltningsmyndighet för frågor om internationell adoptionsförmedling.

Enligt instruktionen var MIA:s uppdrag att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. MIA hade i stora delar samma uppgifter som NIA: att vara centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention, fördela statsbidrag, följa den internationella utvecklingen på området, följa utvecklingen av kostnader, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder och bedriva informationsverksamhet. Tillsynsuppgiften hade dock förtydligats. MIA skulle övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling skedde i enlighet med lag och principen om barnets bästa enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt.[31]

MIA som enrådighetsmyndighet leddes nu av en generaldirektör. Den tidigare nämnden ersattes av ett insynsråd vars roll var att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Insynsrådet skulle bestå av högst sex ledamöter med generaldirektören som ordförande. Alla anställda vid NIA, förutom den tidigare direktören,

[29] Lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, bilaga Kapitel III Centralmyndigheter och auktoriserade sammanslutningar, artikel 8.
[30] NIA Årsredovisning 2002.
[31] Förordningen (2004:1145) med instruktion för myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

följde med till den nya myndigheten. MIA hade mellan 10–13 anställda, antalet årsarbetskrafter framgår dock inte.[32]

4.5 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) 2016–

Den 1 september 2015 tog MIA över vissa barn- och familjerättsfrågor från Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten och den 1 januari 2016 bytte MIA namn till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).

Utöver de nytillkomna uppgifterna inom familjerättsliga frågor om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten och frågor om förebyggande stöd var uppgifterna inom internationella adoptioner desamma. MFoF övertog dock Socialstyrelsens ansvar för frågor som rörde medgivandeutredning och stöd till föräldrar i samband med internationell adoption.

Precis som MIA är MFoF centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och auktoriserar och utövar tillsyn över adoptionsorganisationerna. MFoF ska enligt instruktionen särskilt övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och 1993 års Haagkonvention samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt. Myndigheten ska följa den internationella utvecklingen och kostnader för adoption av utländska barn samt samla information i frågor som rör adoption av utländska barn. MFoF ansvarar även för de uppgifter som åligger myndigheten enligt 1993 års Haagkonvention, lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade samt förordningen (2018:1296) om adoption i internationella situationer. MFoF ansvarar också för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden om föräldraförberedelse, medgivandeutredning och stöd till barn och föräldrar vid internationell adoption.[33] MFoF är officiell statistikmyndighet och har från och med 15 oktober 2021 även föreskriftsrätt.[34]

[32] MIA:s årsredovisningar.
[33] Förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.
[34] Förordningen (2021:845) om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

MFoF har bland annat gett ut allmänna råd till kommunerna om handläggning av internationella adoptionsärenden.[35]

I juni 2017 beslutade regeringen att MFoF skulle omlokaliseras till Skellefteå. Omlokaliseringen skulle vara genomförd senast den 1 september 2018. Endast generaldirektören och en handläggare följde med myndigheten till Skellefteå, vilket innebar ett kompetenstapp och att myndigheten därefter fått bygga upp kompetensen inom bland annat internationella adoptioner på nytt. I dag arbetar ungefär tio personer på MFoF med frågor som rör internationella adoptioner.

4.6 Regeringskansliet och utrikesförvaltningen

Flera departement inom Regeringskansliet har och har haft en roll inom den internationella adoptionsverksamheten. Socialdepartementet är och har varit ansvarigt departement för adoptionsfrågorna och ansvarar för styrning på området. Justitiedepartementet har haft en både operativ och rådgivande roll och detsamma gäller Utrikesdepartementet. Utrikesrepresentationen genom ambassaderna har på olika sätt varit involverade i verksamheten i de länder varifrån Sverige adopterat barn.

4.6.1 Socialdepartementet

Socialdepartementet ansvarar för frågor som rör människors välfärd. Ett av departementets ansvarsområden är individ- och familjeomsorg. I detta ingår bland annat socialtjänstens arbete med nationella och internationella adoptioner. Departementet ansvarar också för frågor om barnets rättigheter.[36]

Socialdepartementet ansvarar för styrningen av de myndigheter som ingår i departementets ansvarsområde. Socialdepartementet har ansvarat för styrningen av NIA, MIA och MFoF. Styrningen sker huvudsakligen genom regeringens beslut om instruktion för myndigheter och det årliga regleringsbrevet där myndigheters anslag fördelas. Regeringen kan också ge särskilda uppdrag till myndig-

[35]Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.
[36] https://www.regeringen.se/sveriges-regering/socialdepartementet/ hämtad 2025-03-16.

heter. Myndigheterna redovisar sin verksamhet i årsredovisningen och verksamheten följs upp genom myndighetsdialog.

Företrädare för Socialdepartementet har vid några tillfällen medverkat vid tillsynsresor till olika ursprungsländer men också vid andra typer av resor som har rört den internationella adoptionsverksamheten.

4.6.2 Justitiedepartementet

Justitiedepartementet ansvarar för lagstiftningen inom statsrätt och allmän förvaltningsrätt, civilrätt, processrätt, straffrätt samt migrations- och asylrätt. Inom Justitiedepartementet finns även den så kallade Centralmyndigheten som har i uppgift att på begäran av svenska domstolar och vissa myndigheter ge upplysning om innehållet i utländsk rätt.[37] Denna uppgift låg fram till 1981 på Utrikesdepartementet.

Fram till och med 1977 var det Justitiedepartementet som prövade om ett utomlands meddelat adoptionsbeslut kunde godkännas i Sverige. År 1977 flyttades ansvaret över till NIA.[38]

4.6.3 Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet (UD) ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder och internationella organisationer och för biståndspolitik och internationell handelspolitik. UD ingår tillsammans med utrikesrepresentationen i utrikesförvaltningen.[39]

Fram till 1981 ansvarade Utrikesdepartementet för att på begäran av svenska domstolar och vissa myndigheter ge upplysning om innehållet i utländsk rätt. Utrikesdepartementet publicerade även sammanställningar med information om lagstiftningen i de länder som Sverige adopterade barn från.[40] Sammanställningen byggde på information som svenska ambassader och konsulat inhämtat från myndigheter och advokater i verksamhetslandet.

[37] Förordningen (1981:366) om rätt att i vissa fall begära upplysningar om innehållet i utländsk rätt.
[38] Förordningen (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption.
[39] https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesdepartementets-organisation/ hämtad 2025-03-16.
[40] Utrikesdepartementet, *Internationella adoptionsärenden*, publicerad år 1961, 1966, 1972 och 1975.

Från 1986 var det NIA som sammanställde information om andra länders adoptionslagstiftning, den skickades ut i pärmar till tingsrätter och hovrätter.[41]

Tjänstemän vid UD har varit involverade i olika typer av frågor som har rört den internationella adoptionsverksamheten, exempelvis i samband med att oegentligheter uppdagats eller när det skett förändringar eller funnits oklarheter i utländsk lagstiftning eller i andra principiella ärenden.

4.6.4 Utrikesrepresentationen

Utrikesrepresentationen består av drygt 100 utlandsmyndigheter (ambassader, representationer, delegationer och konsulat). Utlandsmyndigheternas uppdrag är att representera Sverige och att bevaka och främja svenska intressen. Till arbetsuppgifterna hör till exempel att föra dialog med offentliga företrädare och civila samhället, att följa och rapportera om landets politiska och ekonomiska utveckling, främja en positiv bild av Sverige liksom handel mellan Sverige och andra länder.[42]

Utlandsmyndigheterna har bistått Justitiedepartementet, NIA, MIA och därefter MFoF samt svenska domstolar med information om utländsk adoptionslagstiftning. Utlandsmyndigheterna har i förekommande fall även beviljat inresevisum och tillfälligt uppehållstillstånd för barn som adopterats till Sverige. Utlandsmyndigheterna har i vissa fall även varit involverade i enskilda adoptionsärenden.

Sedan 2005 är den svenska adoptionsmyndigheten skyldig att, inför beslut om auktorisation för ett land, samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det landet. Syftet är att adoptionsmyndigheten ska få tillgång till objektiv information om förhållandena i ett ursprungsland.[43]

[41] Domstolsverket, *Domstolsverket informerar 1986/6*.
[42] https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/utrikesrepresentationen/ hämtad 2025-03-16.
[43] 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

4.7 Kommunerna

Sveriges kommuner har ansvarat för utredning och bedömning av blivande adoptivföräldrar och för det fortsatta stödet efter en adoption. Kommunerna har även ansvarat för att yttra sig och genomföra en adoptionsutredning till domstolarna som underlag för domstolens beslut om adoption av barn under 18 år och från 1997 för beslut om att lämna samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Mellan 1985–1997 hade kommunerna i uppdrag att i samband med medgivandeutredningar godkänna förmedlingsväg för enskilda adoptioner.

Innan den internationella adoptionsverksamheten etablerades i slutet av 1960-talet ansvarade kommunernas barnavårdsnämnder för att genomföra fosterhemsprövning och lämna yttrande till domstolen i samband med nationell adoption. Barnavårdsnämnden skulle bilda sig en uppfattning om den sökandes ”personliga lämplighet att vårda och fostra barnet”.[44] Detta ansvar kom från 1969 också att gälla vid internationell adoption. Kommunen ansvarade för beslut om förhandsgodkännande av sökande som ville adoptera ett utländskt barn och barnavårdsnämnden skulle bedöma om de sökande var lämpliga att ta emot ett fosterbarn eller adoptivbarn. När nämnden lämnat medgivande och de sökande hade funnit ett barn ansökte de blivande adoptivföräldrarna hos kommunen om fosterhemstillstånd innan barnet kunde tas till Sverige. Därefter lämnades ansökan om adoption till tingsrätten för prövning, där barnavårdsnämnden skulle lämna yttrande med en sammanfattande bedömning och rekommendation om beviljande eller avslag till adoption.[45]

Från 1979 infördes särskilda regler för adoption av utländska barn som innebar att ett medgivande från socialnämnden måste inhämtas innan barnet lämnade sitt hemland. Det behövdes därmed ingen ny tillståndsprövning från socialnämnden när barnet väl hade kommit till Sverige.[46] Enligt socialtjänstlagen skulle socialnämnden även medverka till att adopterade barn fick god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Nämnden skulle ge vårdnadshavare råd, stöd och annan hjälp som de behövde.[47]

[44] Allmänna Barnhuset (1955), s. 78 ff.
[45] Allmänna Barnhuset (1969). *Adoption. En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemän, vilka har att syssla med frågor angående adoption*, s. 89 ff. Socialstyrelsen (1974), s. 4–5.
[46] Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten, s. 9 och 320.
[47] NIA (1982). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 60.

Rekommendationen var att barnavårdsnämnden skulle ha en relativt nära kontakt med adoptivföräldrarna den första tiden. Nämnden måste också aktivt bevaka att barnet blev adopterat, dvs. att det fattades ett adoptionsbeslut, eftersom barnet inte hade juridisk anknytning till sin familj så länge adoptionsprocessen inte var avslutad.[48] Från och med den 1 januari 1985 fick socialnämnden i uppdrag att pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Socialnämnden kunde besluta att inte ge medgivande för adoption av ett utländskt barn om de befarade att barnet inte blivit tillgängligt för adoption på ett tillförlitligt sätt. Yttrande om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle inhämtas från NIA. Vid ett positivt beslut om medgivande för adoption skulle det framgå vilket förmedlingssätt medgivandet gällde för.[49]

I samband med att Sverige 1997 ratificerade och implementerade 1993 års Haagkonvention genomfördes vissa ändringar i kommunernas uppdrag. NIA tog över ansvaret att pröva förmedlingsväg vid enskilda adoptioner. Socialnämnden skulle kunna återkalla ett medgivande om sökande meddelat att det inträffat förändringar som påverkade förutsättningar för ett medgivande. Medgivande fick endast lämnas om den eller de som ville adoptera hade tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och hade blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd. Socialnämnden skulle också i enlighet med 1993 års Haagkonvention lämna sitt samtycke till att adoptionsförfarandet fick fortsätta sedan de sökande utsetts som föräldrar till ett barn. Förutom att bedöma de sökandes behörighet och lämplighet att adoptera det föreslagna barnet skulle prövningen innefatta en rättslig kontroll av att det inte fanns sådan bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kunde utgöra hinder för adoptionens genomförande, till exempel vad gäller kravet på samtycke till adoption.[50]

År 2005 infördes nya krav på blivande adoptivföräldrar och det gjordes ett förtydligande om att medgivande för internationell adoption endast fick lämnas om den sökande var lämpad att adoptera. Socialtjänstlagen specificerade vilka kunskaper och egenskaper som socialnämnden skulle ta hänsyn till i bedömningen av den sökande.

[48] NIA (1982), s. 50.
[49] NIA (1986). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 22.
[50] Prop. 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 50 ff., s. 60–61, 67, 72–73 och 91–92.

Den som ville adoptera ett barn från ett annat land skulle också ha deltagit i föräldrautbildning som kommunen anvisat.[51]

De senaste lagändringarna som rör socialtjänstens handläggning av ansökan om internationell adoption kom den 1 september 2018 och innebär ett förtydligande att socialnämnden vid medgivande om adoption ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet. I ärenden där beslutet om adoption fattas i svensk domstol ska socialnämndens utredning genomföras på samma sätt som en vårdnadsutredning. Domstolen ger socialnämnden i uppdrag att utse någon att genomföra utredningen. Det innebär att socialnämnden har huvudmannaskap för adoptionsutredningen och ansvarar för att en utredning kommer till stånd i enlighet med domstolens begäran, men socialnämnden prövar inte innehållet i adoptionsutredningen eller lämnar ett eget yttrande till domstolen. Det är i stället utredaren som redovisar sitt uppdrag direkt till domstolen och lämnar ett förslag till beslut.[52]

4.8 Domstolarna

Svensk allmän domstol kan av olika anledningar hantera ärenden om internationell adoption. Vid internationell adoption är det vanligtvis myndigheter i barnets ursprungsland som fattar beslutet om adoption. Det finns olika grunder för vilket ett utländskt adoptionsbeslut kan vara giltigt i Sverige. Om det inte har fattats något beslut i barnets hemland behöver dock svensk domstol besluta om adoptionen. De grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Dessa bestämmelser ska tillämpas i alla adoptionsärenden i svensk domstol. Det innebär att samma materiella regler gäller oavsett om det är en nationell eller internationell adoption. Den domstol som prövar en ansökan om adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett. Om ansökan avser adoption av ett barn, ska domstolen uppdra åt socialnämnden att utse någon att genomföra en adoptionsutredning. Domstolens utredningsansvar i adoptionsärenden där det krävs ett svenskt adoptionsbeslut har i stora delar varit detsamma sedan de internationella adoptionerna startade på 1960-talet. Den domstol som prövar en ansökan om

[51] Prop. 2003/04: 131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 17 och 57 ff.
[52] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 1, 18–19, 68 ff. och 99.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett (4 kap. 13 § föräldrabalken). Vid adoption av barn fullgörs utredningsskyldigheten till stor del genom socialtjänstens adoptionsutredning.

Utöver tingsrätterna så kan även förvaltningsrätterna hantera vissa ärenden om internationell adoption men de hanterar då inte frågor om själva adoptionen i sig utan i stället överklaganden av exempelvis en socialnämnds beslut att inte ge medgivande till adoption eller MFoF:s beslut att inte bevilja enskild adoption.

4.9 Auktoriserade sammanslutningar (adoptionsorganisationer)

4.9.1 Sammanslutningarnas roll och ansvar

Ideella sammanslutningar (adoptionsorganisationer) har efter organisationsreformen 1979 ansvarat för förmedling av barn vid internationell adoption. Adoptionsorganisationerna har utvecklat kontakter och samarbete i de ursprungsländer där de haft auktorisation. Innan 1979 hade endast AC, genom samverkansavtalet med NIA, haft en motsvarande roll.

Enligt LIA skulle NIA genom ett auktorisationsförfarande ge auktorisation till ideella sammanslutningar som önskade lämna internationell adoptionshjälp. NIA skulle också ha tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. Endast ideella sammanslutningar som var auktoriserade av NIA fick ge adoptionshjälp.

Med internationell adoptionshjälp avsågs sådan verksamhet som hade till syfte att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland. Adoptionshjälp omfattade också att i övrigt lämna den hjälp som sökande behövde för att en adoption skulle kunna genomföras.

Auktorisation gavs åt sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp och som hade stadgar, styrelse och revisorer. Sammanslutningen skulle ge förmedlingshjälp på ett omdömesgillt och sakkunnigt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. För att täcka kostnaderna för verksamheten fick en auktoriserad sammanslutning ta ut avgifter av dem som sökte internationell adoptionshjälp. Sammanslutningarna fick också statsbidrag genom beslut av NIA.

Auktorisationen var tidsbegränsad och omfattade enbart de länder som sammanslutningens verksamhet fick avse. Alla auktoriserade sammanslutningar skulle ha ett förmedlingsutskott som behandlade förmedlingsärenden. NIA utsåg en eller två samhällsrepresentanter som skulle delta i förmedlingsarbetet inom de auktoriserade sammanslutningarna.

Från 1997 blev de auktoriserade sammanslutningarna skyldiga att tillhandahålla internationell adoptionsförmedling åt sökande som hade medgivande för adoption. Genom bestämmelsen fick organisationerna inte längre göra en ytterligare prövning av de sökandes lämplighet efter det att en sådan gjorts av socialnämnden.[53]

Kraven på sammanslutningarna skärptes 2005 i samband med att MIA bildades och fick en stärkt tillsynsroll och det gjordes förändringar i LIA. Sammanslutningarna beviljades auktorisation i två led: auktorisation för att fungera som förmedlare av internationella adoptioner (så kallad sverigeauktorisation) och auktorisation för att verka i ett enskilt land (så kallad landauktorisation). För landauktorisation skulle sammanslutningen redovisa kostnader och kostnadsfördelning för adoptioner från respektive land. Sammanslutningarna fick inte heller bedriva annan verksamhet som kunde äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. Med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedömde MIA om det var lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete med det andra landet. Det infördes vidare en skyldighet för de auktoriserade sammanslutningarna att skyndsamt meddela MIA om förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kunde ha betydelse för förmedlingsverksamheten. Ytterligare ett krav som infördes var det så kallade dokumentationskravet som innebär att sammanslutningarna ska dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen ska bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer.[54]

[53] Prop. 1996/97:91, s. 75.
[54] Lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

4.9.2 Auktoriserade sammanslutningar över tid

Antalet auktoriserade sammanslutningar har varierat över tid. I samband med reformen 1979 bildades ett flertal nya sammanslutningar som ville förmedla adoptionshjälp. Åtta sammanslutningar hade auktorisation 1979–1981, vilket är det högsta antalet sammanslutningar vid en och samma period. I slutet av 1980-talet hade endast fyra sammanslutningar auktorisation, men de ökade till sju 1997. Antalet auktoriserade sammanslutningar minskade sedan i antal, men ökade på nytt och uppgick 2009 återigen till sju auktoriserade sammanslutningar. År 2014 avslutade FFIA sin förmedlingsverksamhet och La Casa avslutade sin verksamhet 2015. Därmed fanns tre verksamma organisationer kvar: AC, BFA och BV. År 2021 beslutade årsmötet för BV att avsluta verksamheten vilket verkställdes i maj 2022. Styrelsen för BFA beslutade i augusti 2024 att inleda en avveckling av föreningen och i september 2024 beslutade BFA:s årsmöte att en avvecklingsprocess av föreningen ska påbörjas. Därmed finns bara en sammanslutning kvar: AC.

I tabell 4.1 redovisas de sammanslutningar som haft auktorisation, under vilken period de bedrivit förmedling, antalet länder de haft auktorisation för samt antalet förmedlade adoptioner. Tabellen är sorterad utifrån antalet förmedlade adoptioner.

Tabell 4.1 Auktoriserade sammanslutningar inom den internationella adoptionsverksamheten och deras förmedlingsverksamhet från 1979 fram till i dag

Auktoriserad sammanslutning	Period med förmedling	Antal auktorisations-länder	Antal förmedlade adoptioner t.o.m. 2024 (cirka)
Adoptionscentrum (AC)	1979–	54	25 500
Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA)	1980–2014	14	3 500
Barnen framför allt (BFA)	1979–2024	19	3 300
Barnens Vänner (BV)	1980–2022	7	2 300
The Swedish Association for Adoptive Children's Welfare (SAW)	1980–1988	2	290
Föreningen Indo-Swedish Intercountry Adoption (ISIA)	1981–1988	1	165
La Casa	1997–2015	1	120
Adoption & Child Care Association (ACCA)	1994–2000	1	100
Adoptionsgruppen Skaraborg (AGS)	1992–2000	1	100
Swedish Association for Intercountry Adoptions (SAICA)	1981–1984	1	90
Föreningen Alla Barns Vänner (FABV)	1980–1983	4	30
Föreningen Sydindiska Adoptioner (FSA)	1979–1980	1	6
Stiftelsen Frösunda Solidaritet – Internationella Adoptioner	2003–2006	8	6
Stiftelsen Barn i Världen – Internationella Adoptioner (SBIV)	2007–2008	1	0
African Hope Adoptions (AHA)	2008–2009	1	0

Källa: Egen sammanställning.

I samband med de första auktorisationerna 1979/80 hade AC cirka 8 900 medlemmar och 5 600 sökande, vilket kan jämföras med de fem övriga nybildade organisationerna som tillsammans hade cirka 1 800 medlemmar och knappt 1 200 sökande.[55]

Utöver förmedlingsverksamheten har flera sammanslutningar (t.ex AC, FFIA och BFA) även arbetat med medlemsverksamhet,

[55] NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

biståndsverksamhet och i vissa fall också stöd och rådgivningsverksamhet till adopterade och adoptivföräldrar. AC erbjuder sedan 1995 genom verksamheten Resor och Rötter hjälp till adopterade med tolkning av adoptionsdokument, stöd vid sökning av ursprungsfamilj och stöd vid resa tillbaka till ursprungslandet. Stödet erbjuds till medlemmar. BFA erbjuder råd och stöd till föräldrar som adopterat och till vuxna adopterade, exempelvis vad gäller adoptionsdokument. FFIA ombildades 2022 till FFIA:s stiftelse för internationellt adopterade som fördelar stipendier till återresor, bidrag för rotsökning och DNA-sökning för i första hand dem som adopterats genom FFIA och i andra hand andra internationellt adopterade i Sverige.[56]

4.10 Privata aktörer och förmedlare

Utöver myndigheter och auktoriserade adoptionsorganisationer har också privatpersoner och privata förmedlare varit aktiva inom den svenska internationella adoptionsverksamheten, särskilt under 1960-talet och fram till och med 1980-talet. Det finns ingen sammanställning över dessa aktörer och det är därför svårt att veta hur många de varit.

Enligt 1960 års barnavårdslag fick enskild person eller sammanslutning inte bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn utan tillstånd av Socialstyrelsen. Enligt Socialstyrelsen var rättsverkningarna av bestämmelsen begränsad till Sverige. Socialstyrelsen kunde därmed inte förhindra att personer med hemvist utomlands förmedlade fosterbarn eller blivande adoptivbarn till i Sverige bosatta personer utan tillstånd. Detta åtgärdades dock när lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp trädde i kraft. Privatförmedling fick dock förekomma i mindre omfattning. Det var dock inte ovanligt att barn förmedlades utan tillstånd. Efter 1985 krävdes att den sökande angav förmedlingsväg för adoption och att den godkändes av socialnämnden efter yttrande av NIA.

Till en början var det privatpersoner som bodde eller hade bott utomlands som hjälpte släktingar och vänner att adoptera utländska barn. Vissa arbetade eller var medföljande till anställda vid svenska företag i utlandet. I flera länder har missionärer från olika kristna

[56] www.ac.se, www.bfa.se, www.ffia.se. Hämtad 2024-10-29.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

trossamfund hjälpt till att adoptera barn till Sverige. I Afrika, och särskilt i Etiopien, inleddes tidigt en adoptionsverksamhet genom svenska missionärer verksamma i landet. En del av dessa privatpersoner hade också ett samarbete med etablerade svenska adoptionsorganisationer som till exempel AC. Det kunde även vara personer med ursprung i ett visst land som hjälte till med kontakter för adoption från landet, som till exempel Polen.

I de allra flesta fall handlade det inte om någon storskalig förmedlingsverksamhet. I några fall utvecklades förmedlingen till en mer organiserad verksamhet genom att en ideell sammanslutning bildades, exempelvis AC. Det finns också exempel på privatpersoner i Sverige som agerat privat förmedlare i något större omfattning utan att ha auktorisation. De här personerna hade ofta ett samarbete med en kontaktperson i utlandet och anlitades av personer i Sverige för att få hjälp med förmedlingen av ett utländskt barn för adoption. Privata svenska förmedlare har exempelvis förmedlat barn från Sri Lanka, Thailand, och Vietnam.

5 Reglering, organisering och processer inom den internationella adoptionsverksamheten

5.1 Inledning

5.1.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen, som en del i granskningen av eventuella oegentligheter, kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har sett ut, utvecklats och fungerat över tid och fram till i dag samt vilka konsekvenser de gett. Utredningen ska också utreda och klargöra vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom adoptionsverksamheten. Särskilt ska den historiska utvecklingen av adoptionsförmedlande aktörer samt hur deras organisering och arbetssätt fungerat i praktiken belysas. Ytterligare en fråga som utredningen ska analysera är om de olika aktörerna har haft rätt förutsättningar att fullgöra sitt ansvar och sin roll. Utredningen ska även belysa effekterna av Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention i regelverk, organisering och processer.

5.1.2 Vår analys

Internationell adoption är en ingripande åtgärd i ett barns liv. Adoptioner ska genomföras på ett rättssäkert sätt där inga andra intressen ges större vikt än barnets bästa. Internationell och nationell

209/25 Remiss - Sveriges internationella

reglering, organisering och roll- och ansvarsfördelning samt processer både i mottagarländer och ursprungsländer sätter principer och ramar för hur internationella adoptioner ska genomföras. För att säkerställa rättssäkerheten och barnets bästa i varje del av adoptionsprocessen är det viktigt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i det svenska internationella adoptionssystemet. Det får inte finnas ansvarsluckor eller oklarheter i vem som har ett ansvar. Det gäller även auktorisations- och tillsynsprocessen där en central fråga är att säkerställa att de svenska sammanslutningar som förmedlar adoptioner följer gällande regelverk och samarbetar med ursprungsländer som gör detsamma.

I detta avsnitt analyserar vi utgångspunkterna för etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, dvs. de principer och idéer som legat till grund för verksamheten, och om de förändrats över tid. Vi analyserar också organiseringen av den svenska internationella adoptionsverksamheten, dvs. roll- och ansvarsfördelningen i systemet som helhet och vilka faktorer och incitament som legat bakom valet av organisering. Vi gör en fördjupad analys av roll- och ansvarsfördelningen i adoptionsprocessen och i auktorisations- och tillsynsprocessen. Slutligen analyserar vi förutsättningarna för de olika aktörerna att uppfylla sin roll och sitt ansvar.

5.2 Utgångspunkter för den svenska internationella adoptionsverksamheten

Utredarens bedömning: Tre tydliga utgångspunkter för den svenska internationella adoptionsverksamheten har varit: barnets bästa och familjebildning, att underlätta adoptioner (fram till 2005) samt att kontrollera men inte helt stoppa privata och enskilda adoptioner. Dessa utgångspunkter har påverkat regeringens val av reglering och organisering av verksamheten liksom ansvariga myndigheters val av åtgärder och lösningar på problem. Det har också påverkat förutsättningarna för den internationella adoptionsverksamheten, särskilt vad gäller tillsyn och kontroll.

Utgångspunkterna har inneburit att internationell adoption i vissa delar inte har följt de krav som gäller vid nationell adoption. Det gäller till exempel kraven på samtycke och förekomsten av

vederlag. Detta har medfört en skillnad i förhållningssätt i hur man säkerställt barnets rättigheter vid nationell respektive internationell adoption.

5.2.1 Den internationella adoptionsverksamheten etablerades för att underlätta adoption av utländska barn

Regeringen tillsatte utredning efter påtryckningar om att samhället skulle underlätta adoption av utländska barn

En viktig utgångspunkt för etableringen av den svenska internationella adoptionsverksamheten var att underlätta adoption av utländska barn. Bakgrunden var att de nationella adoptionerna hade minskat under 1960-talet med långa väntetider för adoption som följd. Det ledde till ett ökat intresse för utländska adoptioner och myndigheter som Socialstyrelsen och Utrikesdepartementet fick allt fler förfrågningar om råd och bistånd vid adoption av barn från andra länder. Uppfattningen bland enskilda men också flera organisationer var att det befintliga stödet inte var tillräckligt och att det behövdes ett stärkt samhälleligt stöd vid internationell adoption.

När den internationella adoptionsfrågan först togs upp i en interpellation i riksdagen 1963 framförde frågeställaren att adoption kunde ses som ett sätt att göra en hjälpinsats, att det redan fanns en god inställning till u-landshjälp och att man borde stödja de svenskar som ville adoptera barn utomlands genom att underlätta den administrativa processen för adoption. I uppvaktningar till det ansvariga statsrådet 1964 framställde flera organisationer att staten genom någon form av rådgivning och förmedling skulle underlätta för svenska föräldrar, som så önskade, att adoptera utländska barn. I en annan skrivelse uttrycktes att:

> Önskemål har framförts att åtgärder skall vidtas för att underlätta adoptioner från u-länder. (--) En samordning av samhällets service i fråga om råd och upplysningar i dessa frågor synes nödvändig för att inte enskildas initiativ skall hindras av samhällets bristande resurser att hjälpa med information och bisträckning.[1]

[1] SOU 1967:57, *Adoption av utländska barn*, s. 17.

I ytterligare en skrivelse framfördes att åtgärder snabbt skulle vidtas för att effektivt bistå familjer, som ville skaffa adoptivbarn från annat land.[2]

Resultatet blev att regeringen tillsatte en statlig utredning 1964 där det av direktiven framgick att det vore betydelsefullt om ”samhället genom sina organ bistår med råd och hjälp, som minskar de svårigheter som nu föreligger att adoptera utländska barn.” Enligt direktiven var stödet vid utländsk adoption otillräckligt och det behövde enligt statsrådet byggas ut och praktiska hinder skulle reduceras så långt det var möjligt. Det var dock inte någon storskalig verksamhet man tänkte sig. Det ansågs inte som statens uppgift att medverka till att barn från främmande länder ”i stort antal” adopterades till Sverige.[3]

Socialstyrelsen föreslås som serviceorgan för att stödja dem som vill adoptera utomlands

I utredningens slutbetänkande som kom 1967 bedömdes att de internationella adoptionerna skulle komma att öka. Utredningen föreslog därför att Socialstyrelsen skulle vara centralt serviceorgan i fråga om adoption av utländska barn. Socialstyrelsen skulle dock inte aktivt försöka ”anskaffa barn” för adoption utan det handlade om att lämna anvisningar och övrigt bistånd till enskilda personer vid genomförande av utländska adoptioner. Utredningen klargjorde att det var angeläget att Socialstyrelsen fick nödvändiga personalresurser för att effektivt kunna sköta verksamheten och där ingick förutom att handlägga konkreta ärenden också att bland annat bygga ut rådgivningsverksamheten och bevaka utvecklingen på adoptionsområdet i utlandet och ta nya initiativ om och när möjligheter till samarbete om adoptioner uppstod.[4]

[2] SOU 1967:57, s. 17.
[3] SOU 1967:57, s. 7.
[4] SOU 1967:57, s. 76.

Regeringens uppdrag till NIA var ända fram till 2005 att underlätta adoption av utländska barn

Regeringens uppdrag till Socialstyrelsen och från 1973 till Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) var att myndigheterna skulle underlätta adoption av utländska barn. Uppdraget preciserades något i NIA:s instruktion från 1974 där det stod att myndigheten ”på lämpligt sätt skulle underlätta adoption i Sverige av utländska barn”. NIA:s uppdrag att stödja och underlätta adoption var långtgående. Myndigheten skulle förmedla ansökningar om adoption av utländska barn men också samla information om möjligheterna till adoption av utländska barn, förhandla om avtal med organisationer och myndigheter i andra länder och ge stöd åt myndigheter, organisationer och enskilda.

Från 1979 ändrades NIA:s uppdrag genom att myndigheten inte längre skulle förmedla barn utan i stället auktorisera och bedriva tillsyn över ideella sammanslutningar som ansvarade för förmedlingen. Auktorisationen av sammanslutningar och länder var ett viktigt verktyg för att etablera samarbete med olika länder och därmed underlätta adoptioner. NIA skulle också fortsatt förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal för adoption och bedriva informationsverksamhet.

Uppdraget att underlätta adoptioner ändrades inte i samband med att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention och NIA blev centralmyndighet. NIA skulle underlätta adoptioner och fullgöra de uppgifter som framgick av lag. I propositionen skrev regeringen att NIA skulle tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå och att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet.[5] Detta var dock inget som uttrycktes i NIA:s instruktion. NIA formulerade 1997 ett eget övergripande mål för verksamheten att myndigheten skulle sträva efter att adoptioner skedde till barnets bästa och i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige.[6] Målet omformulerades av NIA 1999 så att det överensstämde med det som regeringen uttryckt i propositionen.[7]

[5] Prop. 1996/97:91, *Internationella adoptionsfrågor*, s. 45.
[6] NIA, Årsredovisning 1997, s. 6.
[7] NIA:s årsredovisning 1999. s. 9.

Uppdraget att underlätta adoptioner gällde fram till 2005 då NIA lades ned och ersattes av Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) som fick en ny instruktion och ett nytt uppdrag.

Regeringen och NIA har underlättat internationella adoptioner på flera sätt

Regeringen och NIA har underlättat utländska adoptioner på flera sätt.

Regeringen har tagit fram lagförslag som bland annat syftat till att underlätta adoptioner. Det gäller till exempel lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption (förkortad 1971 års lag) som trädde i kraft den 1 januari 1972, och som innebar att det blev lättare att adoptera utländska barn och att adoptioner kunde ske från fler länder. Ett annat exempel är organisationsreformen 1979 och lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp (förkortad 1979 års lag) som innebar att ansvaret för adoptionsförmedling övergick från NIA till ideella sammanslutningar. Förändringen syftade bland annat till att effektivisera verksamheten så att den kunde hantera det stora antalet sökande och därmed korta väntetiderna för adoption. Ytterligare ett exempel är införandet av adoptionskostnadsbidraget 1989 (från 2011 kallas det adoptionsbidrag) som innebär att staten ger ett ekonomiskt bidrag till dem som vill adoptera och därmed avlastar en del av de sökandes kostnader för adoption. Bidragsbeloppet var till en början max 20 000 kronor och har höjts vid flera tillfällen. I dag är bidraget 75 000 kronor per adoption.

NIA har agerat på olika sätt för att underlätta adoptioner. Auktorisation av sammanslutningar och länder har i första hand varit ett viktigt kontrollverktyg för att säkerställa att adoptionsförmedlingen utförs på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt utifrån barnets bästa. Men vi har också sett att myndigheten beviljat auktorisation för fler länder när antalet barn tillgängliga för adoption från befintliga adoptionsländer minskat. NIA har också gjort olika typer av informationsinsatser till potentiella sökande för att underlätta adoptioner. I slutet av 1980-talet gick NIA ut med information när antalet barn minskade. Myndigheten informerade om att det fortfarande fanns barn som behövde hem och att sammanslutningarna lade ner ett

stort arbete på att finna nya kontakter i utlandet.[8] Från 1989 till 1992 ökade antalet länder som NIA auktoriserade från 20 till 35, dvs. alltså nästan en fördubbling.[9] När antalet sökande för adoption därefter minskade gick NIA 1994 ut med information till potentiella adoptivföräldrar i Anslagstavlan i Sveriges Television. Budskapet var ”Barn behöver föräldrar” vilket också ledde till att fler anmälde intresse för att adoptera.[10] Exemplen visar på att NIA aktivt verkat för att underlätta adoption både genom att säkerställa att det funnits barn tillgängliga för adoption och sökande som velat adoptera utländska barn.

En tidigare medarbetare vid NIA och MIA säger i en intervju att det var en lite konstig formulering att myndigheten skulle ”underlätta adoption”. Enligt henne betydde det dock inte att myndigheten skulle underlätta för att fler barn adopterades till Sverige, utan snarare att underlätta för att adoptionsorganisationerna skulle fungera väl.[11] En annan tidigare medarbetare vid MIA och MFoF uppfattade dock att det blev tydligare att MIA inte skulle underlätta att fler barn kom till Sverige när skrivningen togs bort 2005. Det blev fler jurister som skulle granska, myndigheten fick mer resurser för att göra tillsynsresor, det blev mer samarbete med andra länder och man ”stramade åt utifrån barnperspektivet”. MIA hade också utökad dialog med adoptionsorganisationerna, som då själva avslutade vissa samarbeten. Förändringen i verksamheten var inte enbart en följd av att uppdraget att underlätta adoptioner tagits bort i instruktionen utan var också en följd av utvecklingen i samhället i stort.[12]

5.2.2 Barnets bästa har varit centralt men adoption som familjebildningsalternativ har också varit viktigt

Barnets bästa

Barnets bästa var tidigt en central utgångspunkt för den svenska internationella adoptionsverksamheten. Ordföranden i rådgivande nämnden uttalade 1973 att adoption inte var en medborgerlig rättig-

[8] NIA informerar nr 2 1990.
[9] NIA:s verksamhetsberättelser 1989–1992.
[10] NIA informerar nr 4 1994.
[11] Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA, 2022-10-12.
[12] Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA, 2022-10-12.

het – varje adoption skulle vara till gagn för det enskilda barnet. Utgångspunkten för verksamheten måste vara att det är barnet som söker föräldrar och inte tvärtom.[13] En viktig utgångspunkt för NIA:s förmedlingsverksamhet var också att säkerställa varje barns rätt att komma till bästa möjliga uppväxtförhållanden.

Utgångspunkten för de svenska reglerna om adoption har allt sedan 1917 års lag om adoption, varit barnets bästa. I samband med den nya organiseringen för adoptionsverksamheten ställdes även krav i 1979 års lag på att auktoriserade ideella sammanslutningar skulle ha barnens bästa som främsta riktmärke. Genom medverkan av samhällsrepresentanter i sammanslutningarnas förmedlingsutskott skulle det också finnas en garanti för att barnets bästa fick en förespråkare i sammanslutningarnas verksamhet.[14] När Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 och 1993 års Haagkonvention 1997 stärktes kraven på att tillgodose barnets bästa ytterligare i verksamheten. Båda konventionerna är inkorporerade i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Kravet på barnets bästa som riktmärke för sammanslutningarnas verksamhet gäller fortsatt i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förkortad LIA.

Barn söker föräldrar – föräldrar söker barn eller tvärtom?

Adoption förutsätter att det finns både barn och potentiella adoptivföräldrar, vilket AC:s slogan ”Barn söker föräldrar – Föräldrar söker barn” tydliggör. Genom AC:s informationsverksamhet ökade intresset snabbt i början av 1970-talet att adoptera utländska barn. Det faktum att de nationella adoptionerna i princip helt upphört innebar att fler såg en möjlighet att få barn genom utländsk adoption. Skälen till att vilja adoptera kunde vara flera, exempelvis barnlöshet eller att man av ideologiska skäl ville hjälpa fattiga barn i världen.

Utifrån principen om barnets bästa var det barnen som sökte föräldrar och inte tvärtom. Men i praktiken finns det exempel som

[13] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). *Dokumentation från Konferens kring internationella adoptionsfrågor sommaren 1973*, s. 9–10.
[14] NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 11.

visar på att de sökandens intressen och önskemål också varit viktiga. Från 1974 och fram till ungefär 1980/81 hade NIA en ansökningsblankett för förmedlingsärenden där de sökande kunde kryssa i vilket kön, ålder och hudfärg de önskade på barnet. Det fanns de som reagerade på detta och tyckte att det påminde om en slags beställning.[15] I början av 2000-talet fick NIA signaler från adoptionsorganisationerna att de fick allt fler ansökningar från sökande som fått medgivande från socialnämnden att ta emot ”ett friskt, vitt barn som ännu inte fyllt 1 år”. Många sökande ville ha barn som ännu inte fyllt sex månader. Enligt adoptionsorganisationerna hade det också blivit svårare att hitta familj till de lite äldre barnen. NIA framhöll att en familj som ställde sådana krav inte kunde vara medveten om vad en adoption innebar och att det inte gagnade vare sig barn eller föräldrar att socialnämnden gav de sökande ett medgivande utformat som en beställning.[16] Exemplen visar på svårigheten att i praktiken balansera barnets bästa och enskilda sökandens önskemål om ett barn att adoptera.

Adoption som familjebildningsalternativ

En annan viktig utgångspunkt för den svenska adoptionsverksamheten är att se adoption som ett familjebildningsalternativ.

Ett av AC:s syften och målsättningar var att verka för att samhället uppfattade adoption som ett naturligt sätt att bilda familj och att olika hinder för adoption (till exempel ekonomiska och sociala) eliminerades.[17] Med detta som grund drev AC flera frågor som syftade till att uppnå målen, exempelvis föräldrapenning vid adoption.

I samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 infördes gemensamma redovisningsprinciper för sammanslutningarna. Av förarbetena till ändringarna framgår att syftet med de nya kraven var att möjliggöra för ”konsumenterna”, de sökande, att jämföra kostnader mellan olika sammanslutningar. Även detta visar att regeringen såg adoption som ett familjebildningsalternativ, där

[15] T. Hübinette (2020), *Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt*, s. 75–76 och vår granskning av adoptionsakter.
[16] NIA informerar nr 3 2000, nr 1 2001.
[17] Rådgivande nämnden (1973), *En redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn*, juni 1973.

konsumenterna skulle kunna göra kostnadsjämförelser precis som inom andra konsumentområden.[18]

I 2003 års adoptionsutredning lyftes en principiell fråga om internationell adoption, familjebildning och de risker som fanns i verksamheten.

> Internationell adoption måste sättas in i ett större sammanhang än vad som ofta görs idag, där internationell adoption främst ses som en alternativ familjebildning. Vi anser det vara helt nödvändigt att Sverige tar ställning till vilka ”spelregler” vi kan acceptera och hur Sverige kan agera för att minska riskerna för barnhandel i samband med internationell adoption.[19]

Reaktionen på utredningen blev stark, inte minst från adoptionsorganisationerna. I den efterföljande propositionen, där regeringen föreslog skärpta krav på adoptionsverksamheten, inleder regeringen avsnittet om allmänna utgångspunkter för den internationella adoptionsverksamheten med:

> Internationell adoption är sedan lång tid ett accepterat och väl fungerande sätt att bilda familj, fullt likvärdig andra former av familjebildning.[20]

AC framhåller även i dag internationella adoptioner som ett rättssäkert och bra alternativ för familjebildning.[21]

5.2.3 Privata och enskilda adoptioner ska begränsas och kontrolleras men inte stoppas

Synen på privata och enskilda adoptioner

En annan utgångspunkt för den svenska adoptionsverksamheten har varit att minska antalet adoptioner som genomförs vid sidan av den organiserade adoptionsverksamheten, de så kallade privata och senare enskilda adoptionerna[22], och att öka kontrollen av de privata och enskilda adoptioner som ändå genomförs.

---

[18] Prop. 1996/97:91, s. 55.
[19] SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris?*, s. 22.
[20] Prop. 2003/04:131, *Internationella adoptionsfrågor*, s. 21.
[21] Adoptionscentrum, Verksamhetsberättelse 2021, s. 25.
[22] Begreppet privat adoption användes huvudsakligen fram till 1985 och avsåg adoptioner som gick vid sidan av myndighet eller auktoriserade organisationer. Begreppet enskild adoption etablerades 1985 i samband med att det infördes krav på tillstånd från socialnämnden för att

Under 1970-talet var antalet privata adoptioner nästan lika många i antal som de adoptioner som förmedlades genom NIA i samarbete med AC. Privata adoptioner kunde göras på olika sätt och vissa sågs som mer problematiska än andra. Enligt NIA var privatförmedlade adoptioner genom en mellanhand där de sökande betalade en orimligt stor summa pengar och inte fick korrekta handlingar de mest problematiska. Men även ”genuint privata adoptioner” där de sökande utan mellanhand hade personlig kontakt med ett barns företrädare i ursprungslandet eller adoptioner där de sökande utan mellanhand tog kontakt med en institution i barnets hemland och genomförde en adoption kunde vara riskfyllda.[23]

NIA var inte emot privata adoptioner i sig, förutsatt att de genomfördes på ett korrekt och lagligt sätt. Det fanns dock en oro att olämpliga privata adoptioner skulle kunna skada Sveriges rykte som adoptionsland vilket kunde innebära att färre länder ville adoptera barn till Sverige på organiserad väg.[24]

Sverige skiljer sig från exempelvis Danmark och Norge i synen på privata adoptioner och de åtgärder som vidtagits. Medan Danmark och Norge tidigt ställde krav på sökande att de endast fick adoptera genom godkända organisationer valde Sverige att inte begränsa möjligheterna för sökande att adoptera privat, trots att Sverige hade en betydligt högre andel privata adoptioner jämfört med de två andra länderna och att problem och oegentligheter framkommit.[25] Den svenska regeringen bedömde 1985 att många privata adoptioner skedde under betryggande former och att det därför inte fanns anledning att kräva ett förbud.[26] Enligt historikern Cecilia Lindgren valde regeringen länge att inte strama åt de privata adoptionerna på grund av starka påtryckningar från adoptivföräldrar.[27]

få adoptera ett barn utan bistånd av en auktoriserad sammanslutning. Från 1997 övergick detta ansvar till tillsynsmyndigheten. Fram till 1997 används båda begreppen och det är inte alltid tydligt vad som åsyftas.

[23] NIA, PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation, 1981-11-05, s. 3.

[24] Dagens Nyheter, Vi kan aldrig ”kräva” barn, 1977-01-26 och C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 42–43.

[25] K. E. Rosbjørn Eriksen (2024), *A Scandinavian Way of Adoption? A comparative historical study of transnational adoption in Denmark, Norway, and Sweden during the late half of the 20th century*, s. 158 ff.

[26] Prop. 1984/85 :16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*, s. 11.

[27] Möte med Cecilia Lindgren 2022-02-22 och Adoptionskommissionens expertgruppsmöte 2022-09-14.

Åtgärder för att minska antalet och öka kontrollen av de privata och enskilda adoptionerna

Regeringen och NIA har vidtagit flera åtgärder för att minska antalet privata adoptioner och för att öka kontrollen av de privata och enskilda adoptioner som ändå genomförts. Logiken har varit att om adoptionsverksamheten fungerar väl och det finns barn tillgängliga för adoption så minskar intresset för att kringgå systemet och adoptera privat.

En effektiv och kontrollerad förmedlingsverksamhet och förbättrad information ska minska intresset att adoptera på egen hand

Erfarenheten under 1970-talet var att många av de som valde att adoptera privat gjorde det på grund av långa väntetider för adoption genom NIA, att sökande tyckte det var dyrt att gå genom AC eller att de fått avslag från NIA eller socialnämnden om att få adoptera ett barn.

Problemen med de okontrollerade privata adoptionerna sågs som så allvarliga att regeringen 1979 beslutade om en ny organisation för den internationella adoptionsverksamheten. Den innebar att förmedlingsansvaret övergick från NIA till ideella sammanslutningar som auktoriserades av NIA. Syftet var dels att kanalisera förmedlingsverksamheten som bedrevs utan tillstånd till organisationer som stod under offentlig insyn och kontroll, dels att ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som sökte barn på egen hand utomlands begränsades.[28]

Ökad kontroll av de privata och enskilda adoptioner som ändå genomförs

Den nya organiseringen fick dock inte de effekter på de privata adoptionerna som regeringen och NIA hade önskat. Under 1980-talet var antalet privata adoptioner fortsatt högt. NIA uppvaktade regeringen och framförde att de åtgärder som vidtagits inte varit tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genom-

[28] Prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.*, s. 8–9.

förda adoptioner. Sverige hade också fått kritik från de nordiska länderna men även från ursprungsländer för att man tillät adoptioner utan medverkan av svensk myndighet eller auktoriserad sammanslutning.[29]

Regeringen föreslog mot denna bakgrund lagändringar som trädde i kraft 1985 och som innebar att kommunernas socialnämnder skulle pröva tillförlitligheten i förmedlingssättet vid adoption och att de skulle inhämta yttrande från NIA vid prövningen. Adoptioner som skedde utan medverkan av auktoriserade sammanslutningar skulle på så sätt fortsatt vara möjliga, men de skulle ske i mer kontrollerade former än tidigare.[30] Från 1997 övergick ansvaret för att pröva och godkänna förmedlingsväg vid enskild adoption till NIA.

Fler auktoriserade länder ska minska intresset för privat adoption

I slutet av 1980-talet minskade antalet barn tillgängliga för adoption genom de auktoriserade sammanslutningarna. Det ledde till en ökning av de privata eller enskilda adoptionerna.

För NIA blev lösningen att bevilja auktorisation för fler länder och på sätt öka antalet barn tillgängliga för adoption av svenska sökande. Från 1989 till 1990 ökade antalet auktoriserade länder från 20 till 32 och 1993 var 35 länder auktoriserade. Åtgärden fick effekt. De privata och enskilda adoptionerna minskade redan 1992.

Möjligheten till enskild adoption begränsas 1997 och därefter har regeringen inte velat göra ytterligare begränsningar

Genom förändringar i LIA 1997 begränsades möjligheterna till enskild adoption till särskilda fall. Med särskilda fall avsågs adoptioner där adoptivföräldrarna och barnet var släkt eller hade en särskild relation redan före adoptionen. Enskild adoption kunde också medges om de sökande hade särskild anknytning till ett visst land och därmed speciella skäl att vilja adoptera därifrån. Den sökande kunde till exempel ha bott eller arbetat i landet eller ha sitt ursprung där.[31]

[29] NIA, PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation, 1981-11-05.
[30] Prop. 1984/85:16, s. 10.
[31] Prop. 1996/97:91, s. 64, 78 och 79.

Regeringen tillsatte 2007 en utredning som skulle göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. FB och också utreda vissa frågor om internationell adoption, bland annat behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa vid enskilda adoptioner. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande 2009 att regelverket för enskild adoption skulle stramas upp.[32] I propositionen som kom först 2018 avvisade regeringen dock utredningens förslag eftersom det skulle begränsa möjligheten att adoptera barn från de länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Enskild adoption ansågs vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj. Regeringen konstaterade att utredningens förslag inte motiverades av att det framkommit att barn som kommit till Sverige genom enskild adoption faktiskt farit illa. Regeringen avsåg att återkomma till frågan om den internationella adoptionsverksamheten och mot denna bakgrund skulle utredningens förslag om en begränsning av möjligheten till enskild adoption inte genomföras.[33]

5.3 Organiseringen av adoptionsverksamheten har syftat till att både underlätta adoptioner och säkerställa en statlig kontroll

Utredarens bedömning: Den svenska internationella adoptionsverksamheten har organiserats på två sätt. Fram till 1979 ansvarade staten genom NIA för förmedlingen i samarbete med AC. Från 1979 och än i dag har ideella föreningar ansvaret för adoptionsförmedlingen medan staten auktoriserar och bedriver tillsyn över sammanslutningarna. Båda organiseringsalternativen har syftat till att underlätta adoptioner och att säkerställa en statlig kontroll. Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att man anser att organiseringen och ansvarsfördelningen genom ideella organisationer fungerar väl. Trots att tillsynsmyndigheten lyft behovet av att se över organiseringen tog regeringen först 2021 initiativ till en sådan översyn.

[32] SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler* s. 20.
[33] Prop. 2017/18:121, *Modernare adoptionsregler*, s. 111.

5.3.1 Inledning

Den internationella adoptionsverksamheten i Sverige har organiserats på två olika sätt: fram till 1979 ansvarade kommunerna för prövning och beslut om medgivande till adoptivföräldrar. Staten genom Socialstyrelsen och därefter NIA ansvarade för adoptionsförmedlingen. Från 1979 låg ansvaret för medgivanden fortsatt på kommunerna medan ansvaret för förmedlingen av adoptioner övergick till ideella föreningar och staten genom NIA följt av MIA och därefter MFoF, fick ansvar för att auktorisera och bedriva tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Så ser det ut än i dag.

5.3.2 Fram till 1979: Staten ska underlätta adoptioner och ansvara för adoptionsförmedlingen

Socialstyrelsen blir det första samordningsorganet för internationella adoptioner

I utredningen som låg till grund för etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i slutet av 1960-talet konstaterade man att det inte fanns några särskilda organ för adoptionsförmedling. De lokala barnavårdsmyndigheterna hade ett ansvar för förmedling av adoption inom landet och de medverkade också till adoption utomlands genom förhandsgodkännande av fosterhem och viss upplysningsverksamhet. Socialstyrelsen hade sedan mitten av 1950-talet åtagit sig att förmedla kontakter mellan svenska adoptionssökande och utländska organ såsom ISS. Från 1965 hade Socialstyrelsen också ansvar för förmedling av barn från Grekland och Sydkorea. Utredningen konstaterade att:

> I organisatoriskt hänseende innebär den procedur som förutsätts i överenskommelserna om adoption av barn från Grekland och Korea, enligt utredningens mening en godtagbar lösning av problemet att på en gång underlätta för sökande att få barn för adoption och att i barnavårdens intresse övervaka att barnen placeras i lämpliga hem. Den beträffande dessa länder tillämpade ordningen bör därför även kunna tjäna till ledning när det gäller att fixera en i organisatoriskt avseende lämplig procedur vid adoption av barn från avlägsna länder över huvud taget.[34]

[34] SOU 1967:57, s. 72.

Socialstyrelsen föreslogs därför som centralt serviceorgan för adoption av utländska barn. Genom en sådan lösning kunde man bygga vidare på den kompetens som fanns inom Socialstyrelsen när det gällde utländska adoptioner. Utredningen betonade att fosterhemsprövningen för utländska barn inte skulle skilja sig från den för adoption av svenska barn. Eftersom Socialstyrelsen hade uppdraget att lämna råd till barnavårdsnämnderna om fosterhemsprövning kunde råd om adoptionsprocessen även vid utländska adoptioner säkerställas. Kompetensen när det gällde utländska adoptioner hos de lokala barnavårdsmyndigheterna behövde också stärkas genom utbildningar och konferenser. Staten kunde med denna organisering både underlätta adoptionsprocessen och säkerställa att barnen kom till familjer som genomgått en noggrann prövning.[35]

Det stora intresset för utländska adoptioner leder till inrättandet av NIA

Intresset för utländska adoptioner ökade snabbt i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, inte minst efter att de två ideella organisationerna Adoptionscentrum (AC) och Indisk-svenska föreningen bildades 1969. Organisationerna gick samman 1972. AC:s syfte och målsättning var bland annat att verka för adoption av barn som inte kunde tas om hand av sina biologiska föräldrar, upplysa om internationell adoption och verka för en positiv inställning till internationell adoption i samhället.[36]

Som centralt serviceorgan skulle Socialstyrelsen ta initiativ till nya samarbeten i utlandet när det var möjligt. Myndigheten skulle dock inte vara ”aktivt verksam för att anskaffa barn lämpliga för adoption” från länder där det inte fanns etablerade samarbetskontakter. Socialstyrelsen konstaterade att det var svårt att etablera samarbeten i nya länder. De enda avtal om adoption som man slutit var med Grekland 1965, Sydkorea 1966 och Filippinerna 1971.[37] Konsekvensen blev att antalet sökande var betydligt större än antalet barn tillgängliga för adoption. Socialstyrelsen konstaterade

[35] SOU 1967:57, s. 72 ff.
[36] Rådgivande nämnden (1973) s. 28–29.
[37] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). s. 15–16.

också redan 1971 att de inte hade tillräckliga resurser att hantera det ökande antalet sökande för utländska adoptioner.

För att åtgärda detta inrättade Socialdepartementet en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen med företrädare för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd samt AC och med en riksdagsledamot som ordförande. Den rådgivande nämnden skulle bland annat föreslå vilken instans som skulle förmedla adoptioner och hur samarbetet med andra länder skulle organiseras framåt. Nämndens förslag var att en central nämnd skulle inrättas för att säkerställa offentlig kontroll över den internationella adoptionsverksamheten i syfte att tillgodose barnens bästa.[38]

Regeringen inrättade 1973 NIA inom Socialstyrelsen med uppdrag att underlätta adoption av utländska barn. I detta ingick ansvaret att förmedla ansökningar om adoption av utländska barn. I nämnden satt representanter för de aktörer som tidigare suttit i rådgivande nämnden.

För att få tillgång till fler adoptionsländer sluts ett samarbetsavtal med AC

För att kunna dra nytta av de kontakter som AC etablerat i olika länder slöts ett samarbetsavtal mellan NIA och AC 1973 som godkändes av Socialstyrelsen.[39] Genom avtalet med AC fick NIA tillgång till fler samarbetskontakter och därmed ökade möjligheter till fler barn för adoption. Enligt avtalet skulle NIA svara för kontakterna med de länder som Sverige hade samarbetsavtal med, dvs. Grekland, Sydkorea, och Filippinerna. Sverige slöt 1976 också avtal med Ecuador. AC skötte kontakterna med de cirka 20 länder som föreningen hade etablerat ett informellt samarbete med. I praktiken innebar det att det stora flertalet länder hanterades genom AC och att AC, även om NIA hade förmedlingsansvaret, hade en mycket central roll i förmedlingsverksamheten.

AC:s verksamhet omfattade dels att ge allmän information och rådgivning till dem som vände sig till föreningen för att få råd och upplysningar i frågor om internationella adoptioner, dels att eta-

[38] Rådgivande nämnden (1973).
[39] NIA, Samarbetsavtal mellan Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum den 1 juli 1974.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

blera inofficiella kontakter i framför allt utomeuropeiska länder med institutioner eller enskilda som önskade medverka till att placera barn i adoptivhem. En av de viktigaste uppgifterna enligt AC:s egen beskrivning var att besöka, vidareutveckla och fördjupa kontakterna med ombud i olika länder för att bana väg för ny eller fortsatt verksamhet. I detta låg bland annat att AC informerade ombuden och myndigheterna utomlands om svenska förhållanden och svensk lagstiftning och inhämtade information om andra länders lagar samt bestämmelser och praxis vid internationella adoptioner.[40]

Genom en aktiv informationsverksamhet i samhället bidrog AC till att öka intresset för internationella adoptioner, vilket i sig ökade trycket på Socialstyrelsen och därefter NIA. Regeringens uttalande om att det inte var statens uppgift att medverka till att barn från främmande länder ”i stort antal” adopterades till Sverige blev på så sätt svårt att hålla fast vid. Genom att staten tagit ansvaret för förmedlingsverksamheten blev det också staten som fick hantera det ökande trycket och det stora antalet ansökningar.

AC ingick i NIA:s nämnd och i förmedlingsverksamheten

Utöver det operativa arbetet utifrån samarbetsavtalet gavs AC också en mer formell roll i NIA:s beslutsfattande och i förmedlingsarbetet. AC var representerade med en ledamot i den rådgivande nämnden 1971–1973 och var därmed med och tog fram förslaget på hur förmedlingsverksamheten skulle organiseras framåt och där AC fick en tydlig roll. När NIA etablerades 1973 ingick två ledamöter från AC i NIA:s nämnd tillsammans med företrädare för bland annat Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen och Kommunförbundet. AC deltog därmed i diskussioner och beslut i enskilda och principiella ärenden, bland annat när det gällde åtgärder vid oegentligheter. Ett exempel på detta är när NIA:s nämnd 1975 hanterade ett ärende om oegentligheter i Thailand, där en av AC:s samarbetspartners i landet var inblandad. Efter beslut i nämnden rekommenderades AC att avsluta samarbetet med den aktuella samarbetsaktören. AC ingick också som en av tre ledamöter i NIA:s förmedlingsutskott som beslutade i enskilda förmedlingsärenden. Detta gällde fram till den nya organiseringen den 1 juli 1979.

[40] Rådgivande nämnden (1973), s. 29–30.

5.3.3 Från 1979: Ideella föreningar förmedlar adoptioner medan staten auktoriserar och bedriver tillsyn

Behov av ny organisering på grund av långa väntetider för adoption och problem med privata adoptioner

Under 1970-talet ökade intresset för internationella adoptioner ytterligare liksom antalet sökande hos NIA och AC. Handläggningstiderna hos NIA och förmedlingsutskottet var långa och väntetiden för en adoption var minst tre år. Många sökande valde därför att söka barn på egen hand eller genom privata förmedlare i Sverige eller utomlands. Regeringen konstaterade att önskemålen om barn från andra länder ökat i en sådan takt att NIA med befintlig organisation och resurser inte kunde möta kraven. NIA hade inte heller överblick och kontroll över de privata adoptionerna vilket regeringen såg som problematiskt.

Regeringen beslutade mot bakgrund av detta att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten. En arbetsgrupp tillsattes med uppgift att förutsättningslöst se över NIA:s verksamhet, dess organisation och arbetsuppgifter samt att lämna förslag till förändringar som kunde medverka till att minska de problem med bland annat privata adoptioner som fanns i den internationella adoptionsverksamheten. Arbetsgruppen presenterade tre organisationsförslag: Ett alternativ var att staten fortsatt skulle ha ett förmedlingsansvar för länder där det fanns ett samarbetsavtal, ett annat var att fler ideella föreningar skulle knytas till NIA genom samarbetsavtal på samma sätt som AC och ett tredje alternativ var att staten genom Socialstyrelsen skulle bevilja tillstånd till ideella föreningar att förmedla adoptioner medan NIA skulle ha en övergripande roll med ansvar för information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. Gruppen förordade det tredje alternativet.[41]

I propositionen skrev regeringen att arbetsgruppen prövat alternativet att låta offentliga organ svara för hela den internationella adoptionsverksamheten. Det som talade emot detta var att svenska samhällsorgan inte kunde ta ansvar för att alla som önskade adoptera barn också fick möjlighet att göra det. Regeringen föreslog därför att ideella föreningar skulle ges en avsevärt mer aktiv roll i förmedlingsarbetet samtidigt som staten fick utvidgade kontroll-

[41] Ds 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag*.

och tillsynsmöjligheter gentemot de ideella organisationerna. Syftet var dels att kanalisera den förmedlingsverksamhet som skedde utan tillstånd till organisationer som stod under offentlig insyn och kontroll, dels att ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som på egen hand sökte barn utomlands begränsades. NIA skulle ha en övergripande funktion med uppgifter som information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. NIA skulle dock inte handlägga enskilda ansökningsärenden. Den nya organiseringen började gälla från den 1 juli 1979.[42]

Den svenska organiseringen med ideella sammanslutningar är inte unik

Sveriges val av organisering från 1979, där ideella föreningar som auktoriseras av staten har förmedlingsansvaret, är inte unik för Sverige.

Rådgivande nämnden konstaterade 1973 att både Danmark och Norge hade överlåtit utlandskontakterna för adoption till enskilda organisationer. I Danmark hade ansvariga aktörer enbart positiva erfarenheter av att utlandskontakterna sköttes genom enskilda organisationer. Tre organisationer var auktoriserade av Justitsministeriet och auktorisationen var förknippad med preciserade villkor.[43]

Enligt en jämförande historisk studie av den internationella adoptionsverksamheten i Danmark, Norge och Sverige har de tre länderna följt ungefär samma utveckling när det gäller val av organisering och reglering av verksamheten. Det finns vissa skillnader men i grunden ser utvecklingen likartad ut. I samtliga tre länder har enskilda individers tidiga agerande drivit på behovet av att reglera och organisera den internationella adoptionsverksamheten. I Danmark var det privata adoptioner från Tyskland som låg till grund för behovet av en reglering och organisering, i Norge var det en privatförmedlande persons agerande i adoptioner från Vietnam medan det i Sverige var adoptioner från ett flertal länder liksom påtryckningar från enskilda personer och organisationer som ledde fram till att staten såg anledning att reglera och organisera verksamheten. Svenska NIA blev en slags föregångare för hur staten kunde agera

[42] Prop. 1978/79:108.
[43] Rådgivande nämnden (1973), s. 20 och 80.

och ta ansvar för de internationella adoptionerna, även om de danska och norska motsvarigheterna inte gick riktigt lika långt som NIA när det gällde att utveckla kontakter och samarbeten i ursprungsländerna i syfte att underlätta och stödja adoptionsverksamheten. Gemensamt för de tre länderna är att auktoriserade organisationer tidigt gavs ansvaret att förmedla utländska barn till sökande familjer och har haft ansvaret sedan dess. Gemensamt är också att staten valde att ta ett ansvar för något som egentligen var en privat angelägenhet – familjebildning – och att aktivt bidra med olika åtgärder för att säkerställa att utländska barn fanns tillgängliga för adoption. Gemensamt är även missnöjet från de sökande med långa väntetider och hur systemet fungerade samt att staten då tog på sig ansvaret för att ytterligare underlätta processerna. Sverige skiljer sig dock från de övriga två länderna genom att inte i lika hög grad skärpa regleringen av de privata och enskilda adoptionerna (se avsnitt 5.2.3).[44]

5.3.4 Inga förändringar har gjorts i organiseringen efter 1979

Den organisering som etablerades 1979 gäller än i dag. Kommunernas socialnämnder ansvarar för prövning av de sökande och beslutar om medgivande till adoption, ideella föreningar ansvarar för förmedlingsarbetet vid internationell adoption och staten ansvarar för auktorisation och tillsyn av sammanslutningarna. Organiseringsfrågan har hanterats av ett antal utredningar men inte lett fram till några stora förändringar. Däremot har förutsättningarna i form av reglering, krav och befogenheter ändrats.

Flera utredningar på adoptionsområdet men inga förslag om förändringar av organiseringen

Adoptionslagstiftningsutredningen som regeringen tillsatte 1992 hade i uppdrag att se över organisationen för internationella adoptioner. Huvudfrågan var att ta ställning till behov av lagändringar med anledning av FN:s barnkonvention och 1993 års Haagkonvention.[45] I den efterföljande propositionen 1997 uttryckte regeringen att:

[44] K. E. Rosbjørn Eriksen (2024).
[45] SOU 1994:137 *Internationella adoptionsfrågor, 1993 års Haagkonvention m.m.*

> Adoptionsverksamheten fungerar i allt väsentligt väl i Sverige. Arbetsfördelningen mellan NIA, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och adoptionsorganisationerna bör med något undantag förbli som den är. Adoptionsorganisationerna gör ett förtjänstfullt arbete. Deras självständighet och integritet är viktiga att bevara.[46]

De förändringar som gjordes var att 1979 års lag 1997 ersattes med LIA och att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention och inkorporerade konventionen i svensk rätt.[47] NIA blev centralmyndighet enligt konventionen och fick ansvaret att godkänna förmedlingsväg i samband med enskilda adoptioner. I övrigt gjordes inga organisatoriska förändringar.

Den adoptionsutredning som regeringen tillsatte 2003 hade bland annat i uppdrag att se över organisationen för NIA och analysera processen för auktorisation av adoptionsorganisationer och vid behov föreslå ändringar i systemet. Utredningens förslag var att NIA skulle läggas ned och ersättas av Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) som gavs ett tydligare uppdrag och stärkta auktorisations- och tillsynsverktyg. Organiseringen som helhet prövades däremot inte.[48]

I samband med en större myndighetsöversyn inom vård- och omsorgssektorn som regeringen lät göra 2012 tog Socialdepartementet fram ett förslag om samordnat ansvar för vissa familjefrågor där MIA föreslogs bli ansvarig myndighet för familjefrågor under namnet Myndigheten för familjerätt och adoption. Förslaget gick igenom och från den 1 januari 2016 blev Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ansvarig myndighet för de internationella adoptionsfrågorna. Det innebar dock ingen omorganisering av den internationella adoptionsverksamheten.

MIA lyfter behovet av en översyn av hela adoptionsverksamheten

MIA lyfte 2012–2014 behovet av en översyn av den svenska internationella adoptionsverksamheten till regeringen. Anledningen var att antalet internationella adoptioner hade minskat med 65 procent på tio år samtidigt som adoptionsprocesserna blev alltmer kompli-

[46] Prop. 1996/97:91, s. 48.
[47] Lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.
[48] SOU 2003:49.

cerade och tog allt längre tid. De barn som adopterades internationellt hade i större omfattning någon form av funktionsnedsättning och svår social bakgrund vilket ställde större krav på de adoptionssökande och det blev svårare för sammanslutningarna att finna familj till barnen. Kraven på de auktoriserade sammanslutningarna och på kommunerna ökade samtidigt som det var svårt att upprätthålla kompetensen med ett minskande antal adoptioner. MIA:s verksamhet påverkades också genom ett mer omfattande arbete med auktorisation, tillsyn och information. MIA hänvisade till en pågående utredning i Danmark som analyserade hela den internationella adoptionsverksamheten inklusive organisering av adoptionsförmedlingen och tillsynen.[49]

I årsredovisningen 2014 skrev MIA:

> Den organisatoriska grunden för svensk internationell adoptionsförmedling, med ideella medlemsorganisationer vars ekonomi är beroende av antalet adoptioner, lades för flera decennier sedan. Det finns skäl att överväga om det nuvarande systemet är utformat på ett sådant sätt att det möjliggör att den höga kvaliteten upprätthålls. Detsamma gäller kommunernas verksamhet.[50]

Någon översyn gjordes dock inte.

Statskontoret får i uppdrag att göra en översyn men föreslår inga ändringar i organiseringen

Först 2021 beslutade regeringen att göra en översyn och gav Statskontoret i uppdrag att se över den internationella adoptionsverksamheten i Sverige, framför allt ur ett effektivitetsperspektiv. Statskontoret skulle överväga om organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten borde förändras, och om så bedömdes, föreslå alternativa organiseringsmodeller för att säkerställa att den internationella adoptionsverksamheten på ett effektivt och kostnadseffektivt sätt säkerställde barnrättsperspektivet, rättssäkerhet, relevant kompetens samt rimliga och hållbara kostnader för förmedlingsverksamheten. Förslaget fick inte medföra ökade offentligfinansiella kostnader. Barnrättsperspektivet skulle genomsyra analys och åtgärdsförslag.

[49] MIA:s årsredovisning 2012 och MIA:s årsredovisning 2013, s. 4 ff.
[50] MIA:s årsredovisning 2014, s. 5.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Statskontorets bedömning var att den befintliga organiseringen av adoptionsverksamheten gav bäst förutsättningar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten. Andra organiseringsalternativ, som att staten övertog förmedlingsansvaret, skulle tillgodose rättssäkerhet och barnrättsperspektiv i lägre utsträckning samtidigt som kostnaderna för verksamheten skulle bli högre. Anledningen till detta var enligt Statskontoret att enbart staten skulle kontrollera adoptionsförmedlingen om de tog över ansvaret, till skillnad mot det gällande systemet där både de auktoriserade adoptionsorganisationerna och staten kontrollerade förmedlingen. Adoptionsorganisationernas kompetens skulle försvinna utan ett förmedlingsansvar, samtidigt som tillsynsmyndigheten skulle behöva bygga upp ny kompetens på området. Med staten som förmedlingsansvarig skulle kostnaderna för förmedlingsarbetet öka och helt överföras på staten. Slutsatsen var därför att den befintliga organiseringen var ändamålsenlig och därmed borde kvarstå.[51]

5.4 Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen

Utredarens bedömning: Barnets bästa ska prägla adoptionsprocessen i alla led och säkerställa att barn blir tillgängliga för adoption på ett rättssäkert sätt. Det får inte finnas oklarheter i ansvarsförhållanden vare sig mellan aktörer i Sverige eller mellan Sverige och ursprungsländerna. Adoptionsprocessen har stärkts över tid och barnets bästa genomsyrar processen i högre grad i dag jämfört med när förmedlingsverksamheten startade. Det finns dock oklarheter och brister i flera delar av adoptionsprocessen.

– Tillsynsmyndigheten har inte ställt tydliga krav på adoptionsorganisationerna om vilka dokument som ska krävas in från barnens ursprungsländer för att säkerställa barnets bästa och att barnet blivit tillgängligt för adoption på rätt sätt. Adoptionsorganisationerna har inte heller säkerställt att nödvändig dokumentation, som exempelvis samtyckesdokument, funnits med i barnens adoptionsakter. Adoptionsorganisationerna och tillsynsmyndigheten har tolkat artikel 16 i 1993 års Haagkonvention som att det räcker med ett intygande om att samtycke

[51] Statskontoret (2021), *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

lämnats. Detta uppfyller inte kraven på rättssäkerhet och säkerställande av barnets bästa i adoptionsprocessen och har bidragit till ökad risk för oegentligheter.

– Regeringen har agerat senfärdigt med att reglera och kontrollera de privata adoptionerna, trots en medvetenhet om problem och oegentligheter i dessa adoptioner. Än i dag finns problem med kontroll av barnets bästa i enskilda adoptioner.

– Det finns oklarheter i socialnämndens ansvar för prövning av fortsatt samtycke i enlighet med 1993 års Haagkonvention. Socialnämnderna har i regel inte tagit in nya fakta i prövningen, vilket i praktiken inneburit att prövningen av de juridiska förutsättningarna för adoption gjorts av adoptionsorganisationerna. Införandet av fortsatt samtycke har därmed inte medfört en ökad rättssäkerhet och stärkt prövning av barnets bästa som varit syftet.

– Det finns stora risker i processen med godkännande av utländska adoptionsbeslut och beslut om adoption vid svensk domstol. Såväl tillsynsmyndigheten som domstolen har i sin prövning utgått från de underlag som har funnits i ärendet. Företrädare för såväl tillsynsmyndigheten som tingsrätter menar att det är svårt att identifiera oegentligheter och att pröva och säkerställa barnets bästa i ett sent skede av adoptionsprocessen.

– Otydliga krav på adoptionsorganisationernas dokumentation av förmedlingsverksamheten har allvarligt försämrat adopterades förutsättningar och möjligheter att söka sitt ursprung. Krav på dokumentation har funnits sedan 1981 men fastställdes i lag först 2005. Kraven på dokumentation är otydliga än i dag.

5.4.1 Inledning

Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen för internationella adoptioner

Kommunerna har ansvarat för medgivandeutredningar vid internationell adoption ända sedan de internationella adoptionerna startade i början av 1960-talet. Till en början var det barnavårdsnämnden som ansvarade för handläggningen av medgivandeutredningar, senare socialnämnden. Socialnämnden ansvarar och har ansvarat för medgivandeutredningar både i de adoptioner som förmedlats

209/25 Remiss - Sveriges internationella

genom auktoriserade sammanslutningar och de adoptioner som genomförts privat eller som enskild adoption.

Ansvaret för själva adoptionsförmedlingen låg till en början på Socialstyrelsen, men övergick från 1973 till NIA som samarbetade med AC. AC hade dock inget ansvar för förmedlingen av adoptioner under denna period. NIA hade förmedlingsansvaret fram till 1979 då ansvaret övergick till ideella föreningar som auktoriserades av NIA. Ansvaret för förmedlingen ligger ännu i dag på de auktoriserade adoptionsorganisationerna.

Socialnämnderna fick 1985 ansvaret att godkänna förmedlingsväg vid privat adoption efter yttrande av NIA. Från 1997 övergick ansvaret till NIA och därefter MIA. I dag har MFoF ansvaret att pröva om förmedlingsvägen vid enskilda adoptioner är godtagbar.

När Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention infördes ett nytt moment i adoptionsprocessen efter att de sökande utsetts som föräldrar till ett barn: samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Ansvaret ligger på socialnämnden och gäller både adoptioner som går via auktoriserade sammanslutningar och enskilda adoptioner och oavsett om barnet som föreslås för adoption har sitt ursprung i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention eller inte.[52]

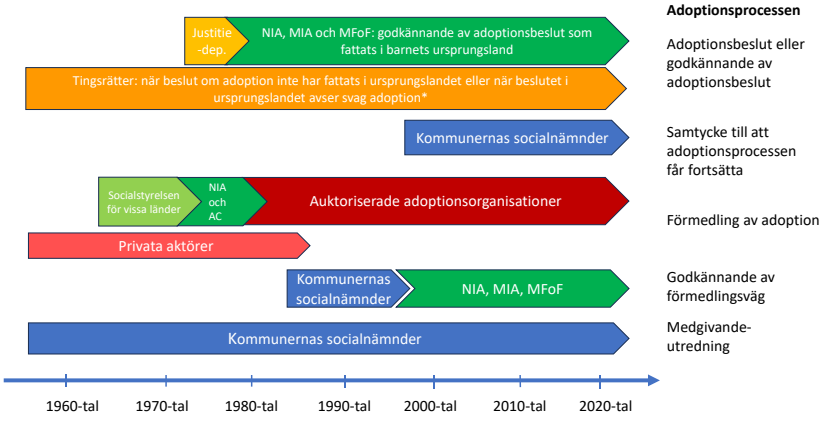
Olika aktörer har och har haft ansvar för beslut om adoption respektive godkännande av utländska adoptionsbeslut. I de fall där det inte fattats något beslut om adoption i barnets ursprungsland eller då beslutet avsett svag adoption[53] har svensk domstol fattat beslutet om adoption. Det gäller både adoptioner som förmedlats via auktoriserade sammanslutningar och enskilda adoptioner. I de fall det finns ett beslut om adoption från barnets ursprungsland kan det beslutet erkännas automatiskt eller godkännas av den aktör som regeringen utsett som ansvarig. Till en början låg ansvaret för att godkänna utländska adoptionsbeslut på Justitiedepartementet, det övergick 1976 till NIA och från 2005 till MIA och från 2016 till MFoF. Efter att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention erkänns adoptionsbeslut från Haaganslutna länder automatiskt i Sverige, dvs. det krävs inget godkännande av tillsynsmyndigheten. Även adoptioner som har meddelats i ett annat nordiskt land er-

[52] Prop. 1996/97:91 s. 61 och prop. 2017/18:121 s. 103.
[53] Under perioden 1982–2018 har adoptionsmyndigheten inte godkänt utländska adoptionsbeslut som avser svag adoption.

känns automatiskt enligt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Sedan 2018 gäller att om den som har adopterats var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige när adoptionsförfarandet inleddes, ska MFoF godkänna det utländska adoptionsbeslutet för att beslutet ska gälla i Sverige.

Förändringarna i ansvar i adoptionsprocessen från 1960-talet och fram till i dag framgår av figur 5.1.

Figur 5.1 Roll- och ansvarsfördelning i adoptionsprocessen för internationella adoptioner från 1960-talet fram till i dag



* Under perioden 1982–2018 beslutade svensk domstol om adoption i ärenden där det fattats ett beslut om svag adoption i ursprungslandet, i stället för att adoptionsmyndigheten godkände det utländska adoptionsbeslutet.

Källa: Egen sammanställning.

5.4.2 Staten har förmedlingsansvaret fram till 1979

Socialstyrelsen ansvarar för förmedlingen fram till 1973

Socialstyrelsen hade fram till 1965 i uppgift att fungera som förmedlingskontakt mellan sökande som ville adoptera ett utländskt barn och det internationella organet ISS. Socialstyrelsen slöt 1965 avtal om adoptioner med barnhemmet Metera i Grekland och 1966 slöts avtal med Child Placement Service (CPS) i Sydkorea. Enligt avtalen skulle ansökan om adoption göras till Socialstyrelsen, och ursprungslandet ansvara för att ange vilket barn som kunde bli

aktuellt för adoption. Genom avtalen etablerades rutiner för ansökningsförfarandet, förmedlingen, adoptionsförfarandet, och hur barnets resa till Sverige skulle genomföras.[54] Utredningen av sökanden gjordes fortsatt av barnavårdsnämnden i sökandens hemkommun. Från och med 1965 åtog sig Socialstyrelsen ansvaret att aktivt bistå svenskar som önskade adoptera utomlands och fick därmed en roll som förmedlare mellan adoptionssökande och de kontakter som fanns etablerade i utlandet. Socialstyrelsen slöt 1971 ett avtal om adoption med Filippinerna.[55]

Socialstyrelsens handläggning av förmedlingsärenden för avtalsländerna skilde sig något åt mellan länderna. När det gällde Sydkorea och Filippinerna skickade sökande handlingar till Socialstyrelsen som översatte dem och skickade till de aktuella institutionerna i länderna. Institutionen föreslog placering av ett visst barn till ett visst föräldrapar och Socialstyrelsen förmedlade förfrågan om de sökande önskade ta emot barnet. Med förfrågan följde foto på barnet samt personliga data, resultat av medicinsk undersökning, uppgifter om social bakgrund och socialarbetarens kommentarer. De sökande och Socialstyrelsen kontaktade den lokala barnavårdsmyndigheten om begäran om fosterhemstillstånd för det föreslagna barnet. Tillståndet sändes tillsammans med uppgifter om att de sökande var villiga att ta emot barnet till institutionen CPS i Sydkorea. När barnet anlänt till Sverige underrättades den lokala barnavårdsmyndigheten om att barnet kommit och stod under fosterbarnstillsyn. Fram till 1973 fattades beslut om adoption i Sydkorea och från 1973 och fram till 2012 i svensk domstol. När det gällde adoptioner från Grekland kallades de sökande som preliminärt godkänts av det grekiska kontaktorganet till Grekland. De sökande hade då ett tillstånd av Kungl Maj :t att adoptera det barn som kunde komma att förmedlas till dem. Om de efter en tids vistelse där blev definitivt godkända valdes ett barn ut åt dem där. Adoptionen beslutades vid grekisk domstol medan adoptivföräldrarna var kvar i Grekland.[56]

Det finns ingen fullt tillförlitlig statistik över hur många adoptioner som förmedlades genom Socialstyrelsen. En uppgift säger att Socialstyrelsen till och med 1972 förmedlade 2 200 adoptioner från avtalsländerna Sydkorea, Grekland och Filippinerna.[57]

[54] C. Lindgren (2010), s. 30–31 och SOU 1967:57, s. 101 ff.
[55] Rådgivande nämnden (1973), s. 5.
[56] Rådgivande nämnden (1973), s. 8–9.
[57] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). s. 9.

NIA har förmedlingsansvaret 1973–1979

NIA etablerades inom Socialstyrelsen den 1 juli 1973. I NIA:s uppdrag ingick bland annat ansvaret att förmedla ansökningar om adoption av utländska barn. Enligt instruktionen fick NIA tillsätta ett arbetsutskott med tre ledamöter som skulle ansvara för arbetet med förmedlingen av ansökningar om adoption av utländska barn genom urval av sökande med förhandsbesked enligt 47 § barnavårdslagen (1960:97). Arbetsutskottet antog namnet Förmedlingsutskottet (FU). I utskottet ingick en representant från NIA, en från AC och en från adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd. FU kunde vid behov anlita medicinsk och psykologisk expertis. Förmedlingsutskottets eller NIA:s beslut kunde inte överklagas.[58]

AC ges en central roll i NIA:s förmedlingsverksamhet

AC ansökte 1970 om tillstånd att få förmedla fosterbarn i adoptionssyfte i enlighet med 54 § barnavårdslagens krav, men Socialstyrelsen var tveksam till att bevilja tillstånd. Lösningen blev i stället, utifrån förslag från Socialstyrelsens rådgivande nämnd där AC ingick, att ett samarbetsavtal mellan NIA och AC skulle etableras. På så vis skulle staten kunna dra nytta av det omfattande kontaktnät som AC byggt upp i utlandet. Det innebar att AC ansvarade för alla länder utom de tre som Sverige hade ett samarbetsavtal med.

Utöver kontakter med olika länder ingick AC i NIA:s förmedlingsverksamhet. Förmedlingsansvaret låg på NIA, men själva förmedlingsverksamheten skötte NIA i samarbete med AC. AC ingick i NIA:s förmedlingsutskott (FU) och hade därmed insyn i och medverkade i beslut i enskilda förmedlingsärenden.

NIA:s förmedlingsarbete i samarbete med AC

Samarbetet i förmedlingsärenden reglerades inte i samarbetsavtalet mellan NIA och AC utan i en PM om rutiner för samverkan.[59]

Sökande som önskade adoptera ett utländskt barn kunde vända sig både till NIA och AC med sina ansökningar. Ansökningarna

[58] NIA (1980), *Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979*.
[59] NIA, PM om rutiner för samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum 1974-08-21.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hanterades av FU som skulle göra ett urval bland flera tänkbara sökande av barn från ett visst land eller till ett visst barn. FU rekommenderade därför AC att presentera ett större antal ansökningshandlingar, helst dubbelt så många, än det antal barn som skulle placeras. På så sätt skulle förmedlingen av utländska barn hanteras på samma sätt som med svenska adoptivbarn och ge de utländska barnen samma rätt att komma till så tillfredsställande uppväxtförhållanden som möjligt.

Ett första urval gjordes på AC eller NIA utifrån landets krav, sökandes önskemål och när i tid ansökan lämnats in till AC eller NIA. AC skickade därefter en skriftlig ansökan till FU. FU gjorde ett urval utifrån de sökandes ålder och hälsa, familjesammansättning, önskemål om barnet samt utifrån olika länders krav och information om barnet (bakgrund, hälsotillstånd etcetera). FU rekommenderade sedan ett visst antal sökande för ett visst land och i de fall som barnen var kända rekommenderade FU en familj. De allra flesta ärenden avsåg dock rekommendation av familjer för barn från ett visst land eller viss kontakt i ett land utan att man hade individuella uppgifter om några barn. Oftast var det barnets hemland som avgjorde frågan om vilken familj i Sverige som skulle erbjudas att ta emot ett visst barn.

Beslut om vilka handlingar som skulle skickas till vilket land och vilken familj som skulle föreslås till vilket barn fattades av FU. Beslutsformuleringen anpassades beroende på om valet av adoptivföräldrar för ett visst barn gjordes i Sverige eller i barnets hemland. Om valet gjordes i barnets hemland formulerades beslutet enligt ”FU rekommenderar AC att handlingarna för familjerna X, Y, Z översänds till AC:s ombud i landet X”. Om valet gjordes i Sverige löd beslutet ”FU beslutar rekommendera AC att föreslå familjen X att hos den lokala barnavårdsmyndigheten ansöka om tillstånd jämlikt 47 § 1 och 2 st. barnavårdslagen att motta barnet Y som fosterbarn för framtida adoption.”

I de ärenden där FU efterfrågade kompletteringar ansvarade till en början AC för kompletteringar för sina sökande och NIA:s kansli för dem som ansökt via NIA. Efter hand ändrades detta så att NIA:s kansli hanterade samtliga kompletteringsärenden. NIA:s kansli och AC vidarebefordrade sedan de utvalda ansökningarna för slutligt urval i barnens respektive hemländer. I de fall där FU kommit fram till

att en sökande inte skulle komma att kunna väljas ut och få ett barn förmedlat kontaktade man sökanden och informerade dem om detta.

Handläggningsrutinerna för FU anpassades över tid och utifrån förändrade krav och förutsättningar i ursprungsländerna. År 1975 förenklades exempelvis anmälningsrutinerna för ansökan om barn via NIA. Det innebar bland annat att en ansökan till NIA skulle gälla samtliga länder som NIA och AC hade kontakt med eller skulle få kontakt med.

Under perioden 1973–1979 behandlades cirka 9 000 ansökningar i NIA:s förmedlingsutskott och cirka 5 400 barn förmedlades av NIA.[60]

NIA fokuserade på barnens rätt till bästa möjliga uppväxtförhållanden

En utgångspunkt för FU:s arbete var varje barns rätt att komma till bästa möjliga uppväxtförhållanden. FU tittade därför på de sökandes hälsa och ålder, hur de levde och om de tillhörde någon grupp av extremt slag. FU hade också möjlighet att vid behov ta in utlåtande från medicinsk och psykologisk expertis för att bedöma lämpligheten hos de sökande att adoptera ett barn. Utskottet hade funnit ett antal ärenden där de bedömde att barnavårdsnämnden inte borde ha lämnat ett positivt förhandsbesked till de sökande. I några fall ledde expertutlåtandena till att barnavårdsnämnden omprövade sitt beslut om förhandsbesked.[61]

Av FU:s slutrapport för verksamheten 1973–1979 framgår att det i de allra flesta förmedlingsärenden inte fanns några individuella uppgifter om barn. FU rekommenderade i dessa fall familjer för barn från ett visst land eller viss kontakt i ett land och skickade till det aktuella landet utan att ha information om barnen. Oftast gjordes matchningen av barn och sökande i barnens hemländer.[62]

[60] NIA 1974-08-21 NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979. NIA 1974-08-21, PM om rutiner för samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum, Bil. § 7 NIA-protokoll 1974-09-16.
[61] NIA, Förmedlingsutskottets verksamhetsberättelse 1974–1975, 1975–76 och 1976–1977. NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[62] NIA 1974-08-21 NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

5.4.3 Auktoriserade ideella sammanslutningar får ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen 1979

Ny ansvarsfördelning regleras i lag om internationell adoptionshjälp

Regeringen beslutade 1979 om en ny ansvarsfördelning för den internationella adoptionsverksamheten som innebar att ansvaret för den internationella adoptionsförmedlingen övergick från NIA till auktoriserade ideella föreningar. NIA fick ansvaret att pröva och besluta om vilka sammanslutningar som skulle få auktorisation att förmedla utländska adoptioner.

Den nya ansvarsfördelningen och kraven på sammanslutningarna reglerades i 1979 års lag som började gälla den 1 juli 1979. I lagen definierades vad som avsågs med internationell adoptionshjälp. Det var sådan verksamhet som hade till syfte att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland samt att även i övrigt lämna den hjälp som behövdes för att en adoption skulle kunna genomföras. Enligt lagen skulle auktorisation ges till sammanslutningar som hade till huvudsakligt syfte att lämna internationell adoptionshjälp och som kunde lämna hjälpen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke.[63]

Sammanslutningarnas beslut att lämna adoptionshjälp ska fattas i förmedlingsutskott där samhällsrepresentant ingår

NIA kom 1983 ut med en handbok till adoptionsorganisationerna som beskrev kraven på verksamheten och hur förmedlingen av utländska adoptivbarn skulle gå till. Den gav också praktiska råd. Av handboken framgick att auktorisation innebar att adoptionsorganisationen fick översända ansökningar om adoptivbarn till de utlandskontakter som organisationen uppgivit i sin ansökan om auktorisation eller som senare anmälts till NIA. I och med att organisationen fått auktorisation hade den påtagit sig och av samhället tillerkänts en viss offentligrättslig funktion och skulle följa lagar

[63] Prop. 1978/79:108.

och förordningar. Samhället skulle ges full insyn i adoptionsorganisationen arbete.

Enligt handboken bör adoptionsorganisationernas förmedling av ansökningar om utländska adoptivbarn ske i särskilda utskott, så kallade förmedlingsutskott (FU). NIA skulle utse 1–2 samhällsrepresentanter som skulle delta i varje enskilt beslut att lämna adoptionshjälp. I övrigt bör, enligt handboken, minst två ledamöter från adoptionsorganisationen ingå i FU. Adoptionsorganisationen fick endast lämna adoptionshjälp till sökande som hade medgivande från socialnämnd. Om en samhällsrepresentant hade en annan mening än organisationen i frågan om adoptionshjälp, skulle frågan överlämnas till tillsynsmyndigheten för avgörande.

Adoptionsorganisationen bör enligt handboken utse en person att ansvara för handläggning av förmedlingsärenden. Det bör vara en person med erfarenhet av socialt arbete och med ingående kännedom om frågor som rör adoption av utländska barn. Handläggare av förmedlingsärenden ska också ha ingående kunskaper om utlandskontakternas krav på sökande.[64]

Krav på barnets bästa och att det finns handlingar som gör att adoptionen kan slutföras i Sverige

Enligt lagen skulle barnens bästa vara det främsta riktmärket för sammanslutningarnas verksamhet. Enligt NIA:s handbok från 1983 skulle adoptionsorganisationerna följa lagstiftning och förordningar i de länder barnen kom ifrån och beakta utlandskontaktens krav och önskemål. Om en verksamhet i ett land förändrades så att den inte längre motsvarade de krav som angetts i auktorisationsansökan, skulle den avvecklas. Adoptionsorganisationen ansvarade för att avgöra om och när ett eventuellt samarbete med en utländsk kontakt skulle avbrytas.

Handboken ställde även tydliga krav på att barnets identitet skulle vara fastställd innan de sökande reste till landet för att hämta ett barn. De sökande fick endast hämta det barn som de skriftligen accepterat. Någon möjlighet att byta ut ett barn mot ett annat barn eller ta emot ytterligare ett barn bör enligt handboken inte förekomma och detta bör adoptionsorganisationerna informera sina utlandskontakter och

[64] NIA (1983). *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 12–13.

de sökande om. Enligt NIA:s handbok bör organisationerna också arbeta för att få så mycket kännedom som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra denna information till adoptivföräldrarna och socialnämnden. Vad gäller vilka adoptionshandlingar som skulle finnas från ursprungslandet står endast att sammanslutningen ska se till att de sökande får sådana handlingar från barnets ursprungsland att adoptionen kan slutföras i Sverige.[65] Det är därför otydligt vilka handlingar som ska ingå i ett adoptionsärende.

AC beskriver att det ofta saknades utförlig information om barnens bakgrund i de tidiga adoptionerna, exempelvis från Colombia. Oftast fick AC bara en kortfattad beskrivning av vad som låg till grund för adoptionen. Det som efterfrågades var ett beslut från en myndighet eller domstol i ursprungslandet som fastställde att barnet var tillgängligt för adoption. Enligt AC saknades det regelverk och riktlinjer både i Sverige och i ursprungsländerna kring vilka dokument som skulle ingå i ett adoptionsförfarande, och vilka handlingar som adoptionsorganisationen skulle efterfråga i ursprungsländerna.[66]

1993 års Haagkonvention ställer tydligare krav på uppgifter och handlingar om barnet men oklart vilka dokument som ska och har begärts in

I samband med att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention ersattes 1979 års lag med LIA. Den innebar inga större förändringar vad gällde kraven på sammanslutningarnas adoptionsförmedling. Definitionen av adoptionsförmedling var snarlik den för adoptionshjälp. Med internationell adoptionsförmedling avsågs ”verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sin hemvist samt att även i övrigt lämna den hjälp som behövs för att en adoption ska kunna genomföras.” En förändring som gjordes var att möjligheten för sammanslutningarna att göra en egen lämplighetsprövning av de sökande togs bort.[67] Som en konsekvens av detta avvecklades samhällsrepresentanternas deltagande i samman-

[65] NIA. *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, 1983, s. 5, 8, 18–19.
[66] Skriftligt svar från AC 2025-02-04.
[67] Prop. 1996/97:91, s. 53.

slutningarnas förmedlingsverksamhet från 2000.[68] Det infördes även en tystnadsplikt för sammanslutningarna.[69]

NIA gav 1997 ut en reviderad handbok för adoptionsorganisationerna. En hel del i handboken var detsamma som 1983 års handbok. Det ställdes dock något tydligare krav på organisationernas kunskap och kompetens. Utöver kravet att verksamheten med adoptionsförmedling måste bedrivas på ett professionellt sätt skulle adoptionsorganisationen ha ingående kännedom om lagar, bestämmelser och policies om adoption både i Sverige och i de länder där organisationen hade auktorisation. Inom adoptionsorganisationen måste det också finnas sådan ekonomisk kompetens att bokföring och redovisning gjordes på ett professionellt sätt. Det måste också finnas kunskap om kulturella skillnader och vad detta kan innebära för de sökande vad gäller krav på ömsesidig respekt. Samtidigt som organisationen måste respektera det andra landets lagar måste den också vara tydlig om svenska lagar och regler och kräva att dessa respekteras på samma sätt av samarbetskontakterna i annat land.[70]

När det gäller uppgifter och handlingar om barnet står bland annat att adoptionsorganisationen, när sökande får besked om barn, ska se till att de sökande får alla tillgängliga uppgifter om barnet. Vilka uppgifter som ska finnas tillgängliga preciseras inte. Det gör det däremot när det gäller konventionsadoptioner, dvs. adoptioner från Haag-anslutna länder. I enlighet med artikel 16 i 1993 års Haagkonvention ska det för sådana adoptioner tillsammans med barnbeskedet finnas en rapport med uppgifter om barnets identitet, tillgänglighet för adoption, bakgrund, sociala miljö och familjehistoria samt om barnets och dess familjs sjukdomshistoria och barnets särskilda behov. Ursprungslandet ska också överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits och redovisa skälen för beslutet om placeringen. Handlingarna behöver inte innehålla uppgifter om de biologiska föräldrarnas identitet eftersom det finns länder som förbjuder att sådana uppgifter lämnas ut. Adoptionsorganisationerna bör enligt handboken förvissa sig om att de föreskrivna handlingarna finns innan uppgifter om barnet sänds till de sökande. Saknas något bör organisationen begära kompletteringar av handlingarna från ursprungslandet. Har ursprungs-

[68] Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag*, s. 107.
[69] Prop. 1996/97:91, s. 75.
[70] NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 8.

landet uppgett i adoptionshandlingarna att samtliga samtycken som krävs har lämnats, bör detta godtas. När det gäller moderns samtycke framgår av handboken att det finns en skillnad mellan Haagkonventionens och föräldrabalkens krav. Beroende på om adoptionen sker från ett konventionsland eller inte påverkar det vilka krav som ställs vad gäller moderns samtycke.[71]

Enligt AC innebar Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention att det tillkom regler och riktlinjer successivt, och de länder som tillträdde konventionen anpassade sig till de krav som konventionen satte upp.[72]

2005 skärps dokumentationskraven på sammanslutningarna men fortfarande otydligt vilka dokument som ska begäras från ursprungsländerna

Med ändringarna i LIA och etableringen av MIA 2005 skärptes kraven på sammanslutningarna på flera sätt, inte minst genom införandet av tvåstegsauktorisation där auktorisation gavs för Sverige respektive för de enskilda länder där sammanslutningarna ville verka.

Enligt AC fick de från 2005 direktiv från MIA om vad AC som organisation skulle efterfråga i form av information från ursprungsländerna och vad de skulle dokumentera och arkivera.

En tidigare medarbetare vid NIA och MIA berättar att MIA valde att styra adoptionsorganisationerna genom villkor i stället för som tidigare NIA genom handbok till adoptionsorganisationerna och villkor. Villkoren för Sverigeauktorisation var generella och de uppdaterades vart femte år när Sverigeauktorisationerna skulle förnyas. Den tidigare handboken från 1997 gällde inte längre.

Av MIA:s så kallade allmänna krav för sammanslutningar som söker auktorisation från 2005 framgår att sammanslutningen ska dokumentera hela förmedlingsverksamheten i enlighet med lagen och MIA:s villkor (det så kallade dokumentationskravet, se avsnitt 5.4.8). I villkoren för auktoriserade sammanslutningar från samma år ställs ett antal krav på dokumentation av förmedlingsarbetet. Det mesta är generella krav på dokumentation och arkivering. Det finns inte mer uttalade krav om vilka dokument som ska efterfrågas från ur-

[71] NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 19–20.
[72] Skriftligt svar från AC 250204.

sprungsländerna än att ”All handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras” och ”Dokumentationen ska innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information samt information om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes” och ”Till varje förmedlingsärende hörande uppgifter ska dokumenteras och samlas för sig”. Vidare står att ”Sammanslutningen ska, så snart ett visst barn föreslagits för adoption, meddela detta till de sökande och förse dem med det underlag som behövs för deras ställningstagande och för att socialnämnden ska kunna pröva om adoptionsförfarandet ska få fortsätta. Sammanslutningen ansvarar för att de sökande får erforderliga handlingar från utlandet för att kunna fullfölja adoptionen i Sverige.”[73]

Detta bekräftas också av en tidigare medarbetare vid NIA och MIA som säger att det framgick av villkoren att sammanslutningarna ansvarade för dokumentationen i akterna, men NIA och MIA preciserade inte vilka dokument som skulle begäras in eller finnas i en adoptionsakt. En anledning var att det var svårt att ställa generella krav eftersom det kunde skilja sig åt mellan olika länder och i enskilda ärenden vilka handlingar som skulle finnas.[74]

Kraven på sammanslutningarna i dag

Enligt de nu gällande villkoren för sammanslutningarna som MFoF utfärdade 2021 ska sammanslutningarna utöver att informera om adoptionsförmedlingen också informera om risker i samband med internationell adoptionsförmedling. Under rubriken förmedling av handlingar till och från utlandet står precis som tidigare att ”Organisationen ansvarar för att sökande får de handlingar från utlandet som krävs för att kunna fullfölja en adoption i Sverige.” Inte heller här klargörs vilka handlingar som avses.[75]

AC uppger att de har utarbetat rutiner i dialog med MFoF om vilken dokumentation som ska efterfrågas från ursprungsländerna samt hur den ska dokumenteras och arkiveras. Denna dialog hålls löpande. Enligt AC finns dock fortfarande skillnader i hur omfat-

[73] MIA (2005), Allmänna krav för sammanslutningar som söker auktorisation och Villkor för sammanslutningar auktoriserade enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.
[74] Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA och MIA 2025-02-04.
[75] MFoF, Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet, 22 april 2021.

tande informationen om barnens bakgrund är, vilket har att göra med ursprungsländernas egen lagstiftning och eventuella sekretess. AC framhåller att de länder som AC samarbetar med i dag arbetar utifrån Haagkonventionens principer och har lagar och regelverk som säkerställer att barn som adopteras internationellt har blivit tillgängliga för adoption på korrekta grunder.[76]

Frågan om vilken dokumentation som ska finnas i ett förmedlingsärende är aktuell även i dag. Enligt MFoF är det svårt att ställa generella krav eftersom det beror på hur barnet blivit tillgängligt för adoption och vilket land barnet adopterats från. Detta säger också AC.

5.4.4 Ansvaret att pröva och kontrollera privata och enskilda adoptioner

Fram till 1985 hade inte någon aktör ansvar att pröva eller kontrollera privata adoptioner

Vid sidan av förmedlingen genom NIA och därefter de auktoriserade sammanslutningarna genomfördes ett stort antal privata adoptioner under 1970- och 1980-talen. År 1976 förmedlade NIA drygt 800 barn medan 900 barn kom till Sverige på privat väg.

Personer som ville adoptera på egen hand kunde ansöka om medgivande (eller förhandsgodkännande som det då hette) hos socialnämnden För att få hjälp från NIA eller AC var förhandsgodkännande ett villkor. Vid de privata adoptionerna fanns inte några sådana krav och det var därför inte ovanligt att personer adopterade privat utomlands utan att ha ett medgivande. Barnet togs då till Sverige och när det väl var här ansökte adoptanterna om adoption i svensk tingsrätt utan att deras föräldralämplighet prövats.

NIA hade ingen överblick över de privata adoptionerna och hade små möjligheter att kontrollera eller stoppa dem. Det NIA kunde göra var att samla in information från bland annat socialnämnderna om omfattning, från vilka länder privata adoptioner genomfördes, förekomsten av privata förmedlare i Sverige och utomlands samt eventuella oegentligheter. NIA kunde polisanmäla personer som lämnade internationell adoptionshjälp utan tillstånd (9 § 1979 års lag).

[76] Skriftligt svar från AC 2025-02-04.

NIA gick ut med rekommendationer till socialnämnderna att avråda från adoption vid sidan av de auktoriserade sammanslutningarna. I NIA:s handbok för socialnämnder från 1982 står att sökande alltid bör hänvisas till adoptionsorganisationer som auktoriserats av NIA.

> Att söka barn för adoption på egen hand, utan medverkan av svensk auktoriserad organisation, är vanskligt och bör numera avrådas generellt. Utvecklingen sedan senare delen av 1970-talet har nämligen gått därhän att advokater och andra – utan särskild kompetens på området – upptäckt att det går att göra pengar på västerlänningars barnlängtan. Adoptionerna kan gå rätt till - men i uppenbart ökande omfattning har det förekommit att handlingar förfalskas och att vägar används som inte kan godkännas från myndigheternas sida.[77]

I NIA:s handbok står också att socialnämnden bör informera om de garantier som de sökande får genom att adoptera via en auktoriserad adoptionsorganisation. Bland annat framhålls att en organisation alltid går genom en instans som gjort bedömningen att en adoption är till barnets bästa. Organisationerna vet varifrån barnen kommer· och känner till den juridiska proceduren i respektive land. De gör också noggranna granskningar av vilka pengar som betalas till vilket ändamål i barnets hemland. Organisationerna kan bevaka kostnadsutvecklingen för olika tjänster i respektive land och föra förhandlingar eller avstå från fortsatt samarbete om kostnadsökningarna verkar orimligt stora.[78]

Tidigare medarbetare vid NIA beskriver att om det var någon fråga som myndigheten drev så var det frågan om att privata adoptioner borde begränsas.

> Det fanns inga försvarare av privata adoptioner inom myndigheten. Adoptionsorganisationerna påpekade ständigt problemet med de privata adoptionerna. Det var i dessa sammanhang man påpekade oegentligheter eller risk för oegentligheter.

[77] NIA (1982), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 25–26.
[78] NIA (1982), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 26.

År 1985 får socialnämnderna ansvaret att godkänna förmedlingsväg vid adoption

Den nya organiseringen 1979 syftade till att få in den förmedling som bedrevs utan tillstånd under statlig kontroll genom NIA. Enskilda personer med kontakter i utlandet fick dock även fortsättningsvis förmedla adoptivbarn utan auktorisation i enstaka fall. NIA konstaterade att de privata adoptionerna inte minskade och framförde vid flera tillfällen till regeringen att det krävdes en skärpning av regelverket för att komma åt problemet.

Regeringen kom 1984 med en proposition med förslag till ändringar i 1979 års lag och socialtjänstlagen (1980:620), SoL som innebar att socialnämnderna vid sin prövning av medgivande till adoption även skulle godkänna den förmedlingsväg som skulle användas vid adoptionen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1985. Enligt lagen skulle kommunernas socialnämnder pröva tillförlitligheten av det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Syftet var att göra adoptioner som skedde utan medverkan av auktoriserad sammanslutning säkrare. Socialnämnden fick möjlighet att vägra ge sitt medgivande till att ta emot ett utländskt barn för adoption, om de befarade att barnet inte blivit tillgängligt för adoption på ett tillförlitligt sätt. Kravet på godkännande gällde även när adoptionen förmedlades av en adoptionsorganisation. I frågan om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle socialnämnden inhämta yttrande från NIA om det inte var uppenbart obehövligt. Socialnämnden skulle i sitt beslut om medgivande ange det förmedlingssätt som beslutet gällde. Gällde det en privat adoption skulle namnet på det förmedlande organet framgå av beslutet. Socialnämnden blev skyldig att i sitt beslut om medgivande ange för vilket förmedlingssätt beslutet gällde.[79]

Det framgår inte närmare av SoL vad som skulle ligga till grund för bedömningen av tillförlitligheten i förmedlingssättet. I NIA:s handbok för socialnämnder från 1986 beskrivs hur bedömning av förmedlingssätt vid adoption ska göras. Bland annat står att NIA ska tillfrågas om yttrande i ett tidigt skede. Av ansökningshandlingarna ska det framgå hur barnen blir tillgängliga för adoption på den aktuella institutionen. Om ansökan gäller ett specifikt barn ska

[79] Prop. 1984/85:16, s. 1 och 13.

det finnas en beskrivning av varför just det barnet lämnats för adoption.[80]

Under perioden 1985–1997 yttrade sig NIA i ett stort antal ärenden om förmedlingssättets tillförlitlighet. Mer principiella ärenden togs upp i nämnden för beslut, medan övriga beslutades genom delegation. Under 1980-talet behandlade NIA i genomsnitt drygt 200 ärenden per år. I början av 1990-talet ökade antalet ärenden till mellan 300–500 år men minskade från 1995 till ungefär 100 per år. Av NIA:s årsredovisningar framgår att antalet avslag inte var så många, vilket myndigheten förklarar med att sökande fått råd och information från NIA som gjorde att de valde ett annat förmedlingssätt redan innan ärendet gick till formell prövning.[81]

NIA övertar 1997 ansvaret att pröva om förmedlingssättet vid enskild adoption är godtagbart

NIA uppmärksammade under de efterföljande åren att det förekom brister i socialnämndernas godkännande av förmedlingsväg. Bland annat hade socialnämnder inte inhämtat NIA:s yttrande vid enskild adoption och de hade inte prövat kontakter trots att förändringar skett vad gällde kontakten eller krav i ursprungslandet. Socialnämnder hade också gett otydliga medgivanden med hänvisning till att NIA godkänt kontakten eller gett medgivande för förmedlingssätt som NIA avstyrkt. Det förekom också att sökande adopterat privat med ett medgivande som gällt för auktoriserad organisation. NIA polisanmälde ett misstänkt fall av illegal förmedling.[82]

I samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 tog NIA över socialnämndens ansvar att pröva om förmedlingsvägen vid enskilda adoptioner var godtagbar. Prövningen togs bort för adoptioner som förmedlades av en auktoriserad sammanslutning. De enskilda adoptionerna begränsades också till släktingadoptioner och adoptioner där den sökande hade särskild anknytning till ett visst land och därmed speciella skäl att vilja adoptera därifrån. Vid den här tidpunkten hade antalet enskilda adoptioner minskat i antal och låg på ungefär 10 procent av det totala antalet adoptioner.

[80] NIA (1986), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 22–23.
[81] NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91 s. 10 och årsredovisning för 1997, s. 14.
[82] NIA informerar nr 2 1991.

Under perioden 1997–2023 har tillsynsmyndigheten prövat ungefär 30–50 ärenden om förmedlingsväg per år. Från 2020 har antalet ärenden legat på 20–30 ärenden per år.

Fortfarande bristande överblick över antalet enskilda adoptioner

MFoF ansvarar i dag för prövning av om förfarandet vid enskild adoption är godtagbart. För att enskild adoption ska tillåtas krävs att adoptionen avser ett släktingbarn eller att det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation och att myndigheten godkänt förfarandet. Med godtagbart förfarande avses att förmedlingssättet ska vara tillförlitligt och processen ska gå till på ett etiskt godtagbart sätt. Det får inte finnas risk för till exempel barnhandel. Myndighetens prövning ska göras innan barnet lämnar landet. I ansökan ska de sökande redovisa information om de kostnader som kommer att betalas i utlandet, exempelvis ersättningar till domstol, advokat, barnhem eller organisationer. MFoF fattar beslut om den sökande får eller inte får genomföra en enskild adoption. Beslutet kan överklagas till förvaltningsrätten.[83]

MFoF beskriver att det fortfarande saknas statistik över hur många enskilda adoptioner som genomförs per år. Anledningen är att vissa adoptioner beslutas i domstol utan att de föregåtts av en prövning av MFoF eller förmedlats genom en sammanslutning. Majoriteten av de enskilda adoptionerna i dag avser adoption av släktingbarn. Det händer också att personer som bott en period i ett visst land vill adoptera ett barn därifrån. Enskilda adoptioner sker också från länder som ingen sammanslutning har auktorisation för. MFoF uppger att de inte vet hur många av ansökningarna om enskild adoption som fullföljs. MFoF har inte heller statistik eller kännedom om hur många adoptioner från Haaganslutna länder som faktiskt genomförs. Det hör till ovanligheten att myndigheten får in adoptionsbeslutet efter att det har fattats i utlandet. Oftast är det fortsatta samtycket från socialnämnden enligt artikel 17 c det sista dokument som myndigheten hanterar. MFoF har i olika sammanhang framhållit att det finns särskilda svårigheter att upprätt-

[83] https://mfof.se/internationella-adoptioner/stod-och-vagledning/att-adoptera/enskild-adoption.html, hämtad 2025-02-11.

hålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner. Regleringen kring enskilda adoptioner ger liten vägledning om vilken prövning som myndigheten ska göra och den saknar också säkerhetsmekanismer som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess. MFoF lyfte i en slutrapportering till regeringen 2024 flera förslag som syftar till att stärka rättssäkerheten vid enskild adoption.[84]

5.4.5 Socialnämndernas ansvar för prövning av fortsatt samtycke

Prövning av fortsatt samtycke – ett krav enligt 1993 års Haagkonvention

I samband med att Sverige 1997 ratificerade 1993 års Haagkonvention infördes ett nytt moment i adoptionsprocessen – prövning och beslut om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Fortsatt samtycke prövas efter att de sökande fått ett barnbesked från det aktuella ursprungslandet och gäller ett specifikt barn. Enligt artikel 17 c i konventionen får ett barn inte överlämnas till de tilltänkta adoptivföräldrarna förrän centralmyndigheterna i båda staterna har samtyckt till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Ansvaret för att pröva och besluta om fortsatt samtycke ligger på kommunernas socialnämnder. Enligt 6 kap. 14 § socialtjänstlagen[85] ska socialnämnden pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta när ett visst barn har föreslagits för adoption. Prövningen ska ske skyndsamt och senast inom två veckor från att de presumtiva adoptivföräldrarna kommit in med en anmälan om detta.

[84] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122*, dnr 2023-998, s. 11 ff.
[85] 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det är oklart för socialnämnderna vilket ansvar de har för prövning av fortsatt samtycke

Ett antal familjerättssekreterare vid socialnämnden som handlägger ansökningar om fortsatt samtycke uttrycker i en intervju[86] att det är otydligt vad socialnämndens prövning av fortsatt samtycke ska omfatta, särskilt vad gäller vilka adoptionshandlingar som ska kontrolleras. Familjerättssekreterarna beskriver att det till en början var tydligt uttalat att socialnämnden hade ansvaret att säkerställa att nödvändiga adoptionshandlingarna fanns i ärendet. I sin prövning gick de igenom och granskade alla dokument och ställde frågor till den adoptionsorganisation som förmedlade adoptionen. Fokus för prövningen låg på sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till. Familjerättssekreterarna menar dock att utvecklingen sedan ungefär 10–15 år gått mot att det i praktiken är adoptionsorganisationerna som kontrollerar adoptionshandlingarna, till exempel barnets identitet, samtycke, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. En förklaring till detta enligt familjerättssekreterarna är att det är otydligt i handboken för socialnämnder vilket ansvar som ligger på socialnämnden respektive de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Socialtjänsten ställer ibland kompletterande frågor till adoptionsorganisationerna, till exempel om adoptionsorganisationen har samtalat med barnets biologiska mor om vad en svensk adoption innebär och om det finns något skriftligt samtycke till adoptionen. Det återkommande svaret från adoptionsorganisationerna är att de inte har fler uppgifter än de som lämnats och att det är den enda dokumentation som finns om barnet. Adoptionsorganisationerna anser att socialtjänstens uppgift är att gå igenom barnets dokument med de presumtiva adoptivföräldrarna med fokus främst kring barnets behov av särskilt stöd, ålder med mera. Efter dialog med de presumtiva adoptivföräldrarna undertecknas ofta handlingarna utan att socialnämnden haft möjlighet att granska relevanta dokument.[87]

Denna beskrivning bekräftas av en enkät till socialnämnder som utredningen Modernare adoptionsregler lät göra 2009. Enkäten besvarades av handläggare vid socialnämnder i 59 av totalt 69 utvalda

[86] Möte med familjerättssekreterare från Kalmar kommun och två stadsdelar i Stockholm stad 2024-12-03.
[87] Information från Stockholms stad den 20 oktober 2024.

kommuner och omfattade frågor både vad gällde internationella adoptioner som genomförts genom en auktoriserad sammanslutning och enskilda adoptioner. Av enkätsvaren framgick att 90 procent av socialnämnderna bedömt att de inte behövt begära in kompletterande information om barnets hemförhållanden i ursprungslandet från sammanslutningarna. Det fåtal socialnämnder som begärt ytterligare information från sammanslutningen hade efterfrågat kompletteringar på grund av att barnet fått fel födelsedatum, att informationen om barnets hälsotillstånd varit otillräcklig eller att barnets aktuella situation eller hälsoundersökning inte varit komplett. Socialnämnderna uppfattade det som svårt att inhämta information om barnets hemförhållanden i de adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad sammanslutning. Anledningen var att barnen ofta var övergivna och att barnets hemland kunde ha straffbelagt föräldrar som övergav sina barn med följden att ingen visste var föräldrarna var. Många socialnämnder svarade också att de inte utredde barnets hemförhållanden utan förutsatte att barnets sociala bakgrund och de juridiska förhållandena hade utretts av den auktoriserade sammanslutningen. Endast en socialnämnd svarade att de tagit kontakt med barnets föräldrar eller andra anhöriga i barnets hemland och det gjordes genom ambassaden. Denna socialnämnd hade också inhämtat samtycke från barnets föräldrar via ambassaden. I enkäten hade en socialnämnd svarat att samtycke ska finnas och att det låg utanför socialnämndens befogenhet att inhämta samtycke från föräldrarna i ett annat land.

I enskilda adoptioner inhämtade socialnämnderna i något högre grad information om barnets hemförhållanden. 30 procent av socialnämnderna svarade att de ofta begärde in sådan information. Det gjordes i de allra flesta fall genom MIA, men de kontaktade även den svenska ambassaden i det aktuella ursprungslandet eller i vissa fall även den utländska behöriga myndigheten. Även i enskilda adoptioner uppgav socialnämnderna att det var svårt att inhämta information om barnets ursprungsmiljö och hemförhållanden. De uppgav att det kunde vara svårt att få kontakt med de biologiska föräldrarna i ursprungslandet och svårt att få fram dödsbevis från utlandet om de biologiska föräldrarna var avlidna. Det kunde även vara svårt att klargöra barnets situation i hemlandet och ta reda på vilka alternativ till adoption som kunde finnas i ursprungslandet. Socialnämnderna uppgav att det kunde vara problematiskt att bedöma om det

fanns adoptionsskäl eller inte och om adoptionen var till barnets bästa. De uppgav också att det förekom att de biologiska föräldrarna ville att barnet skulle få ett bättre liv i Sverige i fråga om utbildning, boende och sjukvård. När det gällde äldre barn kunde det vara svårt att bedöma anpassning och anknytning. Många socialnämnder ansåg att det var svårt att veta vad som krävdes av dem och att regelverket var otydligt. Drygt 80 procent av socialnämnderna svarade att de inte tog kontakt med barnets föräldrar i barnets hemland eller tog initiativ till att inhämta samtycke från barnets föräldrar vid enskilda adoptioner. Det fåtal socialnämnder som inhämtat samtycke hade uppmanat de sökande att presentera ett samtycke.[88]

Enligt handboken är det otydligt vad socialnämnderna ska pröva när det gäller fortsatt samtycke

Enligt de familjerättssekreterare vid socialnämnden som vi intervjuat är det alltså inte tydligt vilket ansvar socialnämnden har vad gäller prövning av fortsatt samtycke och att handboken för socialnämnderna inte ger någon vägledning.

I NIA:s handbok för socialnämnder som gavs ut 1997 hade kompletteringar gjorts med anledning av Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention och där beskrivs socialnämndens ansvar för prövning av fortsatt samtycke. Enligt handboken ska prövningen av fortsatt samtycke säkerställa att det inte finns legala hinder i Sverige för att genomföra adoptionen. Ett motsvarande beslut fattas i barnets ursprungsland varför socialnämnden inte behövde ta ställning till ursprungslandets lagstiftning. Socialnämnden ska också kontrollera att det föreslagna barnet överensstämmer med det medgivande de sökande har. Det gäller i första hand barnets ålder men det kan också gälla andra förhållanden. De sökande ska själva ha tagit ställning till om de vill adoptera det föreslagna barnet och socialsekreteraren måste förvissa sig om att så är fallet innan samtycke lämnas till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Som underlag för beslutet ska de sökande lämna in en ansökan om behov av beslut om fortsatt samtycke och bifoga de handlingar om barnet och övrigt underlag från barnets ursprungsland som de fått genom den sammanslutning

[88] SOU 2009:61, bilaga 2 s. 327 ff.

som förmedlat adoptionen. I handboken beskriver MIA vilka dokument som krävs enligt 1993 års Haagkonvention och som de sökande ska bifoga ansökan (se avsnitt 5.4.3). Om fortsatt samtycke inte ges ska socialnämnden eller behörigt utskott fatta beslutet. Detta bör leda till att det aktuella barnet måste föreslås en annan familj.[89]

Av 2008 års utgåva av handboken som gavs ut av Socialstyrelsen framgår precis som i 1997 års handbok att en bedömning ska göras av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits. Det innebär en kontroll bland annat av om sökandens medgivande stämmer överens med det specifika barnet. När det gäller den rättsliga kontrollen står att det ska kontrolleras att det inte finns bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan medföra hinder för att adoptionen ska kunna genomföras. Som exempel anges att barn som fyllt 12 år inte får adopteras utan eget samtycke. Socialstyrelsen skriver också att om utredaren eller socialnämnden känner tveksamhet angående de rättsliga förutsättningarna så föreslås, i enlighet med förarbetena till lagen, att socialnämnden kontaktar den förmedlande adoptionsorganisationen eller MIA. I en not står att förarbetena inte ger några närmare detaljer om vilken prövning socialnämnden ska göra i det här skedet av adoptionsförfarandet. Socialstyrelsen hänvisar till att en statlig utredare fått i uppdrag att överväga om det behövs tydligare vägledning för denna typ av prövning då ett tidigare okänt barn föreslagits för adoption och att utredningen ska redovisa sitt uppdrag 2009.[90] 2008 års handbok är därmed otydligare jämfört med den föregående handboken vad gäller vilka dokument som ska kontrolleras och vilka socialnämnden ska tillfråga om något är oklart.

I en ny version av handboken från 2014 står samma beskrivning som i 2008 års handbok, med skillnaden att Socialstyrelsen i en not endast konstaterar att det av förarbetena inte framgår närmare detaljer om vilken prövning socialnämnden ska göra när det gäller fortsatt samtycke.[91]

Av förarbetena till ändringarna i LIA framgår att Lagrådet uttalade att det inte var helt klart vad en prövning enligt artikel 17 c (fortsatt samtycke) skulle gå ut på. Där framgår också att NIA

[89] NIA (1997), *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder. Reviderad utgåva 1997*, s. 69 f.
[90] Socialstyrelsen (2008), *Internationella adoptioner. Handbok för socialtjänsten*, s. 119 f.
[91] Socialstyrelsen (2014), *Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner*, s. 119 f.

och Kommunförbundet i sina remissyttranden tillstyrkte förslaget att lägga ansvaret för prövning och beslut om fortsatt samtycke på socialnämnderna medan adoptionsorganisationerna framförde att ansvaret i stället skulle läggas på dem. Som skäl för sin ståndpunkt anförde adoptionsorganisationerna bland annat att det skulle ta alltför lång tid om socialnämnderna fick ansvaret att fatta besluten. AC framförde också att prövningen enbart avsåg frågan om det fanns legala hinder för den tilltänkta adoptionen och att det inte kunde begäras att kommunernas socialsekreterare skulle kunna kontrollera om det fanns sådana hinder. Varje fördröjning av ett beslut skulle enligt AC vara till men för barnet i utlandet. BFA framförde liknande synpunkter.[92]

I den senaste handboken som gavs ut av MFoF 2021 är innehållet vad gäller fortsatt samtycke till stora delar detsamma som 2008. Där klargörs dock att prövningen är densamma oavsett om barnet som föreslås för adoption har sitt ursprung i ett land som är anslutet till Haagkonventionen eller inte. En annan skillnad är att det inte längre står att socialnämnden ska kontakta adoptionsorganisationerna vid tveksamheter angående rättsliga förutsättningar för adoption. Kontakt ska tas med MFoF.[93] De familjerättssekreterare som vi har intervjuat framför att om de ska ta ett större ansvar för att säkerställa adoptionshandlingar måste de få tydliga instruktioner om vilka handlingar som ska finnas med och hur de ska granska dessa handlingar.[94]

MFoF föreslog 2024 att ansvaret att pröva och besluta om fortsatt samtycke ska läggas på MFoF och även omfatta prövning av barnets bästa

MFoF slutredovisade 2024 ett regeringsuppdrag som syftade till att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. I denna rapport finns en mer utvecklad tolkning av vad som ska ingå i prövningen av fortsatt samtycke än vad som framgår av handboken. Bland annat skriver MFoF att Sverige som konventionsland har ett ansvar att vid prövningen av fortsatt samtycke noggrant

[92] Prop. 1996/97:91, bilaga 4, s. 106–107.
[93] MFoF (2021), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 95–96.
[94] Möte med familjerättssekreterare från Kalmar kommun och två stadsdelar i Stockholm stad 2024-12-03.

granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.

I rapporten skriver MFoF att de identifierat brister i organiseringen för prövning av fortsatt samtycke och att bristerna kan få negativa konsekvenser för bedömningen av barnets bästa. MFoF föreslår till regeringen att det bör utredas om ansvaret för prövning och beslut om fortsatt samtycke ska föras över från socialnämnden till MFoF och att prövningen också ska omfatta en prövning av barnets bästa. Ett liknande förslag har lämnats av den norska centralmyndigheten Bufdir som ansvarar för att pröva fortsatt samtycke i adoptioner av barn med särskilda behov i Norge. I dessa ärenden har Bufdir konstaterat att det genomgående saknas juridisk dokumentation och att dokumentationen behöver kompletteras i samtliga ärenden. Myndigheten är oroad över att snabba processer kan leda till mindre strikt kontroll av handlingarna än vad som krävs. MFoF anser att detta är relevant också för Sverige, inte minst eftersom det finns ett skyndsamhetskrav på två veckor i lagen.

MFoF föreslår också att dagens bestämmelser om fortsatt samtycke bör skärpas och tydliggöras, bland annat genom att införa en skyldighet för adoptivföräldrar att ansöka om fortsatt samtycke innan adoptionen genomförs i barnets ursprungsland. Om ett sådant samtycke inte har inhämtats ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.[95]

5.4.6 NIA:s ansvar att godkänna utländska adoptionsbeslut

Ett adoptionsbeslut som fattas i enlighet med 1993 års Haagkonvention gäller automatiskt i Sverige. Om ett sådant beslut har fattats i barnets ursprungsland är de sökande därmed barnets adoptivföräldrar och inget ytterligare beslut behöver fattas efter ankomsten till Sverige. Adoptivföräldern vänder sig direkt till Skatteverket för att registrera adoptionen. Detsamma gäller ett adoptionsbeslut som fattats i ett annat nordiskt land enligt förordningen (1931:429) om

[95] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122. Mars 2024*, s. 3 och 9–10.

vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. I övriga ärenden har det i regel krävts ett godkännande i administrativ ordning för att det utländska beslutet ska bli gällande i Sverige. Detta gäller både adoptioner som förmedlats genom auktoriserad sammanslutning och vid enskild adoption.[96]

Den 1 januari 1972 trädde lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption i kraft. I förarbetena konstaterades att i ett betydande antal av de utländska adoptioner som genomfördes 1969 hade adoptionen ägt rum i barnets hemland. Starka skäl talade därför för att utländska adoptioner i största möjliga utsträckning respekterades och fick verkan i Sverige, bland annat för att undvika haltande rättsförhållanden. Men eftersom man inte kunde räkna med att beslutet föregåtts av noggrann prövning med hänsyn till barnets bästa behövde ärendena ändå prövas i Sverige.[97] Till en början godkändes besluten av Kungl. Majt, från 1975 och fram till 1977 ansvarade Justitiedepartementet för att godkänna besluten och därefter tog Socialstyrelsen följt av NIA och MIA vid. I dag har MFoF ansvaret. Enligt praxis har myndigheten sedan 1982 dock inte godkänt utländska adoptionsbeslut som avser svag adoption vilket inneburit att adoptanterna har fått ansöka om ny adoption i svensk domstol.[98] Vi har inte kunnat utröna hur länge praxisen att inte godkänna utländska beslut som gällde svag adoption pågick men i förarbetena till 2018 års lagändringar står att det förhållandet att den utländska adoptionen är svag inte i sig innebär att den inte kan erkännas. Beslut som snarare liknar fosterhemsplaceringar kan däremot inte erkännas som adoption.[99]

Beslut om adoption i främmande stat får inte godkännas om beslutet skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen (ordre public). I förarbetena till 1971 års lag angavs som exempel att adoptionen framstod som en skenhandling:

> En adoption som inte syftar till att upprätta en verklig familjeanknytning mellan adoptanten och den adopterade torde utan vidare kunna betecknas som stridande mot svensk rättsuppfattning. Det skulle kunna tänkas att utländsk medborgare med hemvist i Sverige i sitt

[96] Prop. 2017/18:121, s. 26 och 123.
[97] Prop. 1971:113 *Kung. Maj:ts proposition med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption* s. 31 ff.
[98] O. Hellberg (1988). *Erkännande av internationella adoptionsbeslut. En jämförande studie*, s. 120 och M. Jänterä-Jareborg (1992). *The recognition and legal effects of foreign adoptions in Sweden*, s. 96 och 105.
[99] Prop. 2017/18: 121 s. 122.

> hemland adopterade en vuxen person uteslutande i tanke att därmed underlätta för honom att få uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige och på längre sikt svenskt medborgarskap. Har den utländska adoptionen på detta sätt karaktär av skentransaktion, bör adoptionen inte tilläggas giltighet här i landet.[100]

Tillsynsmyndigheten redovisar antalet ärenden för godkännande av utländska adoptionsbeslut från 1980. Antalet behandlade ärenden uppgick till cirka 200–500 per år fram till 1997. Det högsta antalet ärenden var 1980 då nästan 700 utländska adoptionsbeslut godkändes. Efter 1997 uppgår antalet ärenden till ungefär 25–50 per år, vilket förklaras av Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention. De flesta ärenden för godkännande av adoptionsbeslut har avsett beslut från Bulgarien, Colombia, Polen och Rumänien. Beslutanderätten i ärendena var delegerad till den ansvarige för juridiska frågor på NIA och MIA.[101]

Vi har i intervju med den juridiskt ansvarige som ansvarade för godkännanden vid NIA fått beskrivet att de sökande för att få ett godkännande av ett utländskt adoptionsbeslut skulle skicka in identitetshandlingar för sig själva och barnet, socialnämndens medgivande och det utländska adoptionsbeslutet (ibland kompletterat med en översättning). Granskningen omfattade en kontroll av att det utländska domstolsbeslutet var ”till synes korrekt”. För att få information om de olika ländernas adoptionslagstiftning användes ett tyskt verk som uppdaterades regelmässigt. Även andra kanaler användes för att få kunskap om ländernas lagstiftning. Myndigheten hade i allmänhet inte några direktkontakter med de aktuella länderna i prövningen. Verksamheten byggde på att man litade på andra länders myndigheter. Om alla papper såg ut att vara i ordning så godkändes beslutet. Enligt den juridiskt ansvarige hade NIA och MIA inga möjligheter att upptäcka oegentligheter i samband med sin prövning av godkännande av utländska adoptionsbeslut.[102]

NIA:s arbete förändrades i samband med ratificeringen av 1993 års Haagkonvention 1997 då utländska beslut från Haaganslutna länder gällde automatiskt.

Regleringen av förfarandet ändrades 2018 genom ändringar i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, för-

[100] Prop. 1971:113, s. 48.
[101] NIA, Årsredovisning för 1999.
[102] Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA och MIA 2023-10-10 och skriftligt svar 2025-03-14.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kortad LAIS, som trädde i kraft den 1 september 2018. I dag gäller att om den som har adopterats var svensk medborgare eller hade sin hemvist i Sverige när adoptionsförfarandet inleddes, ska MFoF godkänna det utländska adoptionsbeslutet för att beslutet ska gälla i Sverige. Myndigheten får även godkänna beslut om utländsk adoption i två andra situationer. Den ena situationen är då adoptionen inte har genomförts i enlighet med LIA men det finns synnerliga skäl och det vore stötande att inte godkänna adoptionsbeslutet. Den andra situationen är vid adoption som har meddelats av behörig myndighet i ett annat land än barnets hemland (ett så kallat tredjeland) och det fanns skälig anledning till att saken prövades i den andra staten.[103] I förarbetena lades det till ytterligare exempel på ordre public-förbehåll. Förutom att adoptionen framstår som en skenhandling angavs att adoptionsbeslutet hade meddelats i strid med grundläggande processuella krav på att berörda personer får komma till tals eller att adoptionen har föregåtts av ett olovligt bortförande.[104] Det var alltså först med LAIS som lagstiftaren gav exempel på att ett utländskt adoptionsbeslut inte fick godkännas om det till exempel saknades samtycke från vårdnadshavare eller barnet eller om adoptionen föregåtts av ett olovligt bortförande.

MFoF har för perioden från 2020–2023 prövat 15–20 ärenden om utländska adoptionsbeslut per år.

5.4.7 Domstolarnas ansvar att utreda och besluta om adoption

Adoptionsärenden som utreds och beslutas av domstol

Om det inte finns ett gällande utländskt beslut om adoption behöver svensk domstol fatta ett beslut om adoption. Svensk domstol får ta upp en ansökan om adoption om barnet eller någon av sökanden har hemvist i Sverige eller om det med beaktande av annan anknytning till Sverige finns särskilda skäl att ansökan prövas här (2 § LAIS). De grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Dessa bestämmelser ska tillämpas i alla adoptionsärenden i svensk domstol. Det innebär att samma materiella regler gäller oavsett om det är en nationell eller interna-

[103] MFoF, Årsredovisning för 2020, s. 34–35.
[104] Prop. 2017:18:121, s. 170 f.

tionell adoption. Under årens lopp har det förts diskussioner om svensk eller utländsk lag ska tillämpas på samtycke vid internationell adoption. Att kravet på moderns samtycke ska bedömas enligt svensk rätt har emellertid alltid bestått.[105] Däremot infördes i samband med 2018 års ändringar i 4 kap. föräldrabalken en ett undantag för samtycke om det finns synnerliga skäl. Vilka adoptionsärenden som har beslutats av svensk domstol har förändrats över tid.

I de fall det inte har fattats ett beslut om adoption i ursprungslandet har adoptionen beslutats i svensk domstol

I de fall det inte fattades något beslut om adoption i barnets hemland måste adoptivföräldrarna ansöka om adoption i svensk domstol. Barnavårdsnämnden och senare socialnämnden skulle lämna yttrande över ansökan med en sammanfattande bedömning och rekommendation om beviljande eller avslag till adoption.[106]

I vissa fall har adoption beslutats i svensk domstol trots att det fattats ett beslut om adoption i ursprungslandet

Enligt ett beslut av NIA 1982 uppmanades adoptanter som hade ett svagt adoptionsbeslut i barnets ursprungsland att ansöka om ny adoption i svensk domstol.[107] NIA motiverade detta med att ”vissa mindre juridiska osäkerhetsmoment elimineras om en svensk dom i stället kan erhållas”. NIA:s beslut har kritiserats bland annat eftersom verkningarna av ett godkännande av ett beslut om adoption från ett annat land är desamma som ett beslut som meddelats i svensk domstol. Att inte erkänna svaga adoptionsbeslut innebar därmed en onödig kostnad för adoptanterna och en extra arbetsbelastning på domstolarna.[108] Vi har inte kunnat utröna hur länge praxisen att inte godkänna utländska beslut om svag adoption pågick men i förarbetena till 2018 års lagändringar står att det förhållandet att den utländska adoptionen är svag inte i sig innebär att

[105] E. Sandström (2024). *Kraven på vårdnadshavarens samtycke vid internationella adoptioner.* Examensarbete i civilrätt, särskilt familjerätt, s. 47.
[106] Socialstyrelsen (1974). *Adoption av utländska barn. Barnavårdsnämndernas handläggning av internationella adoptionsärenden*, s. 4–5.
[107] M. Jänterä-Jareborg (1992), s. 96 och 105.
[108] O. Hellberg (1988), s. 119 f.

den inte kan erkännas. Beslut som snarare liknar fosterhemsplaceringar kan däremot inte erkännas som adoption.[109]

I vissa fall har svensk domstol även beslutat om adoption trots att beslut om stark adoption enligt lag ska fattas i barnets ursprungsland. Det gäller till exempel adoptioner från Colombia fram till slutet av 1980-talet då barn i många fall lämnade landet innan det slutliga adoptionsbeslutet fattats. Eftersom adoptionsbesluten ibland dröjde eller inte kom alls bestämde NIA att beslut om adoption i dessa ärenden skulle fattas i svensk domstol för att säkerställa barnets rättigheter och för att adoptivföräldrarna skulle kunna ansöka om svenskt medborgarskap för barnet i väntan på det slutliga adoptionsbeslutet. Samma problem uppmärksammades i Norge som diskuterade frågan med den colombianska barnskyddsmyndigheten ICBF. ICBF avrådde dock Norge från att fatta ett beslut om adoption innan det att frågan avgjorts rättsligt i Colombia, vilket Norge respekterade.[110] Även i andra fall och för andra länder har ärenden av olika skäl beslutats i svensk domstol trots att det inte fattats ett adoptionsbeslut i ursprungslandet, exempelvis i adoptioner från Sri Lanka.

Domstolarnas utredningsansvar har varit detsamma fram till 2018 då ändringar gjordes i föräldrabalken

Domstolens utredningsansvar i adoptionsärenden där det krävs ett svenskt adoptionsbeslut har i stora delar varit detsamma sedan de internationella adoptionerna startade på 1960-talet. År 2018 förändrades reglerna för hur utredningen i adoptionsärenden som gäller barn (nedan adoptionsutredningen) hämtas in och genomförs i syfte att möjliggöra en effektivare adoptionsprocess och höja kvaliteten på adoptionsutredningarna. Före lagändringen begärde domstolen ett yttrande från socialnämnden. Socialnämndernas yttrande föregicks av en utredning som gjordes av socialförvaltningen. Från 1 september 2018 ska domstolen i stället ge socialnämnden i uppdrag att utse någon att genomföra utredningen. Det innebär att socialnämnden har huvudmannaskap för adoptionsutredningen och ansvarar för att en utredning kommer till stånd i enlighet med domstolens begäran. Socialnämnden prövar dock inte innehållet

[109] Prop. 2017/18:121 s. 122.
[110] Granskningsutvalget for utenlandsadopsjoner. Delrapport om Ecuador og Colombia. 22 januari 2025, s. 141 f.

i adoptionsutredningen eller lämnar ett eget yttrande till domstolen. I stället är det utredaren som redovisar sitt uppdrag direkt till domstolen.[111] Det är oklart i vilken utsträckning de genomförda lagändringarna har medfört en faktiskt höjning av kvaliteten i utredningarna.

Domstolens utredningsansvar

Den domstol som prövar en ansökan om adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett (4 kap. 13 § föräldrabalken). Utredningsskyldigheten varierar beroende på om det är fråga om adoption av ett barn eller om det är fråga om en vuxenadoption. Vad som krävs av domstolen beror även på omständigheterna i övrigt i det enskilda ärendet. Ett ärende om adoption är indispositivt och domstolen har därför ytterst ansvaret för att utredningen i adoptionsärendet är tillräcklig. Det innebär inte en skyldighet att allmänt efterforska förhållanden som kan leda till ett bifall eller avslag till ansökan. I stor utsträckning ankommer det framför allt på sökanden att själv ta fram utredningen. Ett problem med detta är att vissa sökande inte vet vilka handlingar som ska ingå i adoptionsutredningen, exempelvis vad gäller dokument om barnets ursprung och biologiska föräldrars samtycke, och att de inte heller får tydliga svar från kommunen och ibland inte heller från MFoF när de frågar.[112] Om domstolen saknar ett klarläggande i en fråga som är av avgörande betydelse för utgången, ankommer det på domstolen att genom materiell processledning försöka få till stånd ett sådant klarläggande. Domstolen ska genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i underlaget. Enligt uppgift vet inte tingsrätten alltid vilka uppgifter och dokument från barnets hemland som ska ingå i adoptionsutredningen. Det förekommer att kommunen får in ofullständiga redogörelser från tingsrätten.[113] Utredningsskyldigheten tar sikte på bland annat förhållandena hos sökanden och den som sökanden vill adoptera och huruvida ersättning eller bidrag till barnets underhåll har lämnats eller utlovats.

[111] Prop. 2017/18:121 s. 69.
[112] Skriftlig kommentar från expert 2025-04-01.
[113] Skriftlig kommentar från expert 2025-04-01.

Domstolens utredningsansvar fullgörs till stor del genom socialtjänstens adoptionsutredning

Vid adoption av barn fullgörs utredningsskyldigheten till stor del genom socialtjänstens adoptionsutredning. Domstolen ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Domstolen ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. Domstolen får ange riktlinjer för adoptionsutredningen (4 kap. 14 § föräldrabalken). Även om det är domstolen som har det slutliga ansvaret för att utredningen i ärendet är fullständig är tanken att utredningen ska vara genomförd i och med att adoptionsutredningen överlämnas.[114]

Den som genomför en adoptionsutredning ska utreda om förutsättningarna för adoption är uppfyllda och redovisa det som kommit fram direkt till domstolen med ett förslag till beslut. Utredaren ska alltid försöka klarlägga barnets och föräldrarnas inställning (4 kap. 15 § föräldrabalken). MFoF har meddelat allmänna råd för hur en adoptionsutredning ska gå till.[115] Enligt de allmänna råden bör utredaren undersöka barnets hem- och familjesituation samt möjliga alternativ till adoption. Utredaren bör i samtal med barnets föräldrar undersöka deras inställning till adoptionen. Om barnets föräldrar även är vårdnadshavare för barnet, bör utredaren informera föräldrarna om vad adoptionen och ett samtycke till den innebär. Om det redan finns ett samtycke i ärendet, bör utredaren bland annat undersöka omständigheterna kring hur samtycket lämnades samt om föräldrarna har fått sådan information att samtycket kan godtas. Om utredaren bedömer att det finns anledning att kontrollera en lämnad uppgift från ursprungslandet, bör denne själv eller genom svensk utlandsmyndighet ta kontakt med myndigheter i ursprungslandet. I förarbetena står att om barnet eller föräldrarna har sin hemvist utomlands kan det i praktiken vara svårt för utredaren att få direkt kontakt med dem. Utredningsskyldigheten är därför begränsad till vad som är möjligt och rimligt att få fram inom ramen för en adoptionsutredning som ska bedrivas skyndsamt. Utredaren ska göra rimliga ansträngningar för att få fram en inställning, om det inte står klart att det är omöjligt. Enbart det förhållandet att ett barn eller en förälder finns i ett annat land innebär inte att utredaren kan

[114] Prop. 2017/18:121 s. 68.
[115] MFoF. *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*

avstå från att försöka kontakta barnet eller föräldern när det behövs.[116] JO har kritiserat en socialnämnd vars utredare inte försökt få kontakt med tre barn i Uganda för att höra deras inställning till adoptionen. JO konstaterade att utredarna genom sin underlåtenhet åsidosatt en bestämmelse som är av grundläggande betydelse när det gäller barns rättigheter.[117] Enligt MFoF:s allmänna råd bör det av utredningsrapporten framgå vilken information som har lämnats till barnet och barnets föräldrar och vårdnadshavare om innebörden av adoption och av ett lämnat samtycke, på vilket sätt barnets rätt att komma till tals har beaktats, vilken inställning barnet och barnets föräldrar och vårdnadshavare har till adoptionen, vilka samtycken som har lämnats och en bedömning av dessa, och om ersättning eller bidrag till barnets underhåll har lämnats eller utlovats.[118]

Yttrande från Migrationsverket

Om den som sökanden vill adoptera inte är svensk medborgare och inte heller har permanent uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt i Sverige, ska domstolen inhämta ett yttrande från Migrationsverket, om det inte är obehövligt (4 kap. 17 § föräldrabalken). Det är framför allt då adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionorganisation och avser ett på förhand okänt barn som det kan anses obehövligt att inhämta ett yttrande. Ett yttrande ska som regel inhämtas vid vuxenadoption och vid adoption av ett barn som sökanden har en relation till sedan tidigare.[119]

Domstolarna utgår i regel från det underlag som socialtjänstens utredare presenterar

Vi har intervjuat några domare för att få en beskrivning av hur tingsrätten i praktiken har arbetat med adoptionsutredningar och vad som ingår i utredningen.[120] Enligt de domare som vi talat med

[116] Prop. 2017/18:121 s. 156 f.
[117] JO 2009/10 s. 321.
[118] MFoF. *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*
[119] Prop. 2017/18:121 s. 80 f. och 159.
[120] Intervjuer med domare vid tingsrätter, 2023-03-20 och 2023-02-16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

har tingsrättens handläggning av internationella adoptioner sett ut på ungefär samma sätt över tid. Tingsrätten uppdrar åt socialnämnden att utse någon att utföra en adoptionsutredning. I tingsrättens egen utredning i adoptionsärendet görs ”rimliga” efterforskningar om det finns samtycke till adoption. Tingsrätten kan kontakta aktuella personer i ursprungslandet skriftligt, oftast genom e-post. Tingsrätten översätter handlingar till det aktuella språket och de personer som befinner sig utomlands får svara på sitt språk. Om brevet kommer tillbaka för att mottagaren inte har kunnat hittas så kan tingsrätten inte göra något mer. Den får utgå från de uppgifter som finns i handlingarna. Som en sista åtgärd kan tingsrätten kontakta ambassaden i det aktuella ursprungslandet.

Möjligheterna att konstatera om det förekommit oegentligheter i utlandet är små enligt de domare som vi talat med. Tingsrätten kan ”inte gå bakom” och kontrollera det som står i adoptionshandlingarna, till exempel om föräldrarna uppges vara okända. De kan inte heller ifrågasätta om ett barn exempelvis har ”blivit lämnad på en trappa”. Tingsrätten får godta de uppgifter de kan få. Tingsrätten kan inte heller förelägga utländska myndigheter att inkomma med kompletterande underlag. För att kunna agera måste det finnas indikationer på att något är fel. I de allra flesta fall ser ärendena korrekta ut och dokumenten är i sin ordning. Tingsrätten godtar också socialtjänstens utredning, som i stora delar bestått av samma underlag över tid.

En domare konstaterar att Sverige i hög grad litar på de länder som vi samarbetar med när det gäller internationella adoptioner. Domarna konstaterar också att det är svårt att göra något mer för att förhindra oegentligheter utifrån de regler som finns i Sverige i dag. För att kunna göra detta skulle tingsrätterna behöva kunna ta reda på mer om adoptionsprocessen i barnens ursprungsländer.

Vi har fått information om att det fram till 1980-talet var vanligt att tingsrättsnotarier med endast 1 ½ års tjänstgöring handlade adoptionsärenden vid tingsrätterna. Frågan aktualiserades dock i en proposition 1981 där detta inte bedömdes som lämpligt. Regeringen hänvisade till 19 § andra stycket tingsrättsinstruktionen där det framgick att tingsrättsnotarier inte fick förordnas att handlägga ärenden som var av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller vars avgörande av annan orsak krävde särskild erfarenhet. Regeringen konstaterade att ärenden om internationella adoptioner torde anses

höra till denna kategori, även om de inte rörde några motstridiga intressen i sig.[121] Även i dag är det dock ofta de yngre juristerna på tingsrätten, notarierna, som handlägger adoptionsärenden medan domarna beslutar.[122]

Handläggningsstöd för tingsrätternas utredning av adoptioner

Domstolsverket har tagit fram ett handläggningsstöd för hur domstolarna ska handlägga adoptioner. Det uppdaterades senast 2020. Före 2020 hade Domstolsverket en ärendehandbok som innehöll ett avsnitt om adoptioner. Det fanns även ett avsnitt om adoptioner i Domstolsverkets expedieringshandbok.[123] Vissa tingsrätter har även tagit fram ett eget beslutsstöd för handläggning av adoptioner.

Domstolsverkets handläggningsstöd behandlar bland annat vilka krav som ställs på samtycke till adoption. Av handläggningsstödet framgår exempelvis att det finns undantag för samtycke när en utländsk myndighet har uppgett ”förälder okänd”. Där framgår också att praxis blivit att om barnet lämnat sitt hemland med vederbörliga beslut från myndigheterna i landet får det antas ha gjorts vad som är möjligt för att utröna föräldrarnas inställning. När det gäller krav på att höra barnets föräldrar kan det vid internationell adoption finnas anledning till försiktighet enligt Domstolsverket. Detta kan jämföras med nationell adoption där det ställs långtgående krav på efterforskningar innan hörandet kan underlåtas. Vid internationell adoption bör kontakt först tas med den förmedlande adoptionsorganisationen, MFoF eller Migrationsverket. Som huvudregel bör barnets föräldrar inte kontaktas om adoptionen förmedlats genom auktoriserad adoptionsorganisation. I dessa fall kan man enligt Domstolsverket utgå från att adoptionen skett med vederbörliga tillstånd. Finns utländska samtyckeshandlingar på annat språk än engelska får det avgöras från fall till fall huruvida översättning behövs.[124]

Göteborgs tingsrätt har tagit fram ett eget beslutsstöd för handläggning av adoptioner. Av beslutsstödet framgår att tingsrätten vid sitt avgörande ska ge barnets bästa störst vikt och att ett barn endast får adopteras om det med beaktande av samtliga omständigheter är

[121] Prop. 1980/81:112 *om samtycke och tillstånd till adoption*, s. 15.
[122] Skriftlig kommentar från expert 2025-03-24.
[123] E-post från Domstolsverket 231010.
[124] Domstolsverkets handläggningsstöd för adoption februari 2020.

lämpligt. Vårdnadshavarens inställning till adoptionen ska klargöras även när vårdnadshavaren är på okänd ort. Om sökanden inte kan göra detta ska tingsrätten göra ”rimliga efterforskningar” för att klargöra vårdnadshavarens inställning. Det handlar om en avvägning mellan å ena sidan behovet att fastställa vårdnadshavarens inställning och å andra sidan det arbete som skulle krävas för detta. Vad som är rimliga ansträngningar beror enligt beslutsstödet på omständigheter i det enskilda fallet och det är ytterst varje enskild domare som bedömer vilka åtgärder som tingsrätten behöver vidta. Tingsrätten kan i undantagsfall ta kontakt med svenska ambassaden i det aktuella landet, men ambassaderna har ofta begränsade möjligheter att få information om personen. Om det finns ett utländskt adoptionsbeslut i akten går det eventuellt att hitta uppgifter om föräldern där.[125]

Ansvarsfördelningen mellan domstol och socialnämnd i adoptionsutredningar upplevs som oklar

Vi har intervjuat ett antal familjerättssekreterare vid några socialnämnder för att få en beskrivning av hur de ser på ansvarsfördelningen mellan domstolen och socialnämnden i adoptionsutredningar.[126] Av intervjuerna framgår att utredarna vid socialnämnden upplever att det är otydligt vad tingsrätten respektive socialnämnden ska utreda när det gäller internationella adoptioner. Familjerättssekreterarna menar att tingsrätten bör inhämta och säkerställa att de juridiska dokumenten finns, som till exempel samtycken. Tingsrätten bör också säkerställa att det inte utbetalats någon ekonomisk ersättning för barnet. Detta anser de att tingsrätten bör göra innan de ger socialnämnden ett utredningsuppdrag. Socialnämnden har inte alltid kännedom om vilka samtycken som redan inkommit till domstolen. Nämnden behöver få tydliga uppdrag om befogenheter och ansvar att söka barnets ursprungsföräldrar för att försöka inhämta samtycke. Av de familjerättssekreterare som vi intervjuat hade endast en kontaktat ursprungslandet och undersökt om samtycke fanns. Denna utredare ringde också alltid och dubbelkollade om underlagen från tingsrätterna stämde, till exempel när

[125] Göteborgs tingsrätt, *Adoption: Beslutsstöd för handläggning*, senast uppdaterad 2020-10-22.
[126] Möte med familjerättssekreterare från Kalmar kommun och två stadsdelar i Stockholm stad 2024-12-03.

det gällde samtycke. I ett fall talade utredaren med en biologisk far som sa att han inte alls ville lämna samtycke, trots att det fanns samtyckesdokument i ärendet.

MFoF har på förfrågan gett olika svar till socialtjänsten om vad som förväntas av socialnämndens utredningar. Familjerättssekreterarna framhåller att de behöver tydliga riktlinjer från MFoF eftersom det är svåra ärenden som socialnämnden ska hantera. De ska avgöra ett barns framtida liv.

5.4.8 Dokumentationsansvar för adoptionsförmedlingen

Rätten till kännedom om ursprung

Att som adopterad person ha tillgång till dokumentation om sin adoption och information om sin bakgrund är en central rättighet. I de allra flesta fall är det också en förutsättning för att kunna söka sitt ursprung.

Vi har i kontakter med olika adoptionsorganisationer som förmedlat adoptioner fått beskrivet att det inte funnits krav på dokumentation förrän 2005 och att det dessförinnan inte var tydligt vilken dokumentation som skulle sparas och finnas i adoptionsakterna. Adoptionsorganisationerna beskriver också att man i början av 1970-talet inte förstod hur viktigt det var med dokumentationen. Var det extrem fattigdom tänkte man att man gjorde något bra om barnet adopterades. Man tänkte inte på barnets rätt till sitt ursprung och akterna var därför ofta tunna.

Krav på dokumentation fanns redan i auktorisationsvillkoren 1981 och i handböcker för adoptionsorganisationer

Vår genomgång av auktorisationsvillkor och handböcker till adoptionsorganisationer och socialnämnder visar dock att det fanns krav på dokumentation redan i början av 1980-talet, dvs. kort efter att sammanslutningarna fick ansvaret att förmedla utländska barn till Sverige.

Redan i de auktorisationsvillkor som utfärdades i november 1981 framgår att sammanslutningarna, då barnet anlänt till Sverige, ska översända kopia av samtliga handlingar rörande barnet till social-

nämnden.[127] I NIA:s handbok för socialnämnder från 1982 stod på motsvarande sätt att socialnämnderna skulle arkivera handlingar som gällde barnets ursprung och bakgrund.[128] Av NIA:s handbok för adoptionsorganisationer från 1983 framgick att sammanslutningen ansvarade för att skicka kopior på handlingarna till socialnämnden när adoptivföräldrarna anlitat en auktoriserad adoptionsorganisation för förmedlingen.[129]

Enligt NIA:s handbok för adoptionsorganisationer från 1983 framgår att:

> Organisationen bör arbeta för att få så mycket kännedom som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra denna information till adoptivföräldrarna och socialnämnden. För att säkerställa att handlingar finns tillgängliga, om barnet senare önskar uppgifter om vad som hänt innan barnet kom till adoptivföräldrarna och om föräldrarnas handlingar av någon anledning förekommit, bör kopior finnas hos socialnämnden. Organisationen ska därför, så snart barnet anlänt till familjen, översända alla uppgifter den har om barnet till socialnämnden. Det kan vara brev från barnhemmet, läkarintyg, födelseattest m.m. Denna skyldighet innebär att organisationen alltid måste ta kopior av alla handlingar med uppgifter om barnet innan familjen får originalen. I de fall sökande får handlingar då de själva hämtar sina barn måste organisationen begära att få kopior för att sända till socialnämnden eller förvissa sig om att familjen översänder kopior till socialnämnden. Det innebär också att organisationen alltid bör informera kontaktpersonerna i ett annat land om den vikt som från svensk sida fästs vid öppenhet när det gäller barnets bakgrund. Organisationen bör också i sin information till blivande adoptivföräldrar i alla sammanhang framhålla vikten av att ta tillvara så mycket som möjligt av information om barnets bakgrund och att successivt berätta för barnet om dess ursprung allt eftersom barnet kan tillgodogöra sig sådan information.[130]

Med Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention 1997 kom också ett krav på att sammanslutningen skulle förse socialnämnden med den information om adoptionen som socialnämnden behövde för att kunna fatta sitt beslut om fortsatt samtycke. Sammanslutningarna skulle informera om vilka beslut som redan var fattade i ursprungslandet, vilka dokument som fanns från ursprungslandet

[127] NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, dnr 69:303/81.
[128] Statens nämnd för internationella adoptioner (1982). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 9 och 50 ff.
[129] NIA (1983). *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 18.
[130] NIA (1983), s. 18–19.

och vilka ytterligare beslut och handlingar som skulle komma att finnas när barnet anlände till familjen. När det gällde uppgifter om barnets bakgrund är skrivningarna ungefär desamma som i 1983 års handbok.[131]

År 2005 införs lagkrav om dokumentation

Dokumentationsfrågan togs upp i 2003 års adoptionsutredning. Utredningen konstaterade att sammanslutningarna inte hade någon lagreglerad dokumentationsskyldighet för förmedlingsarbetet. Det var inte heller reglerat hur befintliga handlingar skulle tas om hand när en sammanslutning upphörde med förmedlingsverksamheten. Det var enbart i NIA:s generella villkor för auktorisation som det framgick att sammanslutningen ansvarade för att samtliga handlingar rörande barnet överlämnades till socialnämnden. Utredningen föreslog därför att sammanslutningens skyldighet enligt auktorisationsvillkoren skulle lagfästas. [132]

Enligt 8 b § LIA är en auktoriserad sammanslutning skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen, eller för honom eller henne närstående personer. Kopia av handlingar som avser en viss adoption ska skickas till socialnämnd. Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd för förvaring.

I MIA:s uppdaterade villkor från 2005 står att sammanslutningen ska tillgodose följande i sin dokumentation av förmedlingsarbetet:

- Dokumentation av förmedlingsarbetet ska ske genom ordnande och bevarande av upprättade och inkomna handlingar.
- All handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras. Även uppgifter som inte direkt rör ett enskilt adoptionsärende, till exempel uppgifter om den förmedlingskontakt sammanslutningen har i ett visst land ska dokumenteras.

[131] NIA (1997). *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*.
[132] SOU 2003:49, s. 172 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

- Dokumentationen ska innehålla tillräcklig, väsentlig och korrekt information samt information om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes.
- Dokumentation om varje land ska samlas för sig och bör delas upp på förmedlingskontakter.
- Till varje förmedlingsärende hörande uppgifter ska dokumenteras och samlas för sig.
- Handlingarna ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.[133]

Dessa krav gäller även i dag.[134] Det innebär att det fortfarande är oklart vilka dokument som ska ingå i en adoptionsakt.

5.4.9 Det har inte funnits och finns inget ansvar att utreda historiska oegentligheter i internationella adoptionsärenden

Inte någonstans i lag eller förordning talas om ansvar eller uppdrag som rör oegentligheter vid internationella adoptioner. Det som framgår är att auktoriserade adoptionsorganisationer enligt 8 a § LIA skyndsamt ska meddela tillsynsmyndigheten sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten. Syftet med bestämmelsen är att adoptionsmyndigheten snabbt ska få sådan information som behövs i tillsynen.

Även om 1993 års Haagkonvention 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 att upprätta ett system för samarbete mellan konventionsländer för att bland annat förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn, så pekar den inte ut aktörer som har ett ansvar att agera för att upptäcka eller utreda oegentligheter i internationella adoptioner. Vid avslöjandena om oegentligheter i adoptioner

[133] MIA (2005), Villkor för sammanslutningar auktoriserade enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.
[134] MFoF (2021), Villkor för adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet, Skellefteå 22 april 2021.

från Chile 2018 och i adoptioner till Sverige från flera andra länder 2021 konstaterade MFoF som centralmyndighet att de enligt konventionen inte hade något uppdrag att utreda oegentligheter som inträffat tillbaka i tiden.

Det är först i HCCH:s vägledning för att förebygga och hantera oegentligheter (Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption) från 2023 som det framgår riktlinjer för hur länder ska agera vid upptäckt av oegentligheter. Där står att staterna ska utveckla tillgängliga och effektiva system för att göra det möjligt för adopterade personer att rapportera missbruk samt söka rättvisa och gottgörelse. Staterna ska samordna och stödja de insatser som görs av myndigheter och organ som arbetar för att upptäcka, ta emot och hänvisa fall av olagliga adoptioner. Vidare ska staterna bistå adopterade personer, ursprungsföräldrar och adoptivföräldrar som drabbats av olagliga ageranden vid internationella adoptioner. Det kan handla om att tillhandahålla information i ärendet samt information om vilka olika tjänster och stöd som finns.[135]

MFoF skriver i slutrapporten för det så kallade rättssäkerhetsuppdraget att HCCH konstaterat att det finns risk för att oegentligheter inom internationella adoptioner fortfarande kan förekomma. Det är därför viktigt att länderna identifierar faktorer som möjliggör och bidrar till förekomsten av oegentligheter vid internationell adoption och vidtar åtgärder för att förebygga dessa faktorer. Länderna behöver också stärka kontrollen och tillsynen över sina aktörer och över adoptionsprocessen. MFoF pekar på att myndigheten saknar möjligheter att fatta interimistiska beslut vilket innebär att det finns en risk att illegala och oetiska adoptioner genomförs under den tid MFoF utreder exempelvis inkomna uppgifter om oegentligheter inom adoptionsverksamheten i ett visst land. MFoF hänvisar också till att HCCH 2023 lanserat Toolkit som syftar till att kunna identifiera, förebygga och hantera oegentligheter vid internationell adoption. Toolkit skulle enligt MFoF kunna vägleda myndigheten i bedömningar vid auktorisation av ursprungsländer men också fungera som stöd i myndighetens tillsynsverksamhet. MFoF kan också behöva ta fram nya villkor för auktorisation, vägledningar och rikt-

[135] Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption. 2023, s. 35.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

linjer för myndighetens interna arbete men också i rollen som tillsynsmyndighet för adoptionsorganisationerna.[136]

5.5 Auktorisationsverksamheten

Utredarens bedömning: Auktorisationsprocessen i den internationella adoptionsverksamheten är en central kontrollfunktion för att säkerställa att förmedlingsverksamheten hanteras av adoptionsorganisationer som uppfyller lagkraven och att Sverige samarbetar med ursprungsländer som uppfyller kraven på barnets bästa och rättssäkerhet i adoptionsprocessen.

Ända fram till 2005 var auktorisationsprocessen inriktad på prövning av adoptionsorganisationerna och inte på de enskilda länder som organisationerna skulle samarbeta med. Krav på landauktorisation infördes först 2005. Att förhållandena i barnens ursprungsländer under lång tid inte formellt prövats i auktorisationsförfarandet är en stor svaghet i systemet eftersom det är genom prövning av förutsättningarna i ursprungsländerna som en rättssäker adoptionsprocess utifrån barnens bästa kan säkerställas och risker för oegentligheter förebyggas.

Tillsynsmyndigheten har beviljat auktorisation för ett stort antal länder vilket påverkat förutsättningarna för kontroll och tillsyn. Myndigheten har vid flera tillfällen lyft till regeringen att den inte haft verktyg att avslå auktorisationsansökningar eller att direkt kunna dra tillbaka auktorisation när en sammanslutning eller verksamhet i ett land inte fungerar enligt kraven. Skärpta auktorisationskrav i lag infördes 2005 och 2009. Samtidigt har myndigheten aktivt valt att auktorisera fler länder för att underlätta adoptionsverksamheten och använt reparerande villkor vid landauktorisation för att kunna bevilja auktorisation trots brister i ursprungsländers reglering och adoptionsprocess.

Tillsynsmyndigheten har inte i tillräcklig grad problematiserat eller ifrågasatt de risker som donationer och vårdavgifter vid internationell adoption kan medföra. Myndigheten har under lång tid godtagit de avgifter som sammanslutningarna betalat till ursprungsländerna. Trots skärpta krav på kostnadsredovisning från 2005,

[136] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S 2023/02122*, mars 2024, s. 5 f.

har tillsynsmyndigheten haft svårt att få kontroll på sammanslutningarnas redovisning av kostnader i utlandet.

5.5.1 De svenska adoptionsorganisationerna har haft auktorisation för ett stort antal länder

Efter organisationsreformen 1979 då ansvaret för adoptionsförmedlingen övergick till ideella sammanslutningar fick NIA ansvaret att pröva och besluta om auktorisation för de adoptionsorganisationer som ansökt om att få förmedla internationella adoptioner. Auktorisationsansvaret övergick 2005 till MIA och från 2016 ansvarar MFoF för auktorisation av adoptionsorganisationerna.

Antalet auktoriserade adoptionsorganisationer har inte varierat så mycket över tid – från som mest åtta när förmedlingen genom adoptionsorganisationer startade 1979 till dagens två auktoriserade organisationer. Från det att den nya organiseringen för den internationella adoptionsverksamheten infördes 1979 och fram till i dag har tillsynsmyndigheten beviljat auktorisation för totalt 15 adoptionsorganisationer och 59 länder. Innan 1979 förmedlades adoptioner från ytterligare nio länder genom NIA och AC och NIA. Tar man även med dessa länder har internationella adoptioner förmedlats från 68 länder till Sverige från 1973 fram till i dag.

Antalet auktoriserade länder per år har varierat över tid. Det högsta antalet auktoriserade länder var 2009 då tillsynsmyndigheten godkände 37 landauktorisationer. Det kan jämföras med 2024 då adoptionsorganisationerna hade auktorisation för tolv länder.[137] AC har haft auktorisation för 54 länder, BFA för knappt 20 länder och FFIA för 14 länder. Övriga auktoriserade sammanslutningar har haft auktorisation för mellan 1–8 länder. Sammanslutningarna kan även ha flera samarbetskontakter i ett land.

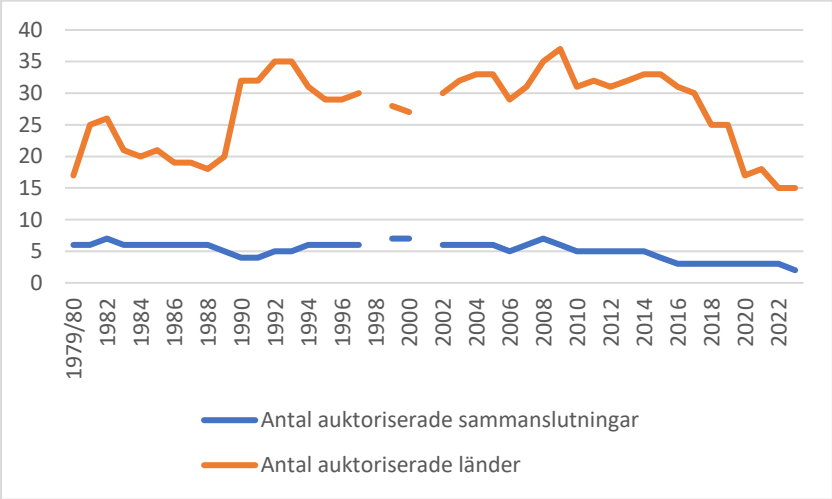
Det kan finnas flera anledningar till att sammanslutningarna ansökt om auktorisation för många länder. AC skriver i sin verksamhetsberättelse 1981 att de satsat stora resurser den senaste 5-årsperioden för att få fler kontakter i länder som de redan samarbetade med eller i nya länder. Skälen till detta var att antalet sökande och därigenom väntetiderna för adoption ökat år från år och att stopp i barnens ursprungsländer visat hur sårbar verksamheten var och hur

[137] MFoF, Årsredovisning 2024, s. 53.

lång tid det tog att ersätta en förlorad samarbetskontakt med en ny. AC hade också beslutat att avsluta samarbetet med ett par kontakter som inte arbetade på ett sätt som var förenligt med AC:s policy och etik.[138]

Antalet auktoriserade sammanslutningar och antal auktoriserade länder över tid framgår av figur 5.2.

Figur 5.2 Antal auktoriserade sammanslutningar och antal auktoriserade länder 1979–2023



Källa: egen sammanställning utifrån verksamhetsberättelser för NIA, MIA och MFoF 1979–2023. Uppgifter saknas för 1998 och 2001.

Den svenska adoptionsverksamheten kan jämföras med den i Norge och Danmark. I Norge har fyra sammanslutningar haft auktorisation 1979–2023 och de har förmedlat barn från totalt 37 länder. I Danmark har fyra sammanslutningar (inklusive den från 2015 sammanslagna organisationen DIA) förmedlat barn från ett 70-tal länder under perioden 1969–2020. Av dessa har en sammanslutning (AC Börnehjaelp) förmedlat barn från 57 av länderna. Danmark har som mest haft 26 länder auktoriserade vid och en samma tidpunkt.

Den svenska tillsynsmyndigheten har också beviljat auktorisation för flera adoptionsorganisationer i samma land. Under perio-

[138] AC, Verksamhetsberättelse för Förbundet Adoptionscentrum för verksamhetsåret 1981, 1982-05-09, s. 7

den 1979–2023 beviljades auktorisation för flera adoptionsorganisationer i totalt 21 länder. Länderna varierar något över tid, men för vissa länder har fler än en sammanslutning varit auktoriserad i landet under hela perioden. Det gäller framför allt Indien där 3–5 sammanslutningar haft auktorisation parallellt. Även för Sri Lanka har 3–4 sammanslutningar varit auktoriserade samtidigt och så såg det ut ända fram till 2014 trots att det bara förmedlats ett fåtal adoptioner från landet efter 1996. I Colombia, Kina, Thailand och Vietnam har 2–3 adoptionsorganisationer varit auktoriserade parallellt över en längre tid. I några länder är det tydligt att landet tillkommer som ett nytt adoptionsland och att flera organisationer då ansöker och beviljas auktorisation. Det gäller exempelvis Polen där tre adoptionsorganisationer auktoriserades 1992 och Kenya som fyra organisationer fick auktorisation för 2009. I praktiken har detta inneburit att tillsynsmyndigheten under vissa perioder haft ett mycket stort antal landauktorisationer att pröva vid ett och samma tillfälle. För 2009 auktoriserades 37 länder, av dessa hade 13 länder flera adoptionsorganisationer auktoriserade för landet. Totalt innebar det att tillsynsmyndigheten 2009 prövade och beviljade 61 landauktorisationer.

För flera av länderna har det funnits auktorisation trots att det förmedlats mycket få adoptioner eller inte genomförts några adoptioner alls, exempelvis Sri Lanka efter 1996. Att en adoptionsorganisation haft auktorisation för ett land behöver därmed inte innebära att organisationen faktiskt förmedlat adoptioner från landet.

Sammantaget har det stora antalet auktoriserade länder och många auktoriserade adoptionsorganisationer påverkat förutsättningarna för tillsynsmyndighetens arbete med auktorisation och tillsyn, men även för verksamheten som helhet eftersom det tagit mycket personal och resurser i anspråk.

5.5.2 NIA:s auktorisation fokuserade fram till 2005 på prövning av sammanslutningarna och inte på länderna

Reglerna för auktorisation fokuserade fram till 2005 på prövning och kontroll av sammanslutningarna och inte specifikt på förutsättningarna i de länder som sammanslutningarna ville samarbeta med. Tillsynsmyndigheten har sedan auktorisationsförfarandet infördes 1979 och fram till att landauktorisation infördes 2005 försökt skärpa kraven på den information som sammanslutningarna ska redovisa

209/25 Remiss - Sveriges internationella

vad gäller ansökningar för länder och samarbetskontakter men det har inte funnits något tydligt lagkrav för detta före 2005 vilket påverkat förutsättningarna för prövning av auktorisation.

Kraven på auktorisation i lagen om internationell adoptionshjälp

När auktorisationsförfarandet infördes 1979 fastställdes kraven på auktorisation i 1979 års lag. Enligt lagen fick auktorisation ges till sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp, dvs. att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland. En sammanslutning skulle också i övrigt kunna lämna den hjälp som behövdes för att en adoption skulle kunna genomföras. Ett krav för auktorisation var att sammanslutningen skulle ge förmedlingshjälp på ett omdömesgillt och sakkunnigt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Andra krav var att sammanslutningen skulle ha stadgar, styrelse och revisorer. Auktorisationen skulle vara tidsbegränsad och i beslutet skulle det framgå vilka länder som sammanslutningens verksamhet fick avse. Auktorisationen fick även förbindas med andra villkor. För att täcka kostnaderna för verksamheten fick en auktoriserad sammanslutning ta ut avgifter av dem som sökte internationell adoptionshjälp. Av lagen framgick också att tillsynsmyndigheten skulle återkalla auktorisationen om förutsättningarna och villkoren för en auktorisation inte uppfylldes.

I propositionen som föregick lagen skrev regeringen att de auktoriserade sammanslutningarna borde anmäla de samarbetspartners man hade för avsikt att samarbeta med till NIA. Regeringen bedömde dock, i likhet med vad AC framfört i sitt remissvar, att det inte skulle vara möjligt för NIA att ta ställning till och godkänna varje enskild samarbetspartner i länderna. Om det fanns risk för konkurrens skulle två eller flera organisationer inte ges auktorisation för samma land. I propositionen uttalade det ansvariga statsrådet också att det även borde ankomma på NIA att så långt som möjligt bevaka att sammanslutningarna arbetade på ett tillfredsställande sätt i barnens hemländer. Det vore därför önskvärt att de

svenska beskickningarna i utlandet bistod NIA i dess arbete.[139] Ambassaderna har dock ännu i dag inte något formellt ansvar enligt lag eller förordning att bistå tillsynsmyndigheten. Den enda förändring som gjorts är att den svenska adoptionsmyndigheten sedan 2005 är skyldig att, inför beslut om auktorisation för ett land, samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det landet. Syftet är att adoptionsmyndigheten ska få tillgång till objektiv information om förhållandena i ett ursprungsland.[140]

Inga större förändringar i auktorisationskraven i LIA

Den 1 juli 1997 ersattes 1979 års lag med LIA och Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention. Den nya lagen innebar inga större förändringar vad gällde auktorisation. Precis som tidigare skulle auktorisationen vara tidsbegränsad och i beslutet om auktorisation skulle det anges vilka länder som sammanslutningens verksamhet avsåg. Auktorisationen fick även förenas med andra villkor, exempelvis vad gällde inbetalning av avgifter samt redovisning. Detta var nytt och anledningen var att regeringen ansåg att det fanns skäl för att redovisningsprinciperna som sammanslutningarna tillämpade skulle vara likformiga så att de sökande (konsumenterna) skulle kunna jämföra kostnaderna mellan olika organisationer.[141]

I NIA:s handbok för adoptionsorganisationer från 1997 står att adoptionsorganisationen ska ha ingående kännedom om lagar och bestämmelser om adoption i de länder för vilka organisationen har auktorisation. Verksamheten med adoptionsförmedling måste bedrivas på ett professionellt sätt. Adoptionsorganisationen ska ha goda kunskaper om svensk lagstiftning och svensk policy inom adoptionsområdet. Organisationen måste också ha ekonomisk kompetens så att bokföring och redovisning sker på ett professionellt sätt. Inom adoptionsorganisationen måste det också finnas kunskap om kulturella skillnader och vad detta kan innebära för de sökande vad gäller krav på ömsesidig respekt. Samtidigt som organisationen måste respektera det andra landets lagar måste den vara

[139] Prop. 1978/79:108, s. 13 och 21.
[140] 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.
[141] Prop. 1996/97:91, s. 55.

tydlig om svenska lagar och regler och kräva att dessa respekteras på samma sätt av samarbetskontakterna i annat land.[142]

NIA:s auktorisationsprövning och utfärdande av auktorisationsvillkor

Under 1980 tog NIA fram de första villkoren för auktorisation som antogs av Socialstyrelsen och trädde i kraft den 1 januari 1981. Villkoren syftade till att förtydliga lagkraven och innebar i vissa delar skarpare krav på sammanslutningarna än vad som framgick av lagen. Det gällde exempelvis krav på sammanslutningarnas kunskap om samarbetsländerna och krav på kostnadskontroll. I villkoren föreskrevs bland annat att en sammanslutning vid ansökan om auktorisation skulle uppge den myndighet, organisation eller enskild person i utlandet som man samarbetade med (”samarbetskontakt”). Innan en skriftlig överenskommelse träffades med en ny samarbetskontakt skulle detta anmälas till NIA för samråd.[143]

I slutet av 1981 beslutade NIA om nya auktorisationsvillkor. De innebar ingen större förändring förutom att begreppet ”auktorisation för att få lämna internationell adoptionshjälp” definierades. Av villkoren framgick också att nya kontakter i ett land eller del av land där sammanslutningen beviljats auktorisation skulle anmälas till NIA. Vidare framgick att sammanslutningar som auktoriserats för samma land skulle samarbeta med varandra.[144] Dessa villkor gällde fram till den 1 april 1983 då nya villkor trädde i kraft. De föreskrev bland annat att det av sammanslutningens stadgar skulle framgå vilka principer som tillämpades för uttag av avgifter, att sammanslutningen skulle ha ingående kännedom om lagar och bestämmelser om adoption i de länder där man hade en samarbetskontakt och ha god kostnadskontroll i ärendena utomlands. Rapporteringsskyldigheten till NIA utökades också något.[145] Villkoren reviderades även 1986 men det handlade om smärre förändringar.

[142] NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 8.
[143] SOSFS (S) 1980:97.
[144] NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, dnr 69:303/81.
[145] NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, 1983-03-29, dnr 69:101/83.

Auktorisationsansökningar omfattade både ansökan om att få förmedla adoptioner och ansökan om de länder och kontakter i länderna som sammanslutningen ville samarbeta med. NIA prövade ansökningarna utifrån lagens krav och de villkor de utfärdat och beslutade om auktorisation för förmedling och länder samlat. Om en sammanslutning som redan hade fått auktorisation ville ansöka om ytterligare länder kunde de göra det separat. Till en början beslutade NIA att ge auktorisation för ett år i taget. På så sätt skulle NIA och sammanslutningarna få erfarenhet av verksamheten i utlandet och förmedlingsverksamheten. Därefter skulle NIA avgöra från fall till fall för hur länge auktorisationen skulle gälla.[146] Från 1986 beviljades auktorisation för två år i taget.

I beredningen av auktorisationsärenden hämtade NIA in upplysningar från svenska ambassader i de länder där NIA ansåg att det var tveksamt hur landet såg på internationella adoptioner, om det var oklart hur många sammanslutningar som skulle få auktorisation i samma land eller där det fanns tveksamheter kring samarbetskontakter.[147]

Beslut om avslag

NIA beslutade i några fall om avslag för en sammanslutning att få förmedla adoptioner. I ett fall avslogs ansökan på grund av att sammanslutningen inte uppfyllde kriteriet att ha adoptionshjälp som huvudsaklig verksamhet. I några fall beslutades om avslag på grund av att sammanslutningen inte ansågs uppfylla kraven på att arbeta på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. I ett av dessa fall gällde avslaget en sammanslutning som tidigare haft auktorisation men där det framkommit att det förekommit falska handlingar i ett av sammanslutningens adoptionsärenden. I ett annat ärende, som gällde Adoptionsföreningen Alla Barns Vänner (AABV), hade sammanslutningens kontaktperson i utlandet adopterat ett barn och eskorterat det till Sverige utan att det funnits något medgivande till adoption för de svenska makar som redan från början varit avsedda som adoptivföräldrar till barnet. Sammanslutningen överklagade till regeringen som beslutade att NIA skulle göra en förnyad prövning

[146] NIA, PM 1979-10-31, Principer för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, dnr 9:520/79.
[147] NIA:s verksamhetsberättelse 1981/1982, s. 5.

av ansökan och stödja sammanslutningen i att komma till rätta med bristerna. NIA beviljade därefter auktorisation för ytterligare fyra länder för sammanslutningen utifrån utfästelser om ansvarstagande och omorganisation. Så skedde inte och auktorisationen återkallades efter att sammanslutningen fattat beslut om adoptionshjälp utan medverkan av samhällsrepresentanter vilket var i strid med lagen. Sammanslutningen ansökte därefter på nytt om auktorisation men fick avslag och gick i stället upp i en annan sammanslutning.[148]

NIA beslutade också om avslag för vissa länder. Grund för avslag var landets allmänna inställning till adoption eller att sammanslutningen inte kunde redovisa någon samarbetskontakt i landet. Flera ansökningar avslogs med motiveringen att det redan fanns flera svenska sammanslutningar med verksamhet i de länder ansökan avsåg. I ett fall som avsåg Adoptionsföreningen för Rumänska barn, avslogs ansökan på grund av att den ansvarige aktören i det aktuella landet inte ville samarbeta med den svenska sammanslutningen. Regeringen upphävde dock NIA:s beslut. NIA avslog därefter på nytt sammanslutningens ansökan efter att sammanslutningen kommit med felaktiga påståenden avseende en kommande lagändring i landet och att sammanslutningens argumentation låg i linje med aktörer i landet som ville försvaga den statliga kontrollen av internationella adoptioner. NIA ansåg att en sammanslutning som inte stödde ansträngningar i ett ursprungsland att komma till rätta med missförhållanden i adoptionsverksamheten och leva upp till internationella förpliktelser, visade sådana brister i sakkunskap och omdöme att auktorisation inte kunde beviljas auktorisation.[149] Sammanslutningen överklagade beslutet men det avslogs av regeringen.[150]

Konkurrens mellan sammanslutningarna

Vi har noterat att det förekommit konkurrenssituationer mellan sammanslutningar i några länder. Det visar att det funnits ett tryck på de olika sammanslutningarna att hitta nya länder att samarbeta med över tid och utifrån förändrade förutsättningar i ursprungs-

[148] NIA, Beslut angående ansökan om auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp från Adoptionsföreningen Alla Barns Vänner, 1982-11-26, dnr 60:444/82.
[149] NIA, Beslut angående ansökan om auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp från Adoptionsföreningen för Rumänska Barn, 1992-06-16, dnr 60:164/92. Socialdepartementet S93/4567/J.
[150] Socialdepartementet S94/3211/J.

länderna. Det visar också att förmedlingsverksamheten fungerat under marknadsliknande villkor.

En tidigare verksamhetschef för FFIA berättar i en intervju att FFIA besökte Colombia i början av 1990-talet för att sondera möjligheterna att etablera verksamhet i landet. De kontaktades då av AC som uttryckte att det inte var lämpligt att sammanslutningarna konkurrerade på samma kontakter. FFIA och AC kom gemensamt fram till en överenskommelse som innebar att FFIA inte ansökte om auktorisation för Colombia om AC inte ansökte för Kina. Överenskommelsen hölls fram till 1997 då AC ansökte och fick auktorisation för Kina.[151] Även BFA visade intresse för Colombia i början av 1990-talet men gick inte vidare med någon auktorisationsansökan.[152]

När AC ansökte om auktorisation för Kina[153] 1997 uppvaktades NIA av de två sammanslutningar som då hade auktorisation för Kina – FFIA och BV – tillsammans med BFA. De argumenterade för att AC inte skulle beviljas auktorisation eftersom det skulle kunna hota mångfalden bland sammanslutningarna och försvåra de små sammanslutningarnas framtidsutsikter. FFIA menade också att de tillsammans med BV hade de resurser som krävdes för att förmedla alla adoptioner från Kina till Sverige.[154] AC å sin sida anförde att de hade sökande som beklagade att de inte kunde ansöka om barn från Kina. Antalet adoptioner från Sydkorea förväntades enligt AC sjunka från 1998. Enligt AC borde en auktorisation därför inte påverka de andra sammanslutningarnas möjligheter att få sökande. Dessutom var Kina ett mycket stort land med många oönskade barn.[155] NIA beviljade efter överväganden i nämnden auktorisation till AC.[156]

FFIA ansökte och fick auktorisation för Colombia 1999. Frågan om konkurrens aktualiserades på nytt när FFIA 2000 anmälde två nya adoptionskontakter i Colombia till NIA. Det var två privata

[151] Intervju med FFIA:s tidigare verksamhetschef 2022-09-26 och 2023-09-21.
[152] NIA, Brev från svenska ambassaden Bogotá 1992-07-30, dnr 72:398/92.
[153] NIA, Beslut 1998-02-11, Ansökan från Förbundet Adoptionscentrum (AC) om auktorisation för Kina, dnr 60:294/97, 69:296, 343/97.
[154] NIA, Uppvaktning av NIA 1997-11-17 av representanter för BFA-A, BV och FFIA angående mångfalden m.m. ur de mindre adoptionsorganisationernas perspektiv, dnr 69:296/97 och 69:343/97.
[155] NIA, Ansökan om auktorisation för Kina från Förbundet Adoptionscentrum, AC 60:294/97.
[156] NIA, Beslut 1998-02-11, Ansökan från Förbundet Adoptionscentrum (AC) om auktorisation för Kina, dnr 60:294/97, 69:296, 343/97.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

barnhem som även AC samarbetade med. NIA bad FFIA att tillfråga AC om de hade några invändningar om att FFIA samarbetade med barnhemmen. NIA beskrev att nämnden hade påbörjat en principdiskussion om konkurrens mellan sammanslutningarna om kontakter i samarbetsländerna och ville höra nämndens inställning innan de fattade beslut.[157] FFIA frågade då NIA om AC skulle avgöra var FFIA fick arbeta och framhöll att det var viktigt att NIA också såg till de mindre organisationernas möjligheter att utvecklas eftersom det inte återstod så många kontakter där AC inte redan fanns.[158] Kort därefter godkände NIA adoptionskontakten, bland annat med hänvisning till att en företrädare för nämnden drivit frågan att fler sammanslutningar än AC skulle få vara verksamma i Colombia.[159]

5.5.3 Bristande möjligheter att pröva och avslå auktorisationsansökningar

Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen lyft till regeringen att myndigheten haft begränsade möjligheter att avslå auktorisationsansökningar och att villkoren för auktorisation i lagen bör ändras. Det har handlat om möjligheten att begränsa antalet sammanslutningar i Sverige och i enskilda ursprungsländer samt att direkt kunna dra in auktorisation för en sammanslutning eller land när verksamheten inte fungerar eller uppfyller kraven. 2003 års adoptionsutredning lyfte också problemet att det inte gick att beakta förhållandena i ett ursprungsland vid prövning av ett auktorisationsärende.

Bristande möjligheter att begränsa antalet auktoriserade sammanslutningar i Sverige och i enskilda länder

När det gällde möjligheten att begränsa antalet sammanslutningar konstaterade NIA redan 1980 att intresset för auktorisation var större än väntat. Nio sammanslutningar ansökte om auktorisation i de första auktorisationsomgångarna 1979/80. Flera av sammanslutningarna var nybildade och uppbyggda kring en enda samarbets-

[157] NIA, Fax till NIA:s ordförande 20-02-23, dnr 61:17:3/00.
[158] NIA, Fax från FFIA 20-02-22, dnr 61:17:3/00.
[159] NIA, Beslut adoptionskontakt FFIA i Colombia, 20-02-23, dnr 61:17/00.

kontakt i ursprungslandet vilket gjorde dem sårbara. NIA såg detta som problematiskt och försökte få sammanslutningar att gå samman, vilket också gjordes i något fall. Myndigheten beviljade ändå auktorisation för sju sammanslutningar varav fem fick auktorisation för samma land. Enligt NIA saknades möjlighet att avslå ansökningar om kriterierna i lagen var uppfyllda. Flera barnhem, särskilt i Indien, var också villiga att samarbeta med flera organisationer. NIA beslutade därför att bevilja auktorisation för fler än en organisation för ett land eller del av ett land under förutsättning att utlandskontakten var villig att samarbeta med organisationen.[160]

Under 1980-talet var sex sammanslutningar auktoriserade (med undantag för 1981 då det var åtta). Fem av dem var auktoriserade för Indien och fyra var auktoriserade för samma delstat. Under första halvan av 1990-talet minskade antalet auktoriserade sammanslutningar något men ökade på nytt i slutet av 1990-talet. Även antalet länder där NIA beviljat auktorisation för fler än en sammanslutning ökade.

NIA lyfte år 2000 på nytt frågan om antalet sammanslutningar. Då var sju sammanslutningar auktoriserade för totalt 28 länder och i elva av länderna var fler än en sammanslutning auktoriserad. NIA återkom både 2002 och 2003 till att de saknade möjligheter att avslå auktorisationsansökningar på andra grunder än vad som angavs i lagen. Alla som ansökte om auktorisation och uppfyllde villkoren beviljades auktorisation även om det egentligen inte skulle vara till någon nytta för samhället, de sökande familjerna eller adoptionsverksamheten i sin helhet.[161] NIA kunde inte heller avslå ansökningar med hänvisning till att det inte vore effektivt att flera organisationer var verksamma i samma land eller neka en sammanslutning auktorisation för flera länder även om sammanslutningen enligt myndigheten skulle behöva koncentrera sin verksamhet i färre länder för att få stabilitet i verksamheten. Som exempel nämndes Thailand där NIA beviljat tre sammanslutningar auktorisation trots att det kom relativt få barn från landet.[162]

[160] NIA:s verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980 s. 8–12.
[161] NIA:s årsredovisning 2002, s. 10.
[162] NIA:s årsredovisning 2003, s. 15–16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Bristande möjligheter att dra in eller neka auktorisation

Ett annat problem som NIA lyfte var möjligheten att direkt dra in auktorisationen för en sammanslutning eller ett land när verksamheten inte fungerade tillfredsställande. Anledningen var två konkreta ärenden som NIA hanterade 1999–2000.

Det ena ärendet avsåg sammanslutningen ACCA vars verksamhet i Vietnam hade stora brister och inte längre fungerade och där flera sökande framfört klagomål. NIA vidtog olika åtgärder som till slut ledde till att sammanslutningen avvecklade sin verksamhet. Ett flertal sökande drabbades dock av problemen och några JO-anmälde NIA för bristande tillsyn av sammanslutningen. JO lade dock ned ärendet. NIA fick på olika sätt gå in och stötta de familjer som drabbats.

Det andra avsåg en ansökan från Stiftelsen Frösunda Solidaritet där NIA beslutat att neka auktorisation för ett land utifrån bedömningen att sammanslutningen inte skulle kunna uppfylla nya kommande villkor i landet. Sammanslutningen hade inte heller någon samarbetspartner i landet som ville samarbeta med dem. Dessutom hade sammanslutningen inte kommit i gång med sin förmedlingsverksamhet trots att de haft auktorisation i tre år. NIA:s beslut om avslag överklagades i flera instanser. I NIA:s överklagande till kammarrätten skrev myndigheten att ”NIA äger inte rätt att – utan objektiv grund härför – avslå ansökan av det skälet att man anser sig ha rätt att bedöma lämpligheten såväl av det totala antalet svenska adoptionsorganisationer som kan ges auktorisation, som det antal organisationer som kan ges auktorisation för visst land”.[163] Kammarrätten avslog NIA:s överklagande och NIA begärde därefter prövningstillstånd i regeringsrätten men nekades detta och ärendet återgick till NIA för ny prövning.

Mot bakgrund av dessa och andra exempel lyfte NIA frågan hur stora krav som skulle ställas på sammanslutningars kompetens att hantera förmedlingsärenden, hur långt NIA skulle stödja och kompensera för brister hos en sammanslutning och när det skulle bedömas att en sammanslutning inte längre hade kompetens att klara av sin verksamhet och det fanns risk att enskilda familjer drabbades. En annan fråga var i vilken utsträckning NIA kunde kräva att sam-

[163] Kammarrätten Stockholm, Dom den 20 november 1999 gällande Auktorisation enligt lagen (1997: 192) om internationell adoptionsförmedling – LIA, Mål nr 8341–1999.

manslutningen hade en ekonomisk buffert att klara av krislägen. Sammantaget ansåg NIA att lagstiftningen inte var tillräckligt tydlig vad gällde myndighetens möjlighet att neka en sammanslutning auktorisation.[164]

Bristande möjligheter att beakta förhållandena i ett land vid auktorisation

2003 års adoptionsutredning lyfte fram ytterligare ett problem med de gällande auktorisationsvillkoren i lagen. Det handlade om att det inte gick att beakta förhållandena i ett ursprungsland vid prövning av ett auktorisationsärende, eftersom gällande auktorisationsvillkor endast avsåg den svenska sammanslutningens organisation, verksamhetsinriktning, sakkunskap och omdöme. Utredningen menade att det var problematiskt eftersom de kontakter som sammanslutningen samarbetade med i utlandet, utlandets lagstiftning och administration för internationell adoption samt övriga förhållanden i landet hade avgörande betydelse för hur förmedlingsarbetet skulle fungera. Därför behövde LIA preciseras vad gällde vilka krav ett land och en kontakt skulle uppfylla för att anses vara lämpliga för adoptionssamarbete.[165]

5.5.4 Auktorisationsprövningen skärptes 2005 men fortfarande kvarstår problem

Auktorisation i två led införs 2005 tillsammans med skärpta auktorisationskrav

År 2005 trädde ändringar i LIA i kraft vilket bland annat innebar skärpta auktorisationskrav och att auktorisation beslutades i två steg: auktorisation för en sammanslutning att förmedla internationella adoptioner (så kallad Sverigeauktorisation) och auktorisation för sammanslutningen att förmedla adoptioner från ett enskilt land (så kallad landauktorisation). Sverigeauktorisation gäller i fem år och landauktorisation gällde till en början i fyra år, men ändrades 2015 till två år.

[164] NIA:s årsredovisning 2003, s. 16.
[165] SOU 2003:49, s. 161.

Kraven för att erhålla Sverigeauktorisation var till stora delar desamma som tidigare: att sammanslutningens huvudsakliga syfte var att förmedla internationella adoptioner och att sammanslutningen kunde förmedlade adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Sammanslutningen skulle också ha styrelse och revisorer samt stadgar. Ett tillkommande krav var att om en sammanslutning även bedrev annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, fick den andra verksamheten inte äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten.

Krav på auktorisation för utlandet var något nytt och innebar att auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land beviljades under förutsättning att:

- landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,
- landet har en fungerande administration för den internationella adoptionsverksamheten,
- sammanslutningen redovisar kostnaderna i utlandet och hur de fördelar sig,
- det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet.

Vidare fick en sammanslutning som beviljats auktorisation för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land endast verka i det landet om behörig myndighet i det andra landet gett sitt tillstånd eller förklarat att den var beredd att acceptera sammanslutningens verksamhet i landet.

I auktorisationsärenden skulle MIA samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte var uppenbart obehövligt, och vid behov även med barnrättsorganisationer i det aktuella landet.

Ett balanskrav införs 2005

I samband med ändringarna i LIA 2005 om krav för auktorisation infördes också ett så kallat balanskrav som innebar att auktorisation för ett land kunde ges under förutsättning att det ”utifrån balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedömdes som lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete i det andra landet.” Anledningen till att kravet infördes var att regeringen ansåg att det skulle vara gynnsamt med mer jämnstora sammanslutningar i Sverige. Balanskravet innebar att MIA skulle underlätta för de mindre sammanslutningarna att växa om de önskade det. Vid beslut om auktorisation skulle MIA eftersträva en bättre balans i storlek mellan de svenska sammanslutningarna. Om flera sammanslutningar ansökte om auktorisation för samma land skulle det till exempel vara möjligt att ge en mindre sammanslutning prioritet, om sammanslutningarna i övrigt var kvalitetsmässigt likvärdiga. Regeringen pekade också på den konkurrens som riskerade att uppstå mellan sammanslutningar som fått auktorisation för ett land där det bara fanns ett fåtal barn att förmedla. Det kunde också vara olämpligt att ge en sammanslutning auktorisation för ett land om det fanns risk för att en befintlig sammanslutning i landet konkurrerades ut.[166]

Balanskravet avvecklades 2009. Regeringens bedömning var att balanskravet inte haft den betydelse som var avsedd när bestämmelsen infördes. Den ökade inte valfriheten mellan sammanslutningarna och medverkade inte heller till att de mindre sammanslutningarna kunde överleva.[167]

Den nya myndigheten MIA börjar tillämpa de nya auktorisationskraven

De nya skärpta auktorisationskraven började 2005 tillämpas av MIA. Myndigheten beslutade under 2005 om nya villkor för auktoriserade sammanslutningar enligt LIA. De nya villkoren ersatte de som NIA hade utfärdat 1997. MIA tog också fram auktorisationsblanketter som skulle användas vid ansökan. Till ansökan skulle sammanslutningarna bifoga bland annat verksamhetsplan

[166] Prop. 2003/04:131 s. 42 och prop. 2008/09:109 s. 18.
[167] Prop. 2008/09:109 Vissa internationella adoptionsfrågor, s. 19.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med budget, stadgar, årsredovisning, en redogörelse för hur sammanslutningen tillgodosåg lagens krav på sakkunskap i adoptionsförmedling och en handlingsplan för hur sammanslutningen skulle hantera ansökningsavgifter.[168]

MIA begärde också in upplysningar från sammanslutningarna om deras verksamhet och förhållandena i respektive land. MIA skaffade sig insyn i adoptionsverksamheten i ursprungsländerna genom att begära in rapporter från bland annat UD, Sida, FN och ISS samt andra internationella organisationer. Även genom tillsynsresor, möten med ansvariga handläggare på UD och återkommande möten med myndigheter i andra mottagarländer skaffade sig MIA information om länderna. På så sätt kunde MIA få en uppfattning om de olika länderna uppfyllde lagkraven och aktuella konventioner på området.[169]

MIA avslog 2005–2008 landansökningar för bland annat Bolivia, Kongo och Ukraina och utifrån de nya auktorisationskraven och förvaltningsrätten fastställde MIA:s beslut.[170]

Tidigare medarbetare vid NIA och MIA har i intervju berättat att adoptionsorganisationerna var missnöjda med förändringen och tyckte att NIA hade varit mer stöttande än MIA. MIA granskade bland annat regelverket i ursprungsländerna som en del av sitt auktorisationsarbete. Detta menade adoptionsorganisationerna att myndigheter i andra mottagarländer inte gjorde.

2009 ändras lagen så att auktorisation även kan ges för del av ett land och för viss samarbetskontakt i ett land

När landauktorisation infördes 2005 kunde auktorisation endast beviljas för ett helt land eller inte alls. Detta ändrades 2009 då det infördes en ny bestämmelse i 6 a § LIA som innebar att en sammanslutning, som har auktorisation enligt 6 § får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land, i viss del av ett annat land eller med viss adoptionskontakt i ett annat land. En förutsättning för auktorisation var att sammanslutningen kunde förmedla adoptioner från det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet på ett sakkunnigt och om-

[168] MIA:s årsredovisning för 2005, s. 10.
[169] MIA:s årsredovisning för 2007, s. 5–6 och 10.
[170] MIA:s årsredovisning för 2006 och 2007.

dömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Detta hade tidigare prövats enbart i samband med Sverigeauktorisation. I beslut om auktorisation skulle MIA ange för vilken del av ett land eller med vilken adoptionskontakt den svenska sammanslutningen fick verka. Om det visade sig att detta inte efterlevdes skulle auktorisationsbeslutet kunna återkallas.

Av förarbetena framgår att anledningen till lagändringen var att MIA i sin auktorisationsprövning konstaterat att internationell adoptionsförmedling kunde fungera väl i vissa delar av ett land, exempelvis en provins, region eller en stad, men mindre väl i andra delar av landet. Att vid auktorisation enbart kunna pröva förutsättningarna för ett helt land kunde därför innebära att adoptionsförmedling överhuvudtaget inte kunde beviljas om det fanns tveksamheter i en viss del av ett land. På samma sätt behövde en landauktorisation som redan beslutats behöva återkallas om det uppstod problem i en del av ett land. MIA hade även framfört att auktorisation borde kunna ges för en viss adoptionskontakt i ett visst land, till exempel en myndighet, organisation eller institution.

I propositionen skrev regeringen att lagändringarna skulle kunna innebära att adoptionssammanslutningarna kunde arbeta i fler länder. Det skulle kunna möjliggöra för fler barn att få föräldrar och underlätta för adoptionssammanslutningarna i ett läge där det var svårt att finna nya samarbetskontakter i olika länder. Regeringen betonade dock att detta inte fick innebära att etiska riktlinjer för adoptionsverksamheten åsidosattes. ”Utgångspunkten för adoptioner är att barn behöver föräldrar. Barnets bästa måste alltså säkerställas i första hand.”[171]

Mjuk styrning, få avslag och bristande dokumentation

Tidigare medarbetare vid NIA, MIA och MFoF har i intervjuer beskrivit att myndigheten relativt sällan nekat auktorisation och att det varit relativt få avslag.[172] Flera samarbeten med olika ursprungsländer har dock inte blivit av på grund av att adoptionsorganisationer har valt att dra tillbaka sin ansökan eller inte skicka in någon ansökan efter dialog med tillsynsmyndigheten, dvs. en slags ”mjuk

[171] Prop. 2008/09:109, s. 11 ff.
[172] Tidigare medarbetare på MIA och MFoF har lämnat in en lista på 17 länder som de avslagit auktorisation för.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

styrning". Det har inte varit ovanligt att medarbetare vid myndigheten haft långa samtal med organisationer om nya möjliga samarbetsländer. Handläggarna har informerat om förutsättningarna för att få auktorisation i landet och om det beslutats om avslag i andra liknande fall, vilket ibland resulterat i att organisationen inte kommit in med någon auktorisationsansökan. Vi har också sett exempel på där adoptionsorganisationer dragit tillbaka sin auktorisationsansökan efter dialog med myndigheten. Enligt MFoF förekommer det fortfarande att adoptionsorganisationer drar tillbaka sin ansökan när de anar att det ska bli avslag. Tidigare fick organisationerna ibland muntlig information om vilket auktorisationsbeslut myndigheten eventuellt skulle komma att ge. Så görs dock inte i dag.

Bifallsbeslut på auktorisationsansökningar har tidigare också varit mycket kortfattat motiverade, medan avslag däremot haft längre motiveringar. Företrädare för MFoF uppger att det saknas dokumentation som visar hur myndigheten tidigare argumenterade för sina bedömningar av auktorisation, vilket också gör det svårt att veta hur myndigheten tidigare har arbetat med auktorisationsbesluten.

Denna mjuka styrning kan vara effektiv, men innebär också att beslut och avvägningar inte dokumenteras vilket i sin tur påverkar förutsättningar att kunna gå tillbaka till tidigare avvägningar och beslut. Detta problem blev särskilt tydligt när MFoF flyttade till Skellefteå 2018 och all personal som arbetat med internationella adoptionsfrågor (förutom GD) byttes ut. Företrädare för MFoF framhåller att alla auktorisationsbeslut, både bifall och avslag, i dag ska vara mer ingående motiverade utifrån de rekvisit som finns.

Auktorisationsarbetet styrs upp

I samband med att MIA fick ny generaldirektör 2014 ändrades arbetssättet för auktorisationsverksamheten. Vid den här tidpunkten hade tre adoptionsorganisationer auktorisation för ett 30-tal länder. En fråga var hur organisationerna skulle upprätthålla kompetensen i så många länder när man inte genomförde så många adoptioner per land. MIA såg dock inte att det fanns lagstöd att begränsa antalet länder så länge villkoren för auktorisation var uppfyllda.
I en intervju säger den dåvarande generaldirektören att auktorisa-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tionsförfarandet innebar myndighetsutövning gentemot sammanslutningarna och att det var viktigt att upprätthålla rättssäkerheten även gentemot sammanslutningarna. Det innebar att myndigheten måste bevilja auktorisation om förutsättningarna för auktorisation enligt lagen var uppfyllda.[173]

I auktorisationsarbetet infördes flera landansvariga. Tidigare hade alla haft ansvar att gå igenom auktorisationsansökningarna utifrån sin specifika kompetens och en person hade ansvar för att handlägga alla landauktorisationer för en och samma adoptionsorganisation. Genom införandet av landansvariga kunde medarbetarna få mer och fördjupade kunskaper om respektive land och det fanns större möjlighet att göra jämförelser mellan länderna. Auktorisationsarbetet gick från beskrivande till mer analys inför auktorisationsbesluten, bland annat för att bättre kunna upptäcka risker. Villkoren sågs över och antalet auktoriserade länder minskade successivt.

Auktorisationsvillkor har använts för att ”reparera” brister i ursprungsländernas reglering

Enligt 7 § LIA får auktorisation förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som ska gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning.

Vi har i intervjuer med medarbetare vid MFoF fått beskrivet att myndigheten tidigare använt auktorisationsvillkoren för att ”reparera” brister i ursprungsländerna och stärka upp för att kunna ge auktorisation. Det utvecklades en praxis som innebar en bred tolkning av hur villkor kunde användas och formuleras enligt lagen. Hur långt tillbaka detta har gjorts är dock oklart.[174]

MFoF lyfter fram ett exempel på en auktorisation för Indien från 2017. Enligt de indiska riktlinjerna kunde matchning av barn och familj göras på två sätt, där ett innebar att de sökande fick möjlighet att välja barn. I beslutet skriver MFoF att det är grundläggande vid internationell adoption att sökanden inte ska välja barn, utan att lämpliga föräldrar utses till ett specifikt barn som är i behov av familj. En förmedlingsordning där fler än ett barnförslag lämnas till sökande är inte godtagbar utifrån ett barnrättsperspektiv.

[173] Intervju med den dåvarande generaldirektören för MIA och MFoF, 2024-06-12.
[174] Möte MFoF 2023-05-31.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

MFoF beviljade ändå auktorisation med villkoret att adoptionsförmedlingen inte fick ske genom det urvalssätt som innebar att sökande fick välja barn.[175] Ett annat exempel är en auktorisation för Ungern 2019 där auktorisation beviljades trots att landet inte tillämpar 1993 års Haagkonvention för adoptionsprocessen för internationella adoptioner av släktingbarn. Auktorisationen villkorades med att sammanslutningen inte fick förmedla adoptioner av släktingbarn.[176]

Enligt MFoF används inte villkoren på detta sätt i dag.

MFoF har inte hunnit pröva landauktorisationer i tid

Enligt 7 § LIA gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på beslut från MFoF om en ny ansökan getts in till myndigheten innan tidigare auktorisation löpt ut.

Företrädare för MFoF beskriver att det var en utmaning att hantera alla landauktorisationsansökningar 2021. Totalt skulle 18 landauktorisationer prövas samtidigt som nya medarbetare skulle sätta sig in i nya länder. Detta fick konsekvensen att inte någon av de 18 landauktorisationsansökningar hann prövas och beslutas i tid utan de tidigare besluten fortsatte att gälla. Myndigheten arbetade under 2022–2023 igenom ansökningarna alltefter-som utifrån en prioritering som gjordes tillsammans med adoptionsorganisationerna. Längst tid tog auktorisationen för Sydkorea som beslutades först 2024, alltså nästan tre år efter att landauktorisationen skulle ha förnyats. Myndigheten har därefter kommit i fatt och håller nu enligt uppgift handläggningstiden för förnyelse av auktorisationer.

[175] MFoF, Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling (land) 2017-12-22, dnr 3.1.2:639/17.
[176] MFoF, Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling (land) 2020-02-17, dnr 3.1.2:1131/19.

5.5.5 Kontroll av sammanslutningarnas kostnader i utlandet

Krav på kontroll av kostnader i utlandet

Kraven på sammanslutningarnas kostnadskontroll framgick till en början av auktorisationsvillkoren. Enligt villkoren från 1983 skulle sammanslutningarna ha god kontroll över kostnaderna i sina adoptionsärenden utomlands.[177] Av NIA:s handbok från samma år står att kontrollen gäller både vilka kostnader som ersätts och hur mycket som betalas. Ersättning till utlandskontakten, advokatarvoden, vårdkostnader, stämpelavgifter med mera ska ske med för landet och orten normalt belopp. Vidare står att betalning av kostnader i barnets hemland alltid bör skötas genom adoptionsorganisationen. Om de blivande adoptivföräldrarna reser till landet ska de inte behöva betala för andra kostnader än sitt eget uppehälle. Adoptionsorganisationen ska ha lämnat uppgifter till de blivande adoptivföräldrarna om beräknade kostnader för barnets uppehälle och vård, liksom administrativa kostnader för adoptionsproceduren innan de reser till landet. Kostnaderna ska betalas via adoptionsorganisationen och debiteras lämpligen i förskott.[178]

En av AC:s tidigare anställda som bland annat arbetade med Colombia berättar att hon försökte få fram fakta om alla olika kostnader i landet, från lön till de anställda på barnhemmen, advokatkostnader, ersättning till medhjälpare, avgifter till barnhemmen etcetera. Hon försökte sedan väga uppgifterna och rimligheten i kostnaderna för att kunna ge en uppskattning av vad en adoption skulle kosta för de sökande.[179]

NIA får i uppdrag att följa kostnadsutvecklingen för adoptioner och fastställa genomsnittskostnader per land

Under 1980-talet ökade kostnaderna för utländska adoptioner, bland annat beroende på internationella valutaförändringar. Regeringen såg en risk att ekonomiskt svaga grupper utestängdes från möjligheten att adoptera och beslutade därför att införa ett adoptionskostnadsbidrag. Bidraget, som infördes 1989, skulle täcka 50 pro-

[177] Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, 1983-03-24, dnr 69: 101/83.
[178] NIA (1983). *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 5, 8, 18.
[179] Intervju med en tidigare landansvarig för AC i Colombia 2022-10-05.

cent av genomsnittskostnaden för adoption från ursprungslandet, eller max 20 000 kronor.[180] NIA fick med anledning av detta i uppgift att fastställa de genomsnittskostnader för olika ursprungsländer som skulle ligga till grund för adoptionskostnadsbidraget och att i övrigt följa utvecklingen av kostnaderna för adoption av utländska barn.[181]

En tidigare medarbetare vid NIA som arbetade med ekonomiska frågor på myndigheten berättar att NIA gjorde en kostnadsuppföljning under hösten 1989 som visade att adoptionskostnaderna hade ökat kraftigt. NIA beslutade därför att gå vidare med en fördjupad utredning av adoptionskostnaderna med betoning på vårdavgifter.[182] Av NIA:s verksamhetsberättelse framgår att anledningen till att sammanslutningarnas kostnader i Sverige hade ökat markant berodde på att antalet adoptioner minskat samtidigt som vissa adoptioner krävde mer arbete.[183] Men enligt den tidigare medarbetaren vid NIA var AC:s argument för att höja avgiften att de då kunde bidra till att höja standarden på barnhemmen i ursprungsländerna. NIA hade åtskilliga samtal om kostnaderna med adoptionsorganisationerna och AC hade alltid förklaringar till avgiftshöjningarna. NIA kunde aldrig bevisa att det var något konstigt med de ekonomiska delarna. På NIA:s och MIA:s organisationsträffar med adoptionsorganisationerna diskuterades sällan kostnader.[184]

En tidigare verksamhetschef vid AC berättar att AC använde sig av EurAdopts ”Guidelines on financial factors” långt innan de fastställdes 2002. Financial Factors var ”frampratade” tillsammans med de landansvariga på AC som bedömde vad som var rimliga kostnader i respektive land. AC kunde se hur avgifterna i olika länder låg till i förhållande till varandra. I de här frågorna hade AC mycket utbyte med den nordiska etikgruppen och den holländska adoptionsorganisationen Wereldkinderen. AC samrådde också med Unicef, svenska ambassader, Röda Korset etc. Det fanns en öppenhet om nivåer på löner för anställda. AC använde dokumenten när de berättade om AC som organisation och gav stöd till att säga till bland

[180] Prop. 1988/89:3 *om bidrag vid adoption av utländska barn*.
[181] NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91, s. 1.
[182] Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.
[183] NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91, s. 8.
[184] Intervju med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.

annat aktörer i ursprungsländerna: ”Så här jobbar vi, föreslå inte något annat.”[185]

Krav på likvärdiga redovisningsprinciper införs 1997

I samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 infördes krav på att sammanslutningarna skulle använda sig av gemensamma redovisningsprinciper. Principerna skulle utarbetas av NIA efter samråd med sammanslutningarna. Syftet var att möjliggöra för konsumenterna, de sökande, att jämföra kostnaderna mellan olika sammanslutningar. NIA fick också vid beslut om auktorisation förbinda auktorisationen med villkor för principer för inbetalning av avgifter och för redovisning.[186]

I NIA:s handbok från 1997 står att det är betydelsefullt att personer som stod i begrepp att adoptera kan jämföra organisationernas avgiftsnivåer. För att en sådan jämförelse skulle vara möjlig krävdes att adoptionsorganisationernas kostnads- och intäktsredovisning för verksamheten följde enhetliga redovisningsprinciper. En sådan redovisning var också en förutsättning för att NIA skulle kunna följa kostnadsutvecklingen på området och i enligt med Haagkonventionens krav se till att endast rimliga kostnader och utgifter debiterades eller betalades i samband med internationell adoption. Ett villkor för auktorisation var därför att adoptionsorganisationernas kostnader och intäkter för verksamheten med internationell adoptionsförmedling skiljdes från annan verksamhet som organisationen bedrev.[187]

Enligt NIA:s modell skulle de auktoriserade adoptionsorganisationerna varje år redovisa sina intäkter och kostnader för förmedlingsverksamheten till NIA enligt NIA:s principer och modell. Uppgifter om avgifter som inte direkt hade samband med adoptionsförmedlingen skulle också redovisas. Adoptionsorganisationerna skulle även lämna uppgifter om kostnaderna för adoption från olika länder liksom vilka avgifter organisationen tagit ut av adoptivföräldrarna. Adoptionsorganisationerna skulle också göra en uppskattning av de kostnader som adoptivföräldrarna själva betalade för översättnings- och legaliseringskostnader, kostnader för resa, uppehälle och

[185] Intervju med tidigare verksamhetschef AC 2024-03-22.
[186] Prop. 1996/97:91, s. 55.
[187] NIA (1997), *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 27.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hotell samt uppgift om den vistelsetid som landet i fråga krävde. Om organisationen även bedrev annan verksamhet än adoptionsförmedling skulle denna verksamhet redovisas separat.[188]

2003 års adoptionsutredning föreslår skärpta krav på sammanslutningarnas redovisning av kostnader i utlandet

Utredningens uppdrag om kostnader för internationell adoption

Enligt direktiven för 2003 års adoptionsutredning skulle utredningen bland annat undersöka om de krav på ersättningar i form av donationer och bistånd som gällde i vissa länder var förenliga med Haagkonventionen och vad Sverige kunde göra för att minska riskerna för barnhandel. Utredningen skulle också utreda om det även fanns andra sätt att begränsa kostnaderna för de internationella adoptionerna.

Kraven i 1993 års Haagkonvention

Utredningen tog sin utgångspunkt i kraven i artikel 32 i 1993 års Haagkonvention. Där anges att:

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

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

En specialkommission antog 2000 en rekommendation om att donationer från blivande adoptivföräldrar till sammanslutningar involverade i adoptionsprocessen inte fick efterfrågas, erbjudas eller

[188] SOU 2003:49, s. 130.

lämnas. Mottagarländer skulle också uppmuntras att stödja ansträngningar i ursprungsländer att förbättra nationella skyddsåtgärder för barn, inklusive program för att förhindra övergivande. Stödet fick dock inte erbjudas eller efterfrågas på ett sätt som äventyrade integriteten i den internationella adoptionsprocessen, eller skapade ett beroende av inkomster som härrörde från internationell adoption. Placeringsbeslutet fick inte påverkas av nivån på betalning eller bistånd och beloppen fick inte påverka möjligheten att ett barn blev tillgängligt för adoption eller ålder, hälsotillstånd eller några andra egenskaper hos det blivande adoptivbarnet. Enligt utredningen hade rekommendationerna dock inte inneburit att det blivit tydligare var gränsen gick när det gällde vad som kunde anses acceptabelt i fråga om krav från utlandet på donationer och biståndsverksamhet i samband med adoption.[189]

Adoptionsutredningens analys och bedömning av kostnader i utlandet

Enligt 2003 års adoptionsutredning hade sammanslutningarna successivt anpassat sin redovisning efter den modell som NIA utarbetat 1997 och redovisningen hade förbättrats. Det förekom dock att sammanslutningarna redovisade likartade kostnader på olika sätt.

Utredningens genomgång av sammanslutningarnas kostnad för barnets vård och uppehälle visade att denna kostnadspost kunde utgöra en stor del av den totala utlandskostnaden. Kostnaderna kunde omfatta allt från faktisk kostnad för barnets vård och uppehälle, ekonomiskt bidrag till barnhemmets verksamhet i stort, till bidrag i form av exempelvis tvättmaskin, skor eller mjölkpulver. I sammanslutningens redovisning till NIA var posten inte uppdelad i faktiska kostnader för barnet och andra kostnader, vilket gjorde det omöjligt att se hur stora de faktiska kostnaderna för barnets vård och uppehälle var. Sammanslutningarna fick inte heller alltid sådan information från den ansvariga myndigheten, organisationen eller barnhemmet i utlandet, inte ens när den efterfrågades. Det var inte heller alltid som de svenska sammanslutningarna fick reda på hur stor andel av avgiften till förmedlingskontakten i ursprungslandet som avsåg faktiska kostnader för adoptionen. Det var vanligt att ett totalbelopp förhandlades fram utifrån ett rimlighetsresonemang

[189] SOU 2003:49, s. 129.

eller att förmedlingskontakten angav ett belopp som den svenska sammanslutningen fick acceptera om de ville samarbeta med kontakten. När det gällde delen ”andra kostnader” i posten barnets vård och uppehälle redovisade sammanslutningarna detta på olika sätt. Vissa sammanslutningar benämnde dem som en ”donation” medan andra benämnde kostnaden som ”vård och uppehälle”.

Den särskilda utredaren berättar i en intervju att utredningen reste till bland annat Kina och besökte barnhem tillsammans med företrädare för NIA. Hon slogs av den stora mängd pengar som var involverad i adoptionsverksamheten. Enligt utredaren reagerade dock inte företrädarna för NIA på detta och hon uppfattade att NIA inte heller tyckte det var konstigt med donationer till barnhem. I utredningen ställde de frågor om kostnader och redovisning som ingen hade pratat om tidigare. Utredningens förslag om att man skulle vara öppen och transparent i redovisningen var en stor sak. En vanlig kommentar enligt den särskilda utredaren var att ”Om Sverige slutar med detta, så kommer amerikanerna och de är ännu värre”. Hon upplevde att de svenska aktörerna inte ville se kopplingen mellan pengar, länder och hur systemet fungerade.[190]

Förslagen från 2003 års utredning

Utredningens bedömning var att Sverige måste ta ställning till vad som var etiskt försvarbart att acceptera vad gäller kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption. Sammanslutningarnas kostnadsredovisning behövde bli ännu mer enhetlig och specificerad och det måste klargöras vilka kostnader som adoptionsavgiften grundade sig på, särskilt i utlandet. Vid beslut om auktorisation för ett visst land skulle en bedömning göras av om det var lämpligt att inleda eller fortsätta ett adoptionssamarbete, bland annat med hänsyn till kostnadsbilden. För att kunna göra en sådan bedömning krävdes att sammanslutningarna presenterade en specificerad redovisning av samtliga utlandskostnader. Kostnaderna skulle bedömas som rimliga i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet. Utvecklingen borde enligt utredningen gå mot att de kostnader som avsåg annat än faktiska kostnader för adoptionen skulle minska. Om sammanslutningen inte kunde lämna en tillräckligt utförlig redovis-

[190] Intervju med den särskilde utredaren för 2003 års adoptionsutredning, 2024-02-20.

ning skulle detta kunna innebära att förmedlingskontakten bedömdes som olämplig att samarbeta med. Adoptionsmyndigheten skulle ha kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det aktuella landet vid bedömning av kostnader i förhållande till kostnadsläget i ursprungslandet. Enligt utredningen var det lämpligt att adoptionsmyndigheten utarbetade en manual tillsammans med de auktoriserade sammanslutningarna för vad som kunde ingå i de faktiska kostnaderna för en adoption. Utgångspunkten för när sammanslutningen skulle börja betala för barnets vård och uppehälle borde enligt utredningen vara tidpunkten för barnförslaget.

Utredningens förslag var att de auktoriserade sammanslutningarna skulle specificera uppgifter om adoptionskostnaderna i utlandet och adoptionsmyndigheten skulle göra en rimlighetsbedömning av kostnaderna. Utvecklingen skulle gå mot att endast faktiska kostnader förenade med adoptionen av ett barn skulle utgöra underlag för adoptionsavgiften. Sammanslutningarnas biståndsverksamhet skulle vara tydligt avskild från adoptionsverksamheten och fick inte äventyra integriteten i adoptionsverksamheten. Fler och tydligare villkor föreslogs också för att minska risken för att barn blev en handelsvara i adoptionssammanhang.[191]

Skärpta krav på sammanslutningarnas kostnadsredovisning från 2005

År 2005 kom ändringar i LIA där kraven för auktorisation och sammanslutningarnas kostnadsredovisning hade skärpts. En förutsättning för landauktorisation var att sammanslutningarna redovisade kostnaderna i utlandet och hur de fördelade sig. Auktorisation för ett land kunde ges om det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna och omständigheterna i övrigt bedömdes som lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete med det andra landet. MIA skulle fortsatt följa utvecklingen av kostnaderna för adoptioner av utländska barn.

I förarbetena står att adoptionsmyndigheten bör utarbeta noggranna riktlinjer för vad som kan anses vara en rimlig och acceptabel ersättningsnivå. Ersättning bör kunna ges för kostnader som

[191] SOU 2003:49, s. 127 ff.

avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet. För att kunna göra en bedömning av om kostnaderna i utlandet är rimliga måste adoptionsmyndigheten ha kunskap om kostnadsläget i stort i landet, exempelvis när det gäller löner och avgifter. Vid denna bedömning bör adoptionsmyndigheten ha kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet.[192]

MFoF beskriver att de i bedömningen av kostnader inte utgår från några riktlinjer utan bedömningen görs utifrån lag, förarbeten och HCCH:s vägledningar i respektive utredning.[193]

Myndighetens bedömning av sammanslutningarnas kostnadsredovisningar

Två tidigare medarbetare vid MIA och MFoF som arbetade med att analysera och bedöma kostnadsredovisningarna beskriver i en intervju hur de arbetade.[194] År 2007 fanns auktorisation för ett drygt 30-tal länder och de gick igenom kostnaderna för samtliga länder årligen och i samband med ansökan om auktorisation. Även de landansvariga på myndigheten gick igenom kostnaderna för respektive land. Det fanns inga skriftliga rutiner för kostnadsbedömningen, men rutinen var att gå igenom årsredovisningar och landrapporter och jämföra med tidigare år, om det skett några förändringar och om det var något som de reagerade på. De gjorde också jämförelser mellan länderna.

Adoptionsorganisationerna redovisade adoptionsavgifterna och kostnader för adoptionen enligt en mall i auktorisationsansökan. Posterna var bland annat kostnader för barnets vård, myndighetsavgifter, advokatkostnader, löner och ersättningar till representant, översättning och legalisering samt övriga kostnader. Myndigheten kontrollerade kostnaderna och räknade ut kostnaden per adoption. Från början gick arbetet ut på att härleda kostnaderna till rätt kost-

[192] Prop. 2003/04:131, *Adoption till vilket pris?*, s. 41.
[193] E-post från MFoF den 11 mars 2024.
[194] Möte med tidigare medarbetare vid MIA och MFoF, 2024-08-22.

nadspost så att det skulle gå att jämföra mellan organisationerna och se förändringar i kostnaderna. Adoptionsorganisationerna redovisade vårdkostnader på olika sätt, en organisation redovisade dem som vårdkostnad, en annan som övrig kostnad. Det var mycket arbete för att få en överblick, att få kostnadsredovisningen så transparent som möjligt och att samma typ av kostnader redovisades på samma sätt. Vad vårdavgiften bestod av varierade dessutom mellan länder och därför var det viktigt att organisationerna specificerade vilka kostnader vårdavgiften bestod av för att möjliggöra jämförelser mellan länder. Med tiden så skapades en historik över hur kostnader och avgifter såg ut och hur de förändrades över tid. Först då kunde myndigheten börja jämföra kostnaderna och bedöma om de var rimliga. Även om adoptionsorganisationerna arbetade i samma land kunde det finns variationer i kostnaderna mellan organisationerna, till exempel för att en organisation hade en representant i landet.

I auktorisationsansökningarna redovisade adoptionsorganisationerna de faktiska kostnaderna för adoptionen i Sverige (kostnader för personal och kontor) och i utlandet samt antalet adoptioner och fastställde därefter adoptionsavgiften per adoption. Myndigheten hade tagit fram en mall där organisationerna redovisade de faktiska kostnaderna och antalet adoptioner och så räknade man ut avgiften utifrån det. Myndigheten ställde också frågor om vad som ingick i kostnaderna. I auktorisationsansökan kunde det till exempel stå att det betalades en donation, men i kostnadsspecifikationen stod bara faktiska kostnader för landet. Ibland kunde en donation ingå i beloppet för vårdkostnader, vilket myndigheten hade synpunkter på, eftersom biståndsverksamhet och adoptionsverksamhet skulle separeras. Ibland benämndes det som en vårdkostnad i landet fast det var en donation och tvärtom. I vissa fall fick myndigheten svar och i vissa fall inte. De fick ställa många frågor till adoptionsorganisationerna. Kraven på redovisning ökade allteftersom för att kostnaderna skulle vara så transparenta som möjligt.

Enligt de tidigare anställda vid MIA och MFoF stödde sig myndigheten i bedömningen av kostnader på lagstiftning och förarbeten, som exempelvis prop. 2003/04:131, men också på Guide to Good practice om att adoptionsavgift kunde tas ut för det enskilda barnets vård men även för de barn som blev kvar på barnhemmet. För några länder gjorde de uppskattningar över vad en rimlig vårdavgift skulle kunna vara. En viktig fråga var om det var etiskt att

209/25 Remiss - Sveriges internationella

betala för ett annat lands bristande sociala system eller om det var etiskt att komma dit och hämta barn utan att betala något.

Ett problem i arbetet var att flera adoptionsorganisationer hade jobbat i länderna i många år. Det som myndigheten godkänt tidigare blev på så vis en nollpunkt som myndigheten till en början fick utgå ifrån i kostnadsanalyserna och bedömningarna. Med den utgångspunkten handlade det om att bena upp och se vad som var vad och se vilka förändringar som skett utifrån vad som tidigare accepterats. Med ökade krav på transparens så kunde ny information leda till en annan bedömning.

De tidigare anställda vid MIA och MFoF upplevde det inte som ovilja från adoptionsorganisationerna att redovisa kostnaderna, problemet var att kostnadsredovisningen inte var så specificerad som myndigheten önskade. Organisationerna kunde ibland också tycka att det var svårt att dela upp kostnaderna enligt mallen och vilka poster de skulle använda för en viss kostnad. En del organisationer tyckte kanske att det var jobbigt med alla frågor och upplevde att de blev ifrågasatta. Vissa adoptionsorganisationer och landansvariga var också bättre på att svara på frågor än andra.

5.6 Tillsynsverksamheten

Utredarens bedömning: Tillsynsprocessen har, precis som övriga processer inom den internationella adoptionsverksamheten, utvecklats och stärkts över tid. Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt tillsynsansvar alltför snävt både före och efter införandet av 1993 års Haagkonvention. Myndigheten har inte ansett sig kunna granska och kontrollera adoptionsorganisationernas verksamhet i ursprungsländerna för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande regler. Detta har allvarligt försvagat tillsynen av den internationella adoptionsverksamheten och förutsättningarna att förebygga och upptäcka oegentligheter. Det har också medfört att myndigheten inte skaffat sig tillräcklig kunskap och förståelse för adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer som underlag för väl underbyggda beslut om auktorisation för länderna.

5.6.1 Fram till 1979 hade inte någon aktör tillsynsansvar över den internationella adoptionsförmedlingen

Före organisationsförändringen 1979 hade inte någon aktör tillsynsansvar över den internationella förmedlingsverksamheten. Staten, genom Socialstyrelsen och senare NIA, hade i stället ansvar för att förmedla internationella adoptioner. Den tillsyn som fanns avsåg de kommunala barnavårdsnämndernas arbete med fosterhemsprövning och fosterhemsgodkännande som Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansvarade för. Här har det genomgående funnits ett tillsynsansvar även om ansvarsförhållandena har ändrats något över tid.

Den utredning som tillsattes 1964 och som låg till grund för etableringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige hade som uppdrag att pröva om staten skulle etablera en förmedlingsverksamhet för internationella adoptioner eller inte. Tillsynsaspekten i verksamheten nämndes inte i direktiven. I sin genomgång av befintlig verksamhet konstaterade utredningen att det inte fanns något särskilt organ för adoptionsförmedling i Sverige. De beskrev hur tillsynen över de kommunala barnavårdsnämnderna genom Socialstyrelsen, Medicinalstyrelsen och länsstyrelserna såg ut och fungerade. Utredningens förslag var att staten, genom Socialstyrelsen, skulle ta ansvar för förmedlingsverksamheten. Tillsynsfrågan över själva adoptionsförmedlingen berördes inte, men däremot problematiserades ansvarsfördelningen mellan barnavårdsnämnderna och Socialstyrelsen när det gällde prövning av de sökande vid internationell adoption.[195]

En förklaring till att frågan om tillsyn över själva förmedlingsverksamheten inte aktualiserades kan vara att utredningen såg den internationella adoptionsverksamheten som i första hand en kompletterande uppgift för barnavårdsnämnderna och att huvudfrågan för tillsyn var prövningen av de svenska föräldrar som skulle adoptera utländska barn. Där fanns redan tillsynen etablerad och dessutom hade Socialstyrelsen ansvaret att ge ut anvisningar och råd till barnavårdsnämnderna om fosterhemsprövning. Genom att Socialstyrelsen fick förmedlingsansvaret fick de också kunskap att utfärda anvisningar och råd till barnavårdsnämnderna om internationella adoptioner. På så sätt minskade risken för att barnavårdsnämnderna skulle lämna olämpliga fosterhemstillstånd som sedan riskerade

[195] SOU 1967:57.

stoppas i Socialstyrelsens förmedling. Genom utredningens förslag kunde samhället underlätta för sökande att få barn för adoption och i barnavårdens intresse övervaka att barnen placerades i lämpliga hem.

I propositionen inför organisationsförändringen 1979 skrev regeringen att Socialstyrelsen, den rådgivande nämnden och därefter NIA hade ansvaret för den internationella adoptionsförmedlingen för att man ville säkerställa offentlig kontroll över den internationella adoptionsverksamheten i syfte att tillgodose barnens bästa. Mot bakgrund av de ökande problemen med privata adoptioner under 1970-talet såg dock regeringen behov av att ytterligare stärka statens roll genom att vidga kontrollen och tillsynen över verksamheten. Det allmännas uppgift var främst att verka för barnens bästa och att säkerställa att all tillåten förmedlingsverksamhet utgick från att sökande valdes ut efter samma normer som vid adoption av svenska barn. Samhället skulle också främja en grundlig och likartad behandling av alla ansökningar, ge råd och vägledning till de sökande, verka för att adoptionsverksamheten genomfördes i överensstämmelse med ländernas lagar och önskemål samt verka för internationellt samarbete i fråga om adoption av barn från andra länder.[196]

5.6.2 Tillsynen av den internationella adoptionsverksamheten etablerades 1979 och har skärpts över tid

Tillsynen över den internationella adoptionsverksamheten etablerades 1979 i samband med att auktoriserade sammanslutningar fick ansvaret för förmedlingen av adoptioner och staten fick tillsynsansvaret. NIA var tillsynsmyndighet 1979–2004, MIA 2005–2014 och sedan 2015 har MFoF tillsynsansvaret. Tillsynsuppgiften inom den internationella adoptionsverksamheten uttrycks i lag och i instruktionen för ansvarig tillsynsmyndighet. Det framgår dock inte närmare av lag eller myndighetsinstruktion vilka tillsynsverktyg den ansvariga tillsynsmyndigheten har att tillgå, hur tillsynen ska prioriteras eller hur tillsynsprocessen ska se ut. Tillsynsmyndigheten har fått utforma detta på egen hand.

[196] Prop. 1978/79:108, s. 5 och 8–9.

NIA:s tillsyn

NIA skulle enligt sin instruktion utöva tillsyn över de av Socialstyrelsen auktoriserade sammanslutningarna. När NIA blev självständig myndighet 1981 omformulerades uppgiften till att myndigheten skulle besluta om auktorisation om internationell adoptionshjälp och utföra de uppgifter som i övrigt ankom på tillsynsmyndigheten enligt lagen. Fokus i tillsynen låg fortsatt på tillsyn av de auktoriserade sammanslutningarna.

Utöver att besluta om auktorisation utsåg NIA samhällsrepresentanter som deltog i sammanslutningarnas arbete med enskilda ansökningar. Det gjordes för att säkerställa fortsatt offentlig medverkan och kontroll i förmedlingsarbetet.[197] En annan del i tillsynen var att avgöra ärenden där en auktoriserad sammanslutning beslutat att inte lämna adoptionshjälp till en sökande och ärenden där en samhällsrepresentant och sammanslutning inte var eniga om beslut om adoptionshjälp. Detta gällde fram till 1997. Därefter kunde sökande som nekats adoptionshjälp av en sammanslutning överklaga och få ärendet prövat av tillsynsmyndigheten. NIA tog också fram handböcker för adoptionsorganisationerna, granskade deras verksamhetsberättelser och hade samråd och informationsutbyte med organisationerna.

För att systematisera tillsynen tog NIA 1995 fram riktlinjer för systematiserad tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. När Sverige 1997 tillträdde 1993 års Haagkonvention blev NIA centralmyndighet. Skrivningarna om tillsyn anpassades till konventionen där det framgår att auktoriserade sammanslutningar ska vara föremål för tillsyn av statens behöriga myndigheter vad gäller dess sammansättning, verksamhet och finansiella situation. I praktiken var tillsynsuppgiften densamma. 1999–2004 genomförde NIA som en del av sin tillsyn en årlig enkätundersökning bland de familjer som året innan adopterat ett barn från någon av de auktoriserade sammanslutningarna.

Under hela NIA:s verksamhetstid löpte tillsynsuppdraget parallellt med myndighetens grunduppdrag att underlätta adoption i Sverige av utländska barn.

[197] NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80, s. 13.

Samhällsrepresentanter ska säkerställa offentlig kontroll i sammanslutningarnas förmedlingsarbete

Samhällsrepresentanterna som utsågs av NIA skulle företräda allmänintresset i sammanslutningens arbete med internationell adoptionshjälp, dvs. i sammanslutningens urval och matchning av föräldrar till föreslagna barn. De skulle ha särskild erfarenhet av barn- och ungdomsvård i stat eller kommun. Genom medverkan av samhällsrepresentanter skulle det finnas en garanti för att barnets bästa fick en förespråkare i sammanslutningarna som ju också skulle tillvarata de blivande adoptivföräldrarnas intresse.[198] När en auktoriserad sammanslutning beslutade om internationell adoptionshjälp skulle minst en samhällsrepresentant delta. Om en sammanslutning beslutade att vägra adoptionshjälp i ett enskilt fall eller om sammanslutningen velat lämna adoptionshjälp trots att samhällsrepresentant avstyrkt skulle frågan överlämnas till NIA för avgörande. Detta ändrades 1985 då organisationerna fick rätt att själva besluta att inte ge adoptionshjälp. Ärenden där samhällsrepresentanten hade en avvikande mening skulle fortsatt överlämnas till NIA.[199]

1–2 samhällsrepresentanter förordnades i varje auktoriserad sammanslutning – en handläggare från NIA:s kansli samt socialkonsulenten i det län där sammanslutningen hade sitt säte. NIA antog 1981 en särskild promemoria om samhällsrepresentanternas roll och arbetsuppgifter liksom en promemoria till de auktoriserade sammanslutningarna om vägledande information om handläggning av ärenden rörande internationell adoptionshjälp.[200] Samhällsrepresentanterna informerades om de ärenden som avgjorts av NIA.[201] De skrev årligen en rapport om sin medverkan i förmedlingsarbetet.[202]

Samhällsrepresentanterna avvecklades år 2000. Anledningen var att de auktoriserade sammanslutningarna genom de lagändringar som gjordes i samband med Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention inte längre skulle göra någon egen prövning av adoptanternas lämplighet. Lämplighetsprövningen låg fortsatt på kommunernas socialnämnder med möjlighet för den enskilde att överklaga

[198] NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 11.
[199] NIA, Verksamhetsberättelse 1985/86, s. 8.
[200] NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80, s. 13 och 16 och Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 8.
[201] NIA, Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 9.
[202] NIA, Årsredovisning 1999.

beslut till domstol. Därmed försvann samhällsrepresentanternas uppgift i sammanslutningarna och det fanns inte längre skäl att förordna sådana.[203]

Avgöranden i ärenden om adoptionshjälp och hantering av klagomål från enskilda

NIA redovisade i sina verksamhetsberättelser 1979–2000 hur många ärenden om adoptionshjälp som lämnats över till NIA för avgörande. Redovisningen har dock ändrats över tid vilket gör det svårt att jämföra mellan år. Vanligtvis hanterade NIA 5–15 ärenden årligen. Under några år (1984, 1992 och 1999) hanterades inga eller endast ett fåtal ärenden, medan antalet ärenden för 1982 uppgick till 90 ärenden. Den vanligaste anledningen till att ett ärende överlämnades till NIA för avgörande var hög ålder eller sjukdom hos de sökande. NIA gick i vissa fall på adoptionsorganisationens linje, i andra fall ändrade myndigheten organisationens beslut och uppmanade organisationen att lämna adoptionshjälp.

Enskilda sökande av adoptionshjälp har också kunnat vända sig till tillsynsmyndigheten med klagomål på en sammanslutning och dess adoptionsförmedling. NIA har utrett ärendena och bedömt om det funnits grund för klagomålen. NIA började redovisa antalet klagomål i verksamhetsberättelsen 1994/95. Från 1994 och fram till 2005 uppgick antalet klagomål till 2–6 per år, med ett större antal ärenden 2002. Klagomålen har generellt handlat om bristande information, adoptionskostnader, kösystem, kvotering, barnbesked som inte stämt överens med medgivandet, sammanslutningens handläggning och bemötande.

Tillsynen genom MIA

MIA ersatte 2005 NIA som tillsynsmyndighet för internationella adoptioner. Myndighetens grunduppgift var att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. Tillsynsuppgiften formulerades som att myndigheten skulle ”övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och principen om

[203] Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag*, s. 107.

barnets bästa såsom denna har kommit till uttryck i FN:s barnkonvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt”.[204]

MIA tog 2006 fram en tillsynsplan för att systematisera tillsynsarbetet. Tillsynsverksamheten omfattade tillsyn över adoptionsorganisationerna genom granskning av årsredovisning, verksamhetsberättelser och andra rapporter men också genom kontakt och utbyte med organisationerna. I tillsynen ingick även att få insyn i adoptionsverksamheten i barnens ursprungsländer, vilket myndigheten fick genom att samla information om länderna från UD och internationella organ, utbyte med andra mottagarländer, besök av utländska delegationer, samråd med de auktoriserade organisationerna och genom tillsynsresor. I regel gjordes två till tre tillsynsresor till utvalda ursprungsländer per år. MIA redovisade för perioden 2005–2008 att myndigheten fått in ett fåtal överklaganden från enskilda som nekats adoptionsförmedling. År 2007 inkom fem överklaganden som samtliga avsåg en sammanslutnings verksamhet i Vietnam. Myndigheten hanterade också enskildas klagomål på adoptionsorganisationerna och genomförde en årlig enkät bland dem som adopterat barn genom adoptionsorganisationerna under det föregående året. Enkätsvaren användes för planering av tillsynen och i dialogen med organisationerna. Tillsynsrapporter togs fram för varje auktoriserad organisation och inte samlat för tillsynen som helhet.

MFoF:s tillsynsuppdrag

MIA fick 2015 ett bredare uppdrag inom familjerättsliga frågor och bytte 2016 namn till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Uppdraget om internationella adoptioner var dock detsamma, det vill säga att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. Även tillsynsuppgiften var densamma som tidigare. Arbetet med tillsyn sågs dock över i samband med förändringen i syfte att ytterligare höja kvaliteten och öka effektiviteten i arbetet med tillsyn och auktorisation. MFoF har bland annat samlat tillsynen för att skapa möjlighet till för-

[204] Förordning (2004:1145) med instruktion för myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

djupad kunskap om adoptionsländerna. Myndigheten har också tagit fram en ny form av tillsynsrapport och tillsynsåterföring.

Enligt MFoF har utvecklingen inom internationella adoptioner inneburit att bedömningen av barnets bästa blivit alltmer komplex. Arbetet kräver en fördjupad granskning av förmedlingsarbetet i Sverige och i ursprungsländerna. MFoF konstaterar också att myndigheten måste ha ett mer aktivt utbyte med myndigheter och andra aktörer i både ursprungs- och mottagarländer.

5.6.3 Tillsynen har fokuserat på tillsyn av sammanslutningarna och inte på verksamheten i ursprungsländerna

Fokus i tillsynen har legat på de auktoriserade sammanslutningarna för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande krav och regler. Ny lagstiftning har över tid skärpt kraven på sammanslutningarna vilket också påverkat tillsynsmyndighetens arbete.

Tillsynen är nära knuten till auktorisationsprocessen

Tillsynen över de auktoriserade sammanslutningarna har genomgående varit nära knuten till auktorisationsprocessen och den prövning som där görs av sammanslutningarna. I verksamhetsberättelserna beskriver NIA sin tillsyn som att de i sina beslut om auktorisation har hänvisat till gällande lagstiftning och de allmänna auktorisationsvillkoren. I vissa fall har auktorisationen för en sammanslutning tidsbegränsats snävare än den generella auktorisationstiden och förbundits med ett eller flera villkor (exempelvis att sammanslutningen ska rapportera om en åtgärd eller rättelse utifrån NIA:s krav). Vid ett par tillfällen har NIA återkallat eller begränsat auktorisationen.

Årlig granskning av sammanslutningarnas verksamhet och ekonomi

I tillsynen har ingått årlig granskning av sammanslutningarnas verksamhetsberättelser och ekonomiska redogörelser. Det framgår i några fall att NIA låtit göra revision hos sammanslutningars samarbetskontakter i ursprungsländerna, exempelvis gjordes detta i Sri

Lanka 1985. NIA analyserade också sammanslutningarnas kostnadsutveckling 1980–1992. För perioden 1990–1997 redovisade NIA antalet tillsynsärenden, dvs. påpekanden eller ingripanden som NIA gjort gentemot en enskild sammanslutning liksom sammanslutningens åtgärder med anledning av detta. Antalet tillsynsärenden uppgick till mellan tolv och 27 per år, med undantag för 1995–96 då NIA hanterade 62 tillsynsärenden. NIA redovisade för 1995–1997 också antalet tillsynsärenden av mer övergripande natur. De handlade bland annat om avgiftspolicy, sponsring och systematisk genomgång av hur sammanslutningarna följt LIA. År 1995–96 hanterade NIA elva ärenden och 1997 sex ärenden.

Vi har i intervjuer med tidigare anställda vid NIA förstått att det var vanligt att NIA löste olika frågor som rörde sammanslutningarna på telefon, vid besök eller på organisationsträffar. Det gällde till exempel behov av klarlägganden eller för att hitta lösning på ett problem. Vid några tillfällen kallade NIA styrelsen för en sammanslutning till särskilt möte för att diskutera verksamhetens organisering och kapacitet. NIA har också bjudit in berörda sammanslutningar till möten för att diskutera frågor som rört specifika länder, som exempelvis Colombia, Etiopien, Filippinerna, Indien, Kina, Kirgizistan, Ryssland, Sri Lanka, Sydafrika, Ukraina, Vietnam och Vitryssland.

Riktlinjer för systematiserad tillsyn

NIA beslutade 1995 att ta fram riktlinjer för en mer systematiserad tillsyn över de auktoriserade sammanslutningarna. Riktlinjerna skulle användas inför auktorisation av enskilda sammanslutningar och i samband med beslut om auktorisation skulle också en bedömning göras av sammanslutningens verksamhet. På så sätt skulle tillsynen få ett tydligare innehåll med högre kvalitet och säkerhet och bättre kunna svara mot NIA:s ansvar för barnets bästa och som företrädare för allmänhetens intresse. Formerna för tillsynen byggde på NIA:s handbok för adoptionsorganisationer och skulle sedan anpassas när Sverige ratificerat 1993 års Haagkonvention. Två frågor lyftes fram när det gällde granskning av sammanslutningarnas ekonomi: om sammanslutningen på ett tillfredsställande sätt skiljde på adoptions-

verksamhet och till exempel biståndsverksamhet liksom hur kostnadsutvecklingen under den gångna auktorisationsperioden sett ut.

NIA:s bedömning av tillsynens effekter

Enligt NIA innebar den noggranna prövningen inför auktorisation och tillsynen över sammanslutningarna att ansvariga myndigheter i barnens ursprungsländer fick förtroende för de svenska adoptionsorganisationerna. Tillsynen hade även lett till att svenska adoptionsorganisationer hade gynnats framför andra länder när myndigheter i barnens ursprungsländer valt mellan flera tänkbara samarbetsorganisationer från olika länder.

NIA införde 1999 ett nytt verksamhetsmål för verksamhetsområdet prövning och tillsyn som innebar att NIA skulle tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå, att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet och att adoptionerna i Sverige skedde i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige.

MIA:s tillsyn av sammanslutningarna

I samband med att MIA blev ny tillsynsmyndighet 2005 skärptes auktorisationsvillkoren och tillsynskraven på sammanslutningarnas löpande arbete, ekonomi och budget, även för enskilda länder. Exempelvis skulle budgeten för förmedlingsverksamheten skiljas från annan verksamhet. MIA tog liksom NIA fram årliga tillsynsrapporter för varje sammanslutning. Förhållanden som behövde följas upp togs in i den årliga tillsynsplan som man tagit fram.

Av MIA:s årsredovisningar 2005–2014 framgår att samarbetet mellan MIA och sammanslutningarna fungerat väl, att sammanslutningarna lämnat de redovisningar som efterfrågats och att MIA bedömde att det inte fanns skäl att anta att sammanslutningarna inte uppfyllt förutsättningarna för auktorisation enligt lagen. I något fall redovisade MIA att man gjort påpekande om att några auktoriserade sammanslutningar blandat samman verksamhetsgrenar i sin redovisning.

MFoF:s tillsyn av sammanslutningarna

MFoF har som ny tillsynsmyndighet från 2015 arbetat vidare på samma sätt i tillsynen av de auktoriserade sammanslutningarna. Myndigheten har haft fortlöpande kontakt med sammanslutningarna och granskat handlingar (styrelseprotokoll, ekonomisk redovisning, reserapporter, utlämnandeärenden) med syfte att säkerställa att de följer auktorisationsvillkoren. MFoF har också gjort tillsynsbesök hos sammanslutningarna och särskilt granskat samarbetsavtal med utländska kontaktpersoner, arbete med riskanalyser, former för utlämnande av handlingar och arkivering samt om organisationerna har planering och tillräckliga medel för avveckling. Granskningen har sammanställts i årliga tillsynsrapporter per organisation.

5.6.4 Resor till ursprungsländer

Tillsynsmyndigheten har gjort ett 90-tal resor till 37 länder 1979–2024

Vår genomgång av verksamhetsberättelser och årsredovisningar för NIA, MIA och MFoF från 1979 fram till 2024 visar att tillsynsmyndigheten sammanlagt gjort ett drygt 90-tal resor till 37 länder under perioden. NIA gjorde cirka 50 resor 1979–2004, MIA drygt 35 resor 2005–2014 och MFoF har från 2015 hittills gjort åtta resor.

En genomgång av antalet resor som gjorts till enskilda länder 1979–2024 (tabell 5.1) visar att nästan hälften av ursprungsländerna bara besökts en gång. En tredjedel av länderna har besökts 2–3 gånger. Ett land – Indien – har besökts sammanlagt 15 gånger.

Tabell 5.1 Frekvensen för antalet besök/resor till enskilda länder 1979–2024

Antal besök/resor	Antal länder
1	17
2	9
3	4
4	5
5	2
Fler än fem	2

Egen sammanställning utifrån verksamhetsberättelser och årsredovisningar.

En motsvarande sammanställning över tillsynsmyndighetens resor till de tio länder varifrån flest barn kommit 1969–2024 framgår av tabell 5.2. Den visar att totalt 53 resor har gjorts till de tio största länderna 1979–2024. Indien är det land som besökts absolut flest gånger, medan de flesta andra länder besökts 3–5 gånger.

Tabell 5.2 Tillsynsmyndighetens resor 1979–2024 till de tio största adoptionsländerna

Land	Antal resor	Årtal för resor
Sydkorea	5	1982/83, 1986/87, 2007, 2014 och 2023
Indien	15	1979/80, 1982/83, 1983/84, 1986, 1987, 1988, 1989, 1993, 1995/96, 2002, 2007, 2008, 2013, 2019 och 2024
Colombia	6	1979/80, 1981, 1985, 1992, 2006 och 2013
Kina	4	1994, 2002, 2007 och 2014
Sri Lanka	5	1979/80, 1981/82, 1984/85, 1986, 1991
Chile	2	2018, 2022
Thailand	5	1979/80, 1983/84, 1992, 2002 och 2016
Vietnam	5	1992, 1997, 1999, 2006 och 2008
Polen	4	1987/88, 1991, 1993/94 och 2009
Etiopien	2	2005 och 2011

Egen sammanställning utifrån verksamhetsberättelser och årsredovisningar 1979–2024. Sammanställningen kan innehålla felaktigheter på grund av att vissa resor inte tagits upp i verksamhetsberättelser och årsredovisningar. Årsredovisningen för 1998 och 2001 saknas.

Resor till ursprungsländer sågs ända fram till 2000 som ett verktyg för att utveckla samarbeten och underlätta adoptioner

Synen på resor till ursprungsländer och syftet med resorna har skiljt sig åt över tid.

Av NIA:s verksamhetsberättelser för 1979–1992 framgår att resor inte i första hand sågs som ett verktyg inom tillsynen. Resor ingick som en del av myndighetens arbete med exempelvis avtalsdiskussioner med enskilda länder, besök hos utländska myndigheter eller hos utlandskontakter för sammanslutningar som ansökt om auktorisation, som förberedelse för bedömning av auktorisationsansökningar, omvärldsbevakning och för att delta vid internationella konferenser. Ett exempel är NIA:s resa 1992 till Bolivia och Colombia där syftet var att tillsammans med företrädare för ansvariga myndigheter i länderna utvärdera erfarenheterna av adop-

tionerna Sverige och diskutera eventuella möjligheter till ett utvidgat samarbete.

Från 1993 ingick resor till ursprungsländer som en del av NIA:s uppdrag att följa den internationella utvecklingen inom adoptionsområdet. NIA:s urval av länder utgick från olika behov, exempelvis att det var akuta problem i ett land, ett stort antal adoptioner eller att det var ett nytt samarbetsland för Sverige. Vid NIA:s besök i länderna informerade myndigheten om de adopterades förhållanden i Sverige och forskningsresultat beträffande adoptivbarnens utveckling och anpassning. Enligt NIA hade det betydelse för att motverka skepsis och avoghet mot internationella adoptioner i ursprungslandet. NIA menade att Sverige var ett av få mottagarländer där ansvarig central myndighet systematiskt sökte och lämnade information genom direktkontakt med sina motsvarigheter i ursprungsländerna. Enligt NIA var nämndens resor viktiga för kunskapsinsamlandet och för att skapa förtroende för svensk adoptionspolicy och underlätta för de auktoriserade sammanslutningarna.[205]

NIA konstaterade i årsredovisningen 1999 att allt fler av barnens hemländer hade en stark kontroll över hur adoptionsverksamheten bedrevs och hade ställt upp lagar och regler för verksamheten. Allt fler länder stod i begrepp att ansluta sig till Haagkonventionen. Därmed kunde säkerheten i adoptionsverksamheten öka och risken för oetiska metoder eller tillvägagångssätt minska. Enligt NIA innebar dock inte detta att Sverige kunde frånhända sig det ansvar som åvilade ett stort mottagarland. Svensk adoptionspolicy hade därför stor betydelse för samarbetet med andra länder och för att verksamheten bedrevs på ett etiskt försvarbart sätt.[206]

Först 2000 beskriver NIA resor som ett viktigt verktyg för tillsynen över verksamheten, kunskapsinsamlande och för klarläggande av frågor som ställs av ansvariga i ursprungsländerna. NIA:s bedömning är att myndigheten skulle behöva göra utlandsresor i större utsträckning än vad som då var möjligt.[207]

[205] NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 18.
[206] NIA, Årsredovisning 1999, s. 21–22.
[207] NIA, Årsredovisning 2000, s. 21.

Tillsynsresor från 2005 och fram till i dag

När MIA blev tillsynsmyndighet 2005 redovisades resor som en del av tillsynen över de auktoriserade sammanslutningarna. MIA skriver att de skaffar sig insyn i barnens ursprungsländer bland annat genom att genomföra tillsynsresor till några utvalda ursprungsländer per år. Det framgår inte hur länderna väljs ut. Utöver resor samlade myndigheten information om länderna i form av rapporter från UD och olika internationella FN-organ och från ISS/IRC (International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family). Myndigheten utbytte information med andra mottagarländer i samband med internationella möten, tog emot delegationer av adoptionsmyndigheter, barnhemsföreträdare från ursprungsländer när de besökte Sverige, träffade ansvariga handläggare på UD och samrådde med MIA:s insynsråd. MIA skriver också att myndigheten i samband med sina besök i ursprungsländer utövade tillsyn över sammanslutningarnas verksamhet och skaffade sig djupare kunskaper om förhållandena i länderna.[208]

Det görs inga större förändringar när MFoF tar över tillsynsrollen 2015. I myndighetens årliga tillsynsplan ingår tillsynsresor till prioriterade länder. Tillsynsresor genomförs med syfte att säkerställa att adoptionsförmedlingen från ursprungsländer kan göras på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt. MFoF beskriver inte vilka grunder som används för prioritering av länder.

5.6.5 Ett särskilt återrapporteringskrav 1995–1997 om utvecklingen i länderna

Utöver de mer övergripande effekter av tillsynsmyndighetens resor som redovisas och som framgår ovan, ges inte någon närmare beskrivning av situationen i de länder som besökts. NIA får dock ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbreven för 1995–1997 om att redovisa utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige. Detta redovisas i en bilaga till årsredovisningen och innehåller en kort beskrivning av situationen i de länder varifrån barn kommit till Sverige för adoption. Knappt 20 länder beskrivs bland annat vad gäller samarbetet med ursprungslandet, lagstiftning liksom olika typer av problem som förekommit. Exempelvis redo-

[208] MIA, Årsredovisning 2005, s. 11 och Årsredovisning 2006, s. 9.

visas i vissa fall förekomsten av oegentligheter. I bilagan ges också en separat redogörelse för de svenska adoptionsorganisationernas verksamhet, utlandssamarbete och resor.[209] NIA tar fram en promemoria med motsvarande information 2001.[210] Vi har sökt få klarhet i bakgrunden till återrapporteringskraven i regleringsbreven och om rapporterna ledde till några åtgärder från regeringens sida, men utan resultat.

Från 2005 redovisar MIA situationen i vissa ursprungsländer i ett särskilt avsnitt i årsredovisningen. De länder som besökts genom tillsynsresor beskrivs kort liksom länder där det pågår förhandlingar om samarbete, där det skett förändringar i lagstiftning, krav på adoptioner eller där det förekommit problem i adoptionerna. Detta görs fram till och med 2013. Under perioden 2005–2013 beskrivs bland annat situationen i Colombia, Etiopien, Indien, Kenya, Kina, Polen, Sydkorea, Taiwan, Tjeckien, Ukraina, Vietnam och Vitryssland.

MFoF har inte gjort någon motsvarande redovisning sedan de tog över tillsynsansvaret 2015.

5.6.6 Tillsynsmyndigheten har inte skaffat sig detaljkunskap om adoptionsärenden i olika länder vilket påverkat förutsättningarna för en effektiv tillsyn

Tillsynsmyndigheten har inte gjort några genomgångar eller analyser av adoptionsärenden i olika länder över tid som underlag för myndighetens tillsyn av förmedlingsverksamheten i Sverige eller i barnens ursprungsländer. Vi bedömer att myndigheten i sitt tillsynsuppdrag haft möjlighet att göra denna typ av genomgångar redan från 1979. Som jämförelse kan nämnas att den danska tillsynsmyndigheten Adoptionsnaevnet gjorde en sådan analys inför en tillsynsresa i Colombia 2006. Myndigheten gick igenom 37 barnakter inför resan och konstaterade att det varierade hur mycket bakgrundsinformation som fanns om barnen liksom information om hur barnen blivit tillgängliga för adoption. Även informationen om samtycke var sparsam, särskilt för några av de privata barnhemmen.

[209] NIA, Bilaga till NIA:s årsredovisning 1994/95, 1995/96 respektive 1997, Utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption.
[210] NIA, PM april 2001, Historik och redovisning av utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption t.o.m. 2000-12-31, dnr 52:79:135/07.

Genomgången kunde användas som underlag för frågor till ansvariga myndigheter och barnhem i Colombia.

Först 2017 gjorde den svenska tillsynsmyndigheten en motsvarande analys. Då gjorde MFoF en systematisk kartläggning av adoptionsprocessen i de 20 länder som AC, BFA och BV då hade auktorisation för. Kartläggningen omfattade totalt 238 akter och en genomgång av samtliga barnrapporter avseende de barn som adopterats till Sverige under 2017. Myndigheten tittade på barnets bakgrundsutredning, barns rätt att komma till tals och efterföljandet av subsidiaritetsprincipen. När det gällde bakgrundsinformation tittade myndigheten på vilken information som fanns om hur barnet blivit tillgängligt för adoption, information om föräldrar och släktingar och hur länge eftersökande efter föräldrar eller släktingar genomförts. MFoF tittade också på de biologiska föräldrarnas samtycke till adoption, vilken information som fanns i barnets sociala och medicinska rapport samt vilken information som fanns i barnets födelsebevis. För subsidiaritetsprincipen tittade MFoF på vilken information som fanns om hur eftersökandet efter nationella föräldrar gjorts i landet. Tillsynen sammanställdes aldrig i en formell rapport men av det material vi tagit del av var MFoF:s slutsats att myndigheten behövde skaffa sig ytterligare fördjupad kunskap och få en bättre helhetsbild om barnens bakgrundsutredning, barns rätt att komma till tals och efterföljandet av subsidiaritetsprincipen.[211]

Myndigheten gjorde 2021 en aktgranskning av samtliga avslutade adoptionsärenden första halvåret 2021. Syftet med granskningen var att se hur föräldrars samtycke till adoption, eller i förekommande fall behöriga myndigheters beslut, hade dokumenterats. Under 2023 genomförde MFoF ytterligare en granskning av adoptionsakter. Granskningen visade att det varierar mellan olika länder vilken information som sammanslutningarna får ta del av vad gäller barnets bakgrund, hur barnet blivit tillgängligt för adoption samt hur barnets bästa bedömts. I vissa länder råder sekretess kring uppgifter om de biologiska föräldrarna, vilket begränsar vilka uppgifter som sammanslutningarna får ta del av innan en adoption genomförs. MFoF konstaterar att sammanslutningarna oftast får information om bakgrunden till att barnet blivit tillgänglig för adoption, men att det i många fall ges begränsad information om de försök som gjorts att hitta nationella lösningar för barnet. Det gör det svårare att

[211] MFoF, Tillsyn barnrapporter januari 2018, 2017-12-20, dnr 3.3.6:19/18.

förstå hur subsidiaritetsprincipen tillämpas i landet. Enligt MFoF är det därför viktigt att sammanslutningen på annat sätt håller sig uppdaterade om hur länderna tillämpar subsidiaritetsprincipen.[212]

I MFoF:s slutredovisning av rättssäkerhetsuppdraget föreslår myndigheten att regeringen bör överväga att låta MFoF i egenskap av centralmyndighet överta ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta. MFoF bedömer att det skulle få effekter på myndighetens möjlighet att utöva tillsyn över sammanslutningarnas förmedlingsverksamhet och myndigheten skulle på ett bättre sätt kunna uppmärksamma systematiska brister i exempelvis barns dokumentation och förfaranden i ursprungsländerna och utifrån detta vidta relevanta tillsynsåtgärder.[213]

5.6.7 Tillsynsmyndigheten har inte ansett sig ha mandat att granska och kontrollera verksamheten i ursprungsländerna

I våra intervjuer med tidigare anställda vid NIA, MIA och MFoF framkommer genomgående uppfattningen att Sverige och den svenska tillsynsmyndighetens uppdrag är att utöva tillsyn över de svenska sammanslutningarna och inte att granska och kontrollera ursprungsländernas verksamheter och processer. De hänvisar till att 1993 års Haagkonvention ger en tydlig ansvarsfördelning där ursprungslandet ska ta ansvar för att säkerställa att barnen blir tillgängliga för adoption på rätt sätt och mottagarlandet ansvarar för att adoptivföräldrarna är väl utredda och förberedda inför adoptionen. Den svenska tillsynsmyndigheten kan inte granska verksamheten i ursprungsländerna, gå in i andra länders dokumentation i enskilda ärenden, kräva att få se vad pengarna går till eller granska varje enskild kontakt. Verksamheten bygger på tillit och förtroende.

Vid vår intervju med den tidigare generalsekreteraren vid Haagsekretariatet framkom dock en annan syn på ansvarsfördelningen. Han menar att hela tanken med 1993 års Haagkonvention är att det handlar om ett gemensamt ansvar. Att ett ursprungsland är anslutet till 1993 års Haagkonvention kan inte tas som ursäkt för mottagar-

[212] MFoF. *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, dnr 2023-232 s. 7 f. och *Tillsynsrapport 2023 Barnen Framför Allt*, dnr 2023-231, s. 7 f.
[213] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag S 2023/02122*, mars 2024, s. 9.

länderna att inte kontrollera ursprungsländerna. Det räcker inte att ursprungslandet är anslutet till konventionen, de måste uppfylla kraven också. Centralmyndigheterna i mottagarländerna måste därför vara proaktiva och kontrollera att ursprungsländerna uppfyller kraven enligt konventionen, att systemet är robust och att det går att samarbeta med ursprungslandet. Myndigheten måste involvera flera olika aktörer i arbetet, exempelvis ambassaden och Unicef. I individuella adoptionsärenden är artikel 17c nyckeln i konventionen och den innebär att både ursprungslandet och mottagarlandet måste ha godkänt att adoptionen får fortsätta innan barnet lämnar sitt hemland. Båda länderna har ett ansvar för att adoptionen är till barnets bästa.[214]

Adoptionsorganisationerna uttrycker att de länder de samarbetar med arbetar utifrån Haagkonventionens principer och har lagar och regelverk som säkerställer att barn som adopteras internationellt har blivit tillgängliga för adoption på korrekta grunder. Företrädare för HCCH i Haag säger dock i en intervju att det faktum att ett land ratificerat 1993 års Haagkonvention inte garanterar att landet uppfyller alla krav enligt konventionen. Konventionen bygger på progressiv implementering[215], vilket innebär att ett land kan underteckna konventionen utan att uppfylla kraven men ha intentionen att arbeta för att göra det. Det enda ovillkorliga kravet är att utse en centralmyndighet som kan utfärda ett så kallat Haagintyg (artikel 23-intyg). Det finns ursprungsländer som har ratificerat konventionen men som av olika anledningar inte vill eller kan genomföra den på ett adekvat sätt. En centralmyndighet i ett mottagarland kan därför inte fullt ut lita på att deras motsvarigheter i ursprungsländerna uppfyller de uppgifter och det ansvar som åligger dem och att processerna i landet garanterar att barn blir tillgängliga för internationell adoption på rätt sätt.[216]

Det ställs därmed stora krav på tillsynsmyndighetens kontroll vid auktorisation och tillsyn av hur verksamheten fungerar även när det gäller Haag-anslutna länder. Företrädare för MFoF anser dock att gränserna för vad som är mottagarlandets respektive ursprungslandets kontrollansvar ännu i dag inte är tillräckligt tydliga. En tidigare medarbetare vid MFoF menar att ansvarsfördelningen enligt

[214] Möte med Hans van Loon 2023-10-02.
[215] The Hague Conference on Private International Law (2008). *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guide No.1* , s. 40 f.
[216] Möte med HCCH i Haag den 2 oktober 2023.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

konventionen är en fin idé, men att den möjliggör att allt ser bra ut på ytan utan att vara det.[217]

5.7 Samarbetet mellan tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna

Utredarens bedömning: Adoptionsorganisationerna har haft en drivande och aktiv roll i att etablera och utveckla den svenska internationella adoptionsverksamheten. Tillsynsmyndigheten har utifrån sitt uppdrag och sina förutsättningar sökt styra och samordna verksamheten. Adoptionsorganisationerna har i alltför hög grad tillåtits att agera självständigt i viktiga frågor och också i vissa fall getts mandat att företräda tillsynsmyndigheten i utlandet. Genom att överlåta viktiga frågor på adoptionsorganisationerna har tillsynsmyndigheten inte tagit sitt fulla ansvar att säkerställa barnens bästa och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten.

5.7.1 AC har tillåtits ha en drivande roll och har ofta uppfattats som den svenska myndigheten i utlandet

Av våra intervjuer med olika aktörer framkommer att AC tidigt var en drivande aktör inom den internationella adoptionsverksamheten. AC uppfattades ofta i utlandet som den svenska myndigheten. AC hade fler anställda än NIA, reste betydligt mer och var mer vana att samarbeta med olika ursprungsländer. Några tidigare medarbetare på tillsynsmyndigheten beskriver att ”vi fick jobba en del på att hålla isär våra roller, särskilt när vi var utomlands”.[218]

AC gavs till en början också en mer formell roll, exempelvis i Colombia. I ett brev till svenska ambassaden i Bogotá 1977 skriver NIA att ”Det är första gången vi prövar modellen med att låta Adoptionscentrum fungera som vårt verkställande organ ute i världen och i den meningen är denna verksamhet en försöksverksamhet från vår sida. Normalt arbetar vi ju med landets myndigheter eller

[217] Möte med tidigare anställd vid MFoF den 9 maj 2023.
[218] Möte med en tidigare kanslichef och en tidigare medarbetare vid NIA 2022-10-12.

med inhemsk auktoriserad organisation."[219] AC har ibland också, på NIA:s uppdrag, agerat i NIA:s ställe i utlandet. Ett exempel är samarbetsavtalet mellan Sverige och Colombia där AC på begäran av NIA deltog vid ett möte med den colombianska adoptionsmyndigheten 1985. Vid mötet diskuterades avtalsutformning och vilka krav på adoptionsprocessen som skulle ställas i avtalet. Efter mötet framförde AC till ambassaden och senare till Socialdepartementet att utformningen av avtalet skulle innebära att adoptionerna genom AC och från Colombia skulle minska rejält i omfattning. Något avtal kom inte till stånd.

I några fall har NIA sagt ifrån när AC agerat i frågor som NIA ansvarat för. Ett exempel gäller Sydkorea 1981, där chefen för adoptionsorganisationen i Sydkorea (SWS) reagerat kraftigt mot att svenska ambassaden i Seoul tillsammans med AC besökt det sydkoreanska socialministeriet för att möjliggöra att fler koreanska barn skulle få utresevisa för resa till Sverige än den tidigare fastslagna kvoten. I ett brev till svenska ambassaden i Seoul skriver NIA att policyfrågor angående avtalet skulle behandlas av avtalsparterna NIA och SWS och att AC fått en erinran om det.[220] Ett annat exempel är en broschyr om privata och enskilda adoptioner som AC tog fram 1994 och där NIA menade att det var tillsynsmyndighetens roll att informera om vad som gällde, inte AC.

Ett mer principiellt ärende som NIA hanterade var när AC i slutet av 1990-talet tog ett initiativ till att finansiera verksamheten genom privat sponsring. AC:s styrelse hade antagit ett dokument som innebar att alla delar av AC:s verksamhet, även adoptionsverksamheten, skulle kunna finansieras genom privat sponsring. Detta reagerade dock NIA på och tog upp som ett principiellt ärende i NIA:s nämnd och informerade socialförsäkringsministern om ärendet. Nämnden uttryckte stark oro och diskuterade frågans etiska aspekter. Ledamöterna menade att adoptioner kunde komma att förenas med affärsintressen, vilket kunde rubba förtroendet för den svenska adoptionspolicyn både i barnens ursprungsländer och i Sverige. Nämndens ståndpunkt var därför att företagssponsring av adoptionsverksamheten inte fick förekomma.[221] AC svarade att det inte funnits några konkreta sponsringsplaner mer än för en del av

[219] Socialstyrelsen NIA, Inkommen till svenska ambassaden i Bogotá 3 februari 1977, dnr R34.
[220] Brev från NIA till svenska ambassaden i Seoul den 6 oktober 1981, dnr 72:243/81, R 34 Xko.
[221] NIA, Frågan om extern finansiering, 1996-10-28, dnr 69:357/96.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

verksamheten, Forum -97. AC drog med anledning av nämndens yttrande tillbaka sina planer. Några år senare, 2001, genomförde dock AC en omfattande annonskampanj för internationella adoptioner – ”Försöker du skaffa barn? Vi försöker skaffa föräldrar” – där kampanjen togs fram gratis av en reklambyrå. Detta motsatte sig dock inte NIA. Tvärtom lyftes kampanjen fram i NIA informerar där det framgår att kampanjen sponsrades.[222]

5.7.2 Utbytet mellan tillsynsmyndigheten och auktoriserade adoptionsorganisationer

Efter organisationsreformen 1979 då AC inte längre satt med i NIA:s nämnd bad AC om att få regelbundna träffar med NIA:s kansli. De genomfördes i form av månadsträffar. Efter en tid ersattes de av organisationsträffar där även övriga auktoriserade organisationer deltog.

Tillsynsmyndigheten bjöd in de auktoriserade sammanslutningarna till organisationsträffar ungefär två gånger per år. Vid träffarna informerade myndigheten om gällande krav på organisationernas verksamhet och organisationerna redogjorde i sin tur för förmedlingsverksamheten i olika länder. En tidigare verksamhetschef vid AC säger dock att det var AC ställde krav på NIA och att AC tog fram punkter att diskutera på organisationsträffarna som NIA följde.

Olika principiella frågor har diskuterats över tid. Till en början diskuterades exempelvis privata adoptioner och etiska principer men senare kom det mer att handla om organisationernas löpande arbete, ekonomiadministration och rapportering. Vid några tillfällen har NIA påpekat vikten av att samarbetet mellan organisationerna behövde förbättras. Utöver organisationsträffarna har NIA bjudit in berörda organisationer till möten för att diskutera frågor som rört specifika länder.

Tillsynsmyndigheten har också bjudit in till träffar och konferenser med särskilda teman. Exempelvis anordnade NIA 1981 en konferens med socialkonsulenter och representanter från adoptionsorganisationerna. Enligt NIA resulterade mötet i att organisationerna bildade en arbetsgrupp för vissa etiska frågor. År 2015 bjöd MIA in organisationernas styrelser för att få deras syn på ut-

[222] NIA informerar nr 3-4 2001.

vecklingen av den internationella adoptionsverksamheten, anpassning utifrån nya förhållanden och verksamheten i framtiden. MFoF arrangerade 2020 en utbildning för de svenska adoptionsorganisationerna med fokus på risker för korruption i adoptionsprocessen där Institutet Mot Mutor (IMM) föreläste om hur korruption kan identifieras och motverkas.

5.7.3 Adoptionsorganisationerna och inte tillsynsmyndigheten har tagit fram etiska principer för adoptionsverksamheten

Tidigare verksamhetschefer för bland annat AC och FFIA beskriver att de svenska adoptionsorganisationerna började ta fram gemensamma etiska principer 1980. Året därpå, 1981, bildades en etikgrupp där alla auktoriserade svenska organisationer ingick och där organisationerna kunde ta upp olika frågor för diskussion. Det kunde exempelvis handla om problem med mellanhänder som tjänade pengar på barn, om personer som eskorterade många barn på flyg till Sverige och hur organisationerna skulle avlöna personer i ursprungsländerna utan att bidra till att adoptioner genomfördes på ett oriktigt sätt. Organisationerna kunde ha olika syn i dessa frågor. Etikgruppen skapade det första dokumentet med etikregler för de svenska organisationerna. De antogs 1988 efter att ha godkänts i alla adoptionsorganisationers styrelser.

En bidragande orsak till att organisationerna såg ett behov av att ta fram etiska principer var enligt en tidigare verksamhetschef vid AC att NIA i sin handbok till adoptionsorganisationerna inte behandlade hur de svenska aktörerna skulle arbeta i utlandet. Handboken tog bara upp hur man skulle följa de svenska reglerna. AC hade lämnat synpunkter på handboken till NIA och hade framfört att de känsliga frågorna inte fanns med. Enligt den tidigare verksamhetschefen vid AC tyckte inte NIA att det var nödvändigt att reglera hur man arbetade internationellt, eftersom NIA ansåg att varje land ansvarade för sin del av processen. NIA menade också att de inte hade möjlighet att ha synpunkter på ursprungsländerna. Myndigheten lät i stället organisationerna ta fram den del som avsåg verksamheten i utlandet på egen hand, vilket alltså blev etikreglerna.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Den tidigare verksamhetschefen för AC säger i en intervju att ”AC var lokomotivet och NIA var vagnen”.[223]

Utöver den svenska etikgruppen startades också en nordisk grupp 1983 som arbetade på samma tema och tog fram nordiska riktlinjer. Även här var det adoptionsorganisationerna själva som utformade reglerna, utan att myndigheterna var involverade. De svenska och nordiska etikgrupperna bidrog också till att lägga grunden för en europeisk etikgrupp, EurAdopt, som bildades i början 1990-talet. EurAdopts etiska riktlinjer antogs 1993. EurAdopt antog också Financial factors 1993, vilket var ett resonerande dokument om hur man skulle tänka kring kostnadsnivån i ett land. Enligt den tidigare verksamhetschefen vid AC var det ingen större skillnad mellan de svenska, nordiska och europeiska riktlinjerna. En skillnad var dock att de europeiska riktlinjerna hade mer fokus på att organisationerna borde ge bistånd, vilket bland annat berodde på att flera utländska adoptionsorganisationer hade startat som just biståndsorganisationer.

EurAdopts etiska riktlinjer blev i viss mån överspelade genom 1993 års Haagkonvention som också föregicks av fleråriga diskussioner om etiska regler för adoptionsverksamheten. Den tidigare verksamhetschefen för AC menar att det är själva processen att ta fram etikregler som är det viktiga. Det påverkar kulturen inom verksamheten mer än själva dokumenten.

Flera adoptionsorganisationer har i intervjuer framhållit att organisationerna stått upp för etiska värden och försökt göra rätt och också arbetat för att förbättra adoptionsverksamheten.

5.7.4 Tillsynsmyndigheten har varit för passiv och förlitat sig på de auktoriserade adoptionsorganisationerna

Vi har i flera intervjuer med olika aktörer fått beskrivningen att tillsynsmyndigheten varit alltför passiv och förlitat sig på adoptionsorganisationerna. Det har också lyfts fram till oss att tillsynsmyndigheten hade ett alltför nära samarbete med adoptionsorganisationerna. Ett exempel på det är att företrädare för tillsynsmyndigheten ofta reste till olika ursprungsländer tillsammans med adoptionsorganisationerna, vilket kan innebära en risk att tillsynsmyndigheten inte

[223] Intervju med en tidigare verksamhetschef vid AC 2024-03-22.

varit helt oberoende. Utredaren i 2003 års adoptionsutredning berättar att hon slogs av hur passiv staten var under utredningens gång, att NIA överlät allt till adoptionsorganisationerna medan myndigheten inte tyckte eller gjorde så mycket. Hon beskriver också att det var väldigt vältaliga, välutbildade och röststarka individer i adoptionsorganisationerna. De hade inflytande, höga positioner och rättfärdigade verksamheten. Organisationerna hade enligt henne fått styra den internationella adoptionsverksamheten och ingen aktör hade egentligen fått granska verksamheten tidigare.[224] En annan intervjuperson uttrycker på liknande sätt att ”man har låtit branschen få leva sitt eget liv”.[225]

5.8 Aktörernas förutsättningar att fullgöra sitt ansvar

Utredarens bedömning: Tillsynsmyndigheten är den centrala aktören i den svenska internationella adoptionsverksamheten för att säkerställa rättssäkerheten och barnets bästa i adoptionsprocessen genom auktorisation och tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Tillsynsmyndigheten har haft för små resurser för det omfattande och komplexa uppdrag myndigheten har haft. Myndigheten har inte heller haft tillräckliga verktyg för att begränsa antalet sammanslutningar och länder. Detta har allvarligt påverkat förutsättningarna för kontroll och tillsyn av verksamheten. Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen påpekat för regeringen om behovet att ändra eller se över myndighetens förutsättningar och verktyg. Regeringen har i flera fall reagerat sent med att åtgärda problemen eller inte åtgärdat dem alls.

5.8.1 NIA, MIA och MFoF har haft ett omfattande och komplext uppdrag med få anställda över tid

NIA som förmedlare av adoptioner fram till 1979 och därefter som tillsynsmyndighet följt av MIA och MFoF har haft ett mycket omfattande och komplext uppdrag med få anställda. Anslaget har ökat

[224] Intervju med den särskilde utredaren för 2003 års adoptionsutredning, 2024-02-20.
[225] Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08.

över tid men trots detta har antalet anställda vid tillsynsmyndigheten legat på ungefär samma nivå.

Antalet anställda och årsarbetskrafter för NIA, MIA och MFoF redovisas inte enhetligt över tid. För 1973–1979 finns ingen redovisning för hela perioden, men fram till 1976 verkar NIA:s kansli ha bestått av en byrådirektör och tre kanslisekreterare som biträdde nämnden samt en kanslist som skötte kansliets expedition. För en period lånades en person ut från barnavårdsbyrån vid Socialstyrelsen för att handlägga ärenden från Sydkorea som inkommit före NIA:s bildande. Enligt uppgift krävdes 3/4–1 heltidstjänst från NIA för arbetet i samband med förmedlingsutskottets verksamhet 1974.[226] Från 1976 utökades budgeten så att ytterligare en byråsekreterare och en kanslist kunde anställas. En tidig kanslichef vid NIA uppger att de ofta skrev till departementet att uppdraget var svårt. Hon beskriver att ”i mörka stunder tänkte vi att det är för svårt att hålla koll på allt kopplat till adoptionsprocesserna, men alternativet var att lägga ned allt och det fanns inte på kartan”.[227]

För perioden 1979 och fram till och med 2004 hade NIA ungefär nio anställda. Tidigare medarbetare vid NIA berättar att de kallade sig ”de nio på NIA”. Antalet anställda på NIA kan jämföras med personalen vid AC som 1981 uppgick till tio utlandssekreterare och sex utlandskontorister vid utlandsverksamheten. Enligt en tidigare verksamhetschef vid AC hade organisationen som mest 40 anställda varav 6–8 landansvariga. NIA:s anslag låg relativt konstant på cirka 2 miljoner kronor från början av 1980-talet och tio år framåt. Från början av 1990-talet höjdes NIA:s anslag till 4,2 miljoner kronor och därefter i omgångar fram till 2003 då anslaget låg på 7,8 miljoner kronor. Under samma period ökade statsbidraget till de auktoriserade sammanslutningarna från 1 miljon kronor till 1,7 miljoner kronor.[228]

Antalet anställda vid MIA, som hade ett tydligare tillsynsuppdrag, varierade mellan 10–13 anställda under perioden 2005–2014. Antalet årsarbetskrafter framgår inte. Myndighetens anslag ökade från 11 miljoner kronor till 15 miljoner under denna period. Utöver

[226] Socialstyrelsen NIA, Rapport om försöksverksamhet med förmedlingsutskottet 1973-07-01–1974-06-30, s. 2 och 11. NIA, Verksamhetsplanering för budgetåret 1976/77.
[227] Intervju med tidigare kanslichef för NIA 2022-10-13.
[228] AC, Verksamhetsberättelse för Förbundet Adoptionscentrum för verksamhetsåret 1981, 1982-05-09, s. 8. NIA Verksamhetsberättelse 1981/82.

dessa medel fanns 1,8 miljoner kronor att fördela till auktoriserade sammanslutningar och adopterades organisationer.

När MIA:s uppdrag utökades med vissa familjerättsliga frågor 2015 och från 2016 ändrade namn till MFoF ökade antalet anställda vid myndigheten. Antalet personer som arbetade med internationella adoptioner var dock ungefär detsamma som tidigare. Anslaget gick från 21,9 miljoner kronor 2015 för hela myndigheten, varav 17,9 miljoner avsåg MIA:s tidigare verksamhet. Anslaget utökades sedan till 23,7 miljoner kronor för MFoF som helhet. Anslaget uppgick 2019 till 24,7 miljoner kronor och för 2021 till 32 miljoner kronor. Statsbidraget till auktoriserade sammanslutningar och adopterades organisationer ligger fortsatt på 1,8 miljoner kronor.

MFoF har i dag knappt tio årsarbetskrafter som arbetar med auktorisation och tillsyn, adoptionsspecifikt stöd och samordning av föräldrautbildning och kunskapsstöd till socialnämnderna. För 2024 fördelades 13,2 miljoner kronor av myndighetens totala anslag till området internationella adoptioner. Från 2021 och fram till i dag har MFoF haft flera regeringsuppdrag på det internationella adoptionsområdet: samtalsstöd, stöd vid ursprungssökning samt det så kallade kontaktpunktsuppdraget. Myndigheten fick för 2024 drygt 3,6 miljoner kronor för dessa uppdrag. För 2025 uppgår bidragsmedlen till 9,8 miljoner kronor.

5.8.2 Det stora antalet samarbetsländer har påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar för kontroll och tillsyn

Som framgår av tidigare avsnitt har de svenska adoptionsorganisationerna haft auktorisation för ett stort antal länder. De auktoriserade sammanslutningarna har utifrån sina verksamhetsmål drivit på för auktorisation i många länder och tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg för att avslå auktorisationsansökningar. Tillsynsmyndigheten har också bistått adoptionsorganisationerna med att bevilja fler auktorisationsländer när antalet barn tillgängliga för adoption har minskat.

Statsbidraget till de auktoriserade sammanslutningarna, vars syfte är att stödja deras arbete med internationell adoptionsförmedling, fördelas utifrån det genomsnittliga antal barn som varje

209/25 Remiss - Sveriges internationella

sammanslutning förmedlat under de två föregående åren.[229] Detta ger sammanslutningarna incitament att förmedla så många barn som möjligt.

Det stora antalet auktoriserade länder har varit mycket resurskrävande för tillsynsmyndigheten. Detta har haft en negativ påverkan på tillsynen liksom på hur noggrant och djupt tillsynsmyndigheten kunnat gå i auktorisations- och tillsynsarbetet. Det kan ha bidragit till att myndigheten beviljat auktorisation för länder där det funnits risk för oegentligheter i adoptionsverksamheten och att myndigheten inte haft förutsättningar att genom tillsynen säkerställa att verksamheten i ursprungsländerna uppfyller kraven.

5.8.3 Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen lyft frågor om förutsättningar för verksamheten till regeringen

Tillsynsmyndigheten har genom åren lyft olika frågor till regeringen som handlat om förutsättningar för verksamheten.

Som framgår i avsnitt 5.5.2 såg NIA redan i den första auktorisationsomgången 1979/1980 att myndigheten hade svårt att avslå auktorisationsansökningar om sammanslutningarna uppfyllde villkoren. Denna fråga återkom NIA till vid flera tillfällen fram till början av 2000-talet. NIA pekade också på problem att dra in auktorisationer när en sammanslutning eller verksamhet i ett land inte fungerade tillfredsställande. Det var dock först 2005 respektive 2009 då regeringen beslutade om skärpningar i LIA som MIA fick bättre förutsättningar att avslå auktorisationsansökningar. Frågan om möjlighet att stoppa adoptionsverksamheten i avvaktan på ett slutligt beslut om återkallelse om auktorisation om det uppstår problem eller oegentligheter i en verksamhet eller land och att beslut inom tillsynen ska gälla omedelbart ligger dock fortfarande på regeringens bord.

När adoptionerna genom sammanslutningar minskade och de privata adoptionerna ökade i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet uppmärksammade NIA problemen för regeringen. NIA lyfte bland annat fram brister i socialnämndernas godkännande av förmedlingsväg för privata adoptioner och att NIA:s roll som tillsynsmyndighet behövde stärkas. Vidare ansåg NIA att stödet till

[229] 2 § och 10 § förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade.

adoptionsorganisationerna behövde stärkas och villkoren för deras verksamhet ses över. Dessutom behövde möjligheterna att begränsa kostnadsutvecklingen för adoptioner undersökas. Regeringen tillsatte ganska omgående en utredning som skulle se över verksamheten och förutsättningarna, men det var först 1997 som NIA fick ansvaret att pröva och godkänna förmedlingsväg vid enskild adoption.

MIA lyfte 2012–2013 till regeringen att den internationella adoptionsverksamheten genomgått en snabb och omfattande förändring där antalet adoptioner minskat kraftigt samtidigt som adoptionsprocesserna tog längre tid och blev alltmer komplicerade. Enligt MIA påverkades myndighetens verksamhet genom ett ökat arbete med auktorisation, tillsyn och information. Fler ursprungsländer efterfrågade också bilaterala avtal med mottagarländerna, vilket också medförde en ökad arbetsbelastning för MIA. MIA menade att det krävdes en översyn av verksamheten som helhet. Frågan togs upp på nytt av MFoF 2016. Det handlade bland annat om hur förmedlingsverksamheten skulle organiseras, enskilda adoptioner samt hur kompetensförsörjningen skulle säkras. Det dröjde dock till 2021 innan regeringen gav ett uppdrag till Statskontoret att se över verksamheten. Statskontoret lämnade vissa förslag som rörde de frågor MFoF lyft fram, men föreslog inte någon ny organisering för verksamheten.

6 Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten

6.1 Inledning

6.1.1 Utgångspunkter för analys av oegentligheter

Utredningsuppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Enligt direktiven ska utredningen även klargöra om de svenska aktörerna haft vetskap om eller delaktighet i eventuella oegentligheter samt klargöra i vilken utsträckning eventuell delaktighet varit tillfällig eller systematisk.

I utredningsdirektiven anges att oegentligheter kan vara av olika slag, allt från en så kallad illegal adoption, det vill säga en adoption som är ett resultat av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter, till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen. I enlighet med detta och med den terminologi som HCCH har och som används internationellt, har jag valt att i begreppet oegentligheter inbegripa både olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Med en olaglig adoption avses en adoption som innehåller ageranden som strider mot lagar och andra regler. Det kan till exempel handla om handel med barn, förfalskning av barnets dokument, avsaknad av samtycke från vårdnadshavare eller bortförande av barn. Med oetiska ageranden avses ageranden som leder till situationer där ett barn adopteras utan respekt för barnets och ursprungsföräldrarnas rättigheter eller för de skyddsåtgärder som följer av 1993 års Haagkonvention. Det kan exempelvis handla om bristfällig dokumentation som försvårar adopterades möjligheter att söka sitt ursprung, ut-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

verkande av samtycke under moralisk press eller falska förespeglingar, eller otillräckliga ansträngningar att söka en nationell lösning före internationell adoption (subsidiaritetsprincipen). Jag ser det också som oetiskt att göra avsteg från den ordinarie adoptionsprocessen vid den aktuella tidpunkten. Att inte respektera de skyddsåtgärder som omgärdar adoptionsprocessen innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets grundläggande rättigheter.

Vi har bedömt olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten och oetiskt agerande utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen. Under de över 70 år som vårt uppdrag omfattar, har såväl kunskap som värderingar och regler om adoption utvecklats och förändrats. Trots detta kan konstateras att synen på vad som är olagligt och oetiskt agerande i adoptionsverksamheten inte förändrats särskilt mycket. Detta konstaterade även den nederländska utredningen av oegentligheter i internationella adoptioner 2021. De rättigheter som följer av både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention har i princip erkänts i svensk rätt under hela den tidsperiod vi undersöker. Det är framför allt barnets rätt att inte separeras från syskon genom en adoption som har tydliggjorts genom barnkonventionens tillkomst 1989. Subsidiaritetsprincipen tydliggjordes genom barnkonventionen 1989, men har kommit till uttryck i såväl internationella som svenska riktlinjer sedan 1950-talet. Kraven på dokumentation skärptes visserligen 2005, men rätten till kännedom om sitt ursprung har erkänts i svensk rätt sedan 1917. Dessutom var barnets rätt till namn och nationalitet en av principerna i FN:s deklaration om barnets rättigheter från 1959. Barns rätt till namn, identitet och kännedom om sitt ursprung har sedan preciserats i barnkonventionen från 1989 samt i 1993 års Haagkonvention. Sammantaget innebär detta att de exempel på olagliga adoptioner och oetiska ageranden som nämns ovan har betraktats som oegentligheter under hela tidsperioden.

Jag tar inte ställning till om adoptioner, i vilka det förekommit oegentligheter, ändå har varit till enskilda barns bästa. Det är möjligt att det finns fall då det varit det, till exempel för att rädda ett barns liv. Jag har inte ställt förekomst av oegentligheter mot vad som skulle hänt om barnet blivit kvar i ursprungslandet. Vårt upp-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

drag har varit att utreda vilka oegentligheter som förekommit och i vilken mån de varit omfattande och systematiska. Vi har granskat oegentligheter i adoptionsprocessen, inte om beslutet att förmedla barnet för adoption varit rätt eller fel.

I kapitlet redogör vi för de oegentligheter som vi har identifierat i de internationella adoptionerna till Sverige, framför allt från de sju länder vi har genomfört fördjupad granskning av: Chile, Colombia, Etiopien, Kina, Polen, Sri Lanka, Sydkorea. I del två av betänkandet finns en fördjupad granskning av dessa sju länder. Även om vi inte kan uttala oss exakt om hur stor andel av alla internationella adoptioner till Sverige som innehållit oegentligheter, försöker vi att visa vilka oegentligheter som har förekommit mer omfattande och systematiskt. Vi försöker att när det är möjligt också visa vilka oegentligheter som förekommit i vilken typ av adoptioner, från vilka länder och under vilken tidsperiod.

6.1.2 Övergripande om förekomst av oegentligheter, omfattning och systematik

Utredningen visar att det har förekommit oegentligheter i de internationella adoptionerna till Sverige. Det har förekommit i alla de sju länder som vi genomfört en fördjupad granskning av, och vi har även sett att det förekommit i andra länder, såsom Indien, Thailand, Taiwan och Vietnam.

I vissa länder och under vissa tidsperioder har oegentligheter i adoptionerna till Sverige varit omfattande eller systematiska. Det gäller exempelvis Chile och Sri Lanka under slutet av 1970-talet och 1980-talet.

I andra länder finns inte lika tydliga och bekräftade uppgifter om omfattande oegentligheter, men i stället uppenbart stora *risker* för att oegentligheter förekommit i adoptionerna till Sverige. Utöver de länder vi nämnde ovan har adoptioner från exempelvis Etiopien till Sverige förmedlats av aktörer som varit involverade i oegentligheter. I länder som exempelvis Kina har barn adopterats till Sverige från områden där omfattande och systematiska oegentligheter förekommit. I Sydkorea har barn systematiskt registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister även om de haft kända föräldrar, vilket gett upphov till oegentligheter. I Polen har svenska par

kringgått den internationella adoptionsprocessen på olika sätt, till exempel genom falska faderskapsbekräftelser.

Det har också funnits omfattande och systematiska brister i dokumentationen av adoptionerna. För att barnets rätt till sitt ursprung ska kunna tillgodoses krävs att aktörer involverade i adoptionsverksamheten har ansträngt sig för att så mycket relevanta uppgifter som möjligt finns med i adoptionshandlingarna. Det gäller exempelvis barnets födelsedatum, födelseort, ursprungliga namn, föräldrars namn och livssituation och skälen för adoption. Vissa förbättringar har skett över tid, till exempel när det gäller dokumentation om barnets bakgrund. Problem kvarstår dock när det gäller dokumentation som visar att samtycke lämnats och att nationella lösningar prövats innan barnet förmedlas för internationell adoption. Sådan dokumentation är viktig för att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa.

Vår granskning av oegentligheter sträcker sig över en lång tidsperiod, omkring 70 års tid. Många av de oegentligheter vi tar upp i detta kapitel handlar om sådant som inträffade för länge sedan. För att få en övergripande nulägesbild har vi genomfört en aktgranskning av samtliga adoptioner under 2024 som förmedlades genom Adoptionscentrum (AC). Sammantaget har tydliga förbättringar skett när det gäller dokumentationen i adoptionsakterna. Numera finns i AC:s akter alltid social rapport och medicinsk rapport. Vissa förbättringar har till exempel skett när det gäller vilka försök ursprungsländerna gjort för att hitta lösningar inom landet innan barnet förmedlas för internationell adoption. Fortfarande saknas enligt vår bedömning dock sådana dokument i ungefär var tredje akt. Vissa förbättringar förefaller ha skett när det gäller bevis i akterna för att samtycke från vårdnadshavare inhämtats. Men fortfarande saknas enligt vår bedömning ett särskilt samtyckesdokument från barnets förälder eller annan vårdnadshavare i mer än hälften av adoptionsakterna. Detta trots att HCCH:s vägledning från 2023 stadgar att staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av alla handlingar, såsom födelsebevis, samtycke till adoption och beslutet om barnets adopterbarhet skickas till det mottagande landet.[1] Denna undersökning bör tolkas med viss försiktighet eftersom det handlar om en granskning av adop-

[1] HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry adoption*, s. 82 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tionsakter från åtta länder som vi inte har samma bakgrundskunskap om, jämfört med de sju länder vi gjort fördjupad granskning av. Våra iakttagelser ligger dock helt i linje med den norska myndigheten Bufdirs slutsatser efter sin aktgranskning 2024.[2]

En utbredd uppfattning i Sverige har varit att det har funnits större problem med oegentligheter i de privata och enskilda adoptionerna jämfört med de adoptioner som förmedlats av en svensk auktoriserad adoptionsorganisation. Vår utredning bekräftar delvis detta, inte minst i de tidiga privata och enskilda adoptionerna på 1970–1980-talet. Det kan konstateras att det funnits oegentligheter även i adoptioner via auktoriserade organisationer.

6.1.3 Kort om oegentligheter i de sju länder vi gjort fördjupad granskning av

Det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile till Sverige under hela tidsperioden 1970 till 1990 som adoptionerna till Sverige pågick. Det är klarlagt genom Chiles parlamentariska kommission, vittnesmål från familjer i Chile och adopterade i Sverige samt föreningar i Sverige och Chile. Även AC uppger att de är väl medvetna om att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile. I Chile har det förekommit bortförande av barn, till exempel efter att hälso- och sjukvårdspersonal meddelat modern att barnet dött eller efter att barn lämnats in för tillfällig vård på sjukhus eller på barnhem. Det har också handlat om avsaknad av samtycke till adoption från barnets föräldrar, förfalskning av barnets dokument, förmedling av barn utan tillstånd, avsteg från den ordinarie adoptionsprocessen, brister i dokumentation och döljande av ursprung samt utverkande av samtycke under moralisk press eller falska förespeglingar.

Oegentligheter har förekommit i privata och enskilda adoptioner från Colombia till Sverige från mitten av 1970-talet till 1980-talet. En omfattande adoptionsskandal avslöjades 1981 då en advokat häktades för att ha stulit och sålt 300–500 colombianska barn för adoption till bland annat Sverige. Det finns uppgifter om att 20 av dessa barn kom till Sverige. Colombia var ett av de länder som först började tala öppet om problem med handel med barn.

[2] Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål*, s. 9.

I Colombia har därutöver höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem medfört en ökad risk för oegentligheter. Att barnhemmen haft mödrahem som en del av sin verksamhet, ökar riskerna för att barn lämnas för adoption under oriktiga förutsättningar.

Det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Etiopien, framför allt under 1970-talet. De vanligaste oegentligheterna har varit att ursprungsföräldrar inte har fått korrekt information om vad en adoption innebär och därmed inte har gett ett informerat samtycke, samt att uppgifter i adoptionshandlingar inte stämmer. Många som adopterats från Etiopien till Sverige har dåliga förutsättningar att söka sitt ursprung på grund av bristfällig och ibland felaktig information i adoptionsdokumenten. På 1970-talet var en etiopisk man som senare dömdes till fängelse för olagliga handlingar i samband med adoptionsförmedling involverad i adoptioner till Sverige, både privat och via AC. Han har även varit involverad i enskilda adoptioner till Sverige på 1990-talet.

I Kina avslöjades 2005 handel med barn i den kinesiska provinsen Hunan, där det förekommit systematisk handel med kinesiska barn ända sedan slutet av 1990-talet, där såväl barnhem som lokala tjänstepersoner var inblandade. Åtminstone fyra av dessa barn förmedlades för adoption till Sverige via Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA), men ytterligare barn kan ha varit offer för handeln med barn. Sammanlagt hade ett 70-tal barn under den aktuella perioden adopterats genom FFIA, AC och Barnens Vänner (BV, tidigare SLBV) från de barnhem som på olika sätt var involverade i Hunan-skandalen. Eftersom alla barn som adopterats från Kina beskrivs som övergivna finns väldigt lite bakgrundsinformation om barnen, vilket allvarligt försvårar de adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. De som adopterat barn från Kina har också betalat donationsavgifter till kinesiska barnhem, vilket kan ha skapat ekonomiska incitament att förmedla barn för internationell adoption och ökat risken för handel med barn.

Det har förekommit handel med barn i privata och enskilda adoptioner från Polen till Sverige både på 1990-talet och 2000-talet. Advokater har tjänat pengar på adoptioner genom höga advokatarvoden. I adoptioner från Polen till Sverige har den internationella adoptionsprocessen ibland kringgåtts. Ett sådant förfarande som avslöjades 1990 är att svenska par har tagit kontakt med en advokat

209/25 Remiss - Sveriges internationella

i Polen och betalat pengar för att en gravid polsk kvinna ska komma till Sverige och föda barnet och sedan lämna det för adoption till det svenska paret. Ett annat tillvägagångssätt som uppdagades 1995 är att svenska män felaktigt har bekräftat faderskapet för polska barn i syfte att kringgå adoptionsprocessen. I dessa fall har en svensk man bekräftat faderskapet till ett nyfött barn i Polen och registrerats som biologisk far. Därefter har han kunnat ta med barnet till Sverige och hans fru har sedan adopterat barnet i svensk domstol.

Oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka till Sverige har förekommit under 1970–1990-talet. Ända sedan 1979 har de svenska och lankesiska myndigheterna talat öppet om en pågående handel med barn i adoptionssyfte. Regeringsföreträdare i Sri Lanka har upprepade gånger bekräftat att det förekommit omfattande handel med barn, och även bett Sverige om hjälp för att komma till rätta med problem i privatförmedlade adoptioner. I Sri Lanka har advokater och barnhemsföreståndare tjänat pengar på att agera mellanhand i förmedlingen av barn. Dessutom har den svenska organisation som förmedlat flest barn från Sri Lanka haft en kontaktperson som agerat på ett oegentligt sätt med en tydlig kommersiell prägel på verksamheten. Han var även involverad i privata adoptioner. Handeln med barn i Sri Lankas adoptionsverksamhet har också fört med sig andra oegentligheter såsom babyfarms, falska mödrar, förfalskade dokument och barnbyten.

Det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea till Sverige, främst under 1960–1980-talet. De vanligaste oegentligheterna har varit felaktiga uppgifter i barnets dokument samt att barn har lämnats för adoption av andra än föräldrarna, till exempel far- och morföräldrar eller andra släktingar. Kombinationen av att andra än modern har kunnat lämna barnet till den sydkoreanska adoptionsorganisationen, att det är föreståndaren för adoptionsorganisationen som har lämnat samtycke till adoptionen samt att barnet har registrerats som föräldralöst i ett eget familjeregister, har inneburit uppenbara risker för att barn adopterats utan samtycke från föräldrarna. Att barn till även kända föräldrar har registrerats i ett eget familjeregister har åtminstone i vissa fall, oavsett vad avsikten har varit, inneburit ett döljande av barnets ursprung.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.1.4 Olika utmaningar i att granska oegentligheter i de olika länderna

Det har funnits olika utmaningar i att granska oegentligheter i de olika länderna. I vissa länder som till exempel Chile och Sri Lanka har myndigheterna erkänt att fel har begåtts och att oegentligheter funnits i adoptionsverksamheten. Det underlättar givetvis även vår granskning och möjligheten att kunna belägga oegentligheter. Andra länder såsom Kina och Polen har däremot inte erkänt att det förekommit oegentligheter, vilket försvårat vårt arbete. I Kina har det dessutom varit svårt för svenska aktörer att få inblick i adoptionsverksamheten och få svar på sina frågor.

En annan utmaning har varit att granska oegentligheter i de länder varifrån de som adopterats fortfarande är unga. Färre personer har då hunnit börja söka sitt ursprung och kunnat upptäcka oegentligheter. Från länder som till exempel Kina och Polen har vi därför färre eller inga vittnesmål om oegentligheter, jämfört med flera av de länder som Sverige haft adoptionssamarbete med på 1970- och 1980-talet. Vittnesmål om oegentligheter kan också vara färre i de länder där de flesta adopterade har varit eller beskrivits som övergivna.

Svensk media har dessutom rapporterat olika mycket om de oegentligheter som uppdagats i olika länder. Exempelvis hade svenska dags- och kvällstidningar tidigt en omfattande rapportering om oegentligheter i adoptioner från Sri Lanka, medan det finns mycket begränsad rapportering om handeln med barn i Hunan i Kina 2005. Svensk media har inte heller rapporterat om oegentligheter i adoptionerna från Chile förrän på 2000-talet, trots att chilensk media från 1970-talet och framåt återkommande rapporterat om handel med barn.

6.1.5 Hur har svenska aktörer hanterat oegentligheter?

Utöver att klargöra om det förekommit oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten och i vilken omfattning, har uppdraget även varit att utreda och klargöra om de svenska aktörerna haft vetskap om oegentligheter samt hur de olika aktörerna har agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. De svenska aktörerna avser både

209/25 Remiss - Sveriges internationella

regeringen, statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer.

Eftersom Sverige har samarbetat med länder där det förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten, har det varit viktigt att svenska aktörer säkerställt att adoptionerna till Sverige har gått rätt till. Även om det finns flera exempel på när svenska aktörer har vidtagit relevanta åtgärder när problem och oegentligheter uppstått, har vi också sett många exempel på när svenska aktörer inte agerat tillräckligt kraftfullt när de fått information om oegentligheter. Det har till exempel handlat om att svenska aktörer ibland har underlåtit att ta reda på mer information eller kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter. Svenska aktörer har också till stor del förlitat sig på att åtgärder från Sverige och ursprungslandet varit tillräckliga, vilket de inte alltid varit.

Företrädare för myndigheter och adoptionsorganisationer och även andra personer som varit involverade i den svenska internationella adoptionsverksamheten har framfört till oss att de har haft barnets bästa i åtanke och att de ansträngt sig för att verksamheten ska bedrivas med hög etik. I min bedömning av oegentligheter tar jag dock inte hänsyn till om agerandet utfördes med goda intentioner. Även handlingar som har utförts i syfte att göra gott kan bedömas som oetiska.

6.1.6 Kapitlets disposition

I avsnitt 6.2–6.7 kommer vi att redogöra för de oegentligheter som förekommit i Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Det handlar om handel med barn, avsaknad av och brister i dokumentationen av samtycken, annan bristfällig eller felaktig dokumentation, oklarheter kring hur och varför barnen lämnats för adoption, tveksamheter i om subsidiaritetsprincipen efterlevts samt avsteg från ordinarie adoptionsprocess. I avsnitt 6.8 redogör vi för svenska aktörers agerande när oegentligheter uppdagats. I avsnitt 6.9 tar vi slutligen upp olika risker och förfaranden i ursprungsländerna som Sverige har accepterat för att få genomföra internationella adoptioner.

6.2 Sverige har varit involverat i flera fall av handel med barn under 1970–2000-talet

Utredarens bedömning: Handel med barn har förekommit i adoptioner till Sverige från flera länder. Det finns bekräftade fall av handel med barn i den svenska internationella adoptionsverksamheten under varje årtionde från 1970- till 2000-talet. I Sri Lanka har det till exempel förekommit handel med barn med koppling till Sverige i de privatförmedlade adoptionerna, särskilt under 1980-talet, och företrädare för regeringen och myndigheter i Sri Lanka har bekräftat detta. Även i Colombia förekom handel med barn i privata och enskilda adoptioner till Sverige på 1980-talet. Handel med barn har även förekommit i adoptioner från bland annat Kina, Polen, Taiwan, Thailand och Vietnam.

Det kan inte uteslutas att handel med barn till Sverige förekommit i fler fall och i fler länder. Utöver bekräftade fall har det funnits en risk för handel med barn under de tidsperioder och i de länder eller områden där vi vet att det generellt sett funnits utbredd handel med barn. I flera av de länder vi granskat närmare har barnhemsföreståndare, advokater och andra mellanhänder kunnat tjäna pengar på adoptioner till bland annat Sverige.

6.2.1 Inledning

Handel med barn avser varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till en annan person mot betalning eller någon annan form av ersättning.[3] Handel med barn i internationella adoptioner omfattar ofta att en kedja av olika aktörer samarbetar för att möjliggöra adoptionen. I vissa fall har dessa aktörer erhållit stora summor pengar men det behöver inte vara stora belopp för att handel ska uppstå. Även vid mindre belopp kan det uppstå en kedja av mellanhänder som i sig skapar ett självförstärkande system av ömsesidiga intressen.

Under hela den period som internationella adoptioner förmedlats till Sverige har en grundläggande princip varit att adoption inte får ske mot betalning. Handel med barn har inte under några om-

[3] Artikel 2 i det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Se även HCCH (2023), s. 25.

ständigheter fått förekomma. De första reglerna i syfte att förhindra otillbörlig ekonomisk vinning vid internationell adoption kom genom 1967 års Europarådskonvention som Sverige ratificerade samma år. Enligt lagen om internationell adoptionshjälp från 1979 fick adoptionsorganisationerna ta ut avgifter av de sökande men verksamheten fick inte bedrivas med vinstintresse. Genom barnkonventionen från 1989 skärptes kraven ytterligare genom artikel 21 d som stadgar att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att en internationell adoption inte leder till otillbörlig ekonomisk vinning för de personer som medverkar i den. Förbudet mot otillbörlig ekonomisk vinning uttrycks även i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 8 ska centralmyndigheterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften.

6.2.2 Handel med barn i adoptioner från Sri Lanka på 1970- till 1990-talet

Återkommande rapporter om handel med barn med koppling till Sverige i de privatförmedlade adoptionerna från Sri Lanka

I mitten av 1970-talet kom de första signalerna till Sverige om att det pågick handel med barn i adoptionsverksamheten i Sri Lanka. Svenska tidningar rapporterade om att lankesiska barn såldes till bland annat svenska adoptivföräldrar på chartersemester.[4] Under NIA:s resa till Sri Lanka 1979 uppmanades NIA att varna svenska familjer för ett par lankesiska förmedlare som arbetade illegalt och som svenska adoptivföräldrar hade använt sig av.[5] NIA fick under 1980 fortsatta rapporter om icke-korrekta adoptionstransaktioner och ville hitta lämpliga åtgärder för att ”stävja den illegala adoptionsverksamheten med svenskar inblandade”.[6]

[4] Expressen 1976-06-19 ”Småbarn säljs till Sverige för 100 kr”; Göteborgsposten 1976-06-20 ”Svenskar köper barn för 3000 kr styck” (båda hänvisar till tidningen Honey i Sri Lanka); GT 1978-03-28 ”Därför ökar den illegala barnhandeln”.
[5] NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21--27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26, beskickningsarkivet dnr I:10 R 34.
[6] Brev från UD Stockholm till svenska ambassaden i Colombo 1980-10-03, inkom svenska ambassaden 1980-10-06 dnr IV:151 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1980-10-24, beskickningsarkivet dnr III:190 R 34.

Från 1980 och framåt publicerades en mängd tidningsartiklar i både lankesisk och svensk press om handel med barn i Sri Lanka där barn avsedda för svenska familjer varit inblandade.[7] Företrädare för Sri Lanka meddelade 1982 till NIA att de i princip helt hade tappat greppet om adoptionerna och att verksamheten var präglad av uppgivenhet och likgiltighet. Svenska ambassaden i Colombo beskrev att problemen fanns inbyggda i ett system där de inblandade tjänade mycket pengar.[8] Året efter beskrev svenska ambassaden åter igen att verksamheten styrdes av egenvinning där vinster togs ut i alla led.[9] Sri Lankas ambassad i Stockholm beskrev under ett möte med de svenska adoptionsorganisationerna 1992 att det förekom olagligheter i adoptionsverksamheten, både i Sverige och i Sri Lanka.[10]

Det har funnits tydliga ekonomiska drivkrafter och mellanhänder i Sri Lanka som har tjänat pengar på att förmedla barn till svenska föräldrar och det har skett systematiskt under en längre tid. Det har särskilt uppmärksammats i de privata och enskilda adoptionerna. NIA uttryckte flera gånger under 1980-talet att adoptionerna från Sri Lanka är de som genom åren har skapat flest problem och merarbete för de svenska myndigheterna, framför allt på grund av de privatförmedlade adoptionerna.[11] Men även i adoptioner från Sri Lanka som gått via svenska adoptionsorganisationer har pengar varit en uppenbar drivkraft.

BV:s kontaktperson gjorde adoptionsförmedling till affärsverksamhet

Barnens Vänner (BV) är den svenska adoptionsorganisation som förmedlat flest barn från Sri Lanka. De samarbetade med en lankesisk affärsman, som även förmedlat privata adoptioner vid sidan av

[7] NIA Protokoll 1981-12-17; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-02, beskickningsarkivet dnr III:201 R 34 (även NIA dnr 72:331/81); Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-03, inkom NIA 1981-12-04 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD ”Adoptioner från Sri Lanka” 1982-01-19, inkom NIA 1982-01-22 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden till UD Stockholm 1981-12-24, inkom NIA 1981-12-29 dnr 72:331/81.
[8] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, beskickningsarkivet 1983-12-05 dnr 11/154 R 34.
[9] Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige”, beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.
[10] Minnesanteckningar från ett möte med Sri Lankas ambassad i Stockholm och svenska adoptionsorganisationerna 1992-01-30 (dnr framgår ej).
[11] NIA:s reserapporter från 1982 och 1984.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

BV-samarbetet. Han drev en verksamhet med barnhem, hotell, matservering och transportservice för blivande adoptivföräldrar. Han drev också ett mödrahem där mödrarna togs emot några månader före barnets nedkomst och fick del av hemmets hjälpprogram. Verksamheten bedrev daglig mjölkutdelning till totalt cirka 800 barn.[12]

BV:s kontaktperson hade en tydlig kommersiell prägel på verksamheten och gästhemmet var en lönsam affär. I början av 1980-talet började svenska familjer reagera på att kontaktpersonen tog extra betalt för olika tjänster. Svenska sökanden beskrev att de fick betala en depositionsavgift som skulle täcka mat, dryck, resor och telefonsamtal. De var därmed tvungna att betala för att äta 15 mål på kontaktpersonens gästhem. Kontaktpersonen försökte även ta betalt flera gånger för samma utflyktsresa. Han ställde dessutom krav på extra pengar till moderns rehabilitering, trots att de sökande redan hade betalt rehabiliteringskostnader i Sverige.[13] Våra intervjuer med personer som tidigare arbetat på BV bekräftar detta och beskriver att kontaktpersonens hantering av pengar var en utmaning för BV. BV:s styrelse fick vid flera tillfällen resa till Sri Lanka för att hantera detta.[14]

Verksamheten finansierades helt av BV:s medlemmar, genom adoptionsavgifter och gåvor till verksamhetens välfärds- och hjälpprogram. Svenska ambassaden i Colombo var kritisk till de höga kostnaderna som togs ut av blivande svenska adoptivföräldrar, och att det inte fanns tillfredsställande kontroll över hur medlen faktiskt användes.[15] År 1984 framkom att BVs: kontaktperson tog ut en lön som var ungefär tio gånger högre än någon av de övriga anställdas löner. Därutöver tog han ut ersättning per månad för sina resor för föreningen.[16] NIA bedömde att BV:s kontaktperson tog ut väl hög hyra för barnhemmet. BV hade dessutom betalat stora belopp till kontaktpersonen för reparation av barnhemmet och byggandet av ett tempel.[17]

[12] Brev och PM från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige”, beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.
[13] NIA:s anteckning 1983-11-09 och brev från NIA 1983-11-18, NIA dnr 49:340/83; Brev från socialförvaltningen i Örebro till NIA 1984-11-01, NIA dnr 49:298/84.
[14] Intervju med företrädare för BV 2023-10-16.
[15] Svenska ambassaden i Colombo dnr 12–130 R 34 1984-11-02.
[16] NIA:s verksamhetsberättelse för 1985–1986; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1985-11-12 ”Revision av adoptionsorganisationer i Sri Lanka” inkom NIA 1985-11-15 dnr 69:342/84.
[17] Svenska ambassadens revision av verksamheten hos de auktoriserade organisationernas kontakter i Sri Lanka m.m., NIA dnr 69:342/84.

I början av 1990-talet hjälpte BV:s kontaktperson BV:s medlemmar att gå förbi deras kö av sökande och uppgavs ha tagit emot omkring 30 000 kronor extra per adoption, utöver det belopp som hans organisation tog betalt för i samband med adoption.[18] BV:s kontaktperson samarbetade med en svensk kvinna för att genomföra adoptioner vid sidan av sitt samarbete med BV. NIA polisanmälde kvinnan för att ha lämnat adoptionshjälp i strid med lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp.[19] Hon hade enligt BV gett råd till sökanden om hur de skulle kunna undvika yttranden från NIA, och de hade fått betala stora belopp för att adoptera via henne. Hon hävdade dock att hon var oskyldig.

Risk att ”babyfarms” där barn såldes före födseln har förekommit i adoptioner till Sverige på 1980-talet

I början av 1980-talet rapporterade lankesisk media om så kallade ”babyfarms”, där gravida kvinnor sålde sina barn till adoption redan före födseln och erbjöds boende tills barnet var fött. Regeringsföreträdare i Sri Lanka har vid flera tillfällen bekräftat att babyfarms förekom i Sri Lanka. NIA tog i sin verksamhetsberättelse för 1982–1983 upp att myndigheterna, i samband med razzian mot en babyfarm i Sri Lanka, hade omhändertagit barn som varit avsedda för svenska adoptivfamiljer.[20] I vår aktgranskning har vi inte sett några fall där det framgår att barnen kommer från just dessa babyfarms. Utifrån vår arkivgenomgång och aktgranskning kan vi dock konstatera att de lankesiska aktörer som oftast förekommer i de svenska adoptionsakterna har haft egna mödrahem eller babyfarms, alternativt samarbetat med någon som haft det. Det finns därmed en risk att en del adoptioner till Sverige har skett via babyfarms, men vi kan inte bedöma hur vanligt förekommande det har varit.

[18] NIA:s protokoll i februari 1991; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[19] NIA dnr 49:106/91 (1991-02-14). (Vi har dock bara kopia på polisanmälan som finns i Sydasien nr 2 1992 samt C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige – Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 101, som hänvisar till detta samt till NIA Protokoll 1990/91 Nr 8 § 5.)
[20] NIA:s verksamhetsberättelse 1982/1983.

6.2.3 Svensk koppling till handel med barn i privata adoptioner från Colombia på 1970- och 1980-talet

Colombia var, precis som Sri Lanka, ett av de länder som först började tala öppet om problem med handel med barn. Under NIA:s resa till Colombia 1981 uttryckte den colombianska myndigheten ICBF att de hade stora problem med handel med barn. ICBF beskrev att privata adoptioner förekom i stor skala från Colombia till Sverige och att en del av dem misstänktes vara olagliga. Det fanns en önskan om att få stopp på de privata adoptionerna.[21]

Någon månad senare avslöjades en omfattande adoptionsskandal. Colombiansk press rapporterade att en advokat som under mitten av 1970-talet arbetat för ICBF hade häktats för att under fyra års tid ha stulit och sålt 300–500 colombianska barn för adoption till bland annat Sverige.[22] Fattiga mödrar hade övertygats att sälja sina barn. Advokaten anklagades för att ha samarbetat med den colombianska folkbokföringsmyndigheten, myndigheten ICBF och barnkliniker. Advokaten uppgavs också ha haft agenter i Sverige. Organisationen hade kontakt med två barnkliniker i den fattiga delen av södra Bogotá där de tog emot fattiga eller ensamstående havande kvinnor som bland annat övertygades om att deras barn dött vid födseln. När tillgången på barn minskade i Bogotá hade barn kidnappats i byarna runt staden. De fördes till advokatens hus i väntan på adoptivföräldrar. Barnen registrerades hos myndigheterna av en kvinna under falskt namn och med falska papper. Därefter kom man överens om adoption med en adoptivfamilj som fick betala mellan 7 500–15 000 USD för ett barn. Samma kvinna som stod med i födelsebeviset uppträdde som mor inför de colombianska myndigheterna för att adoptionen skulle godkännas. Advokatens sekreterare hade till exempel figurerat som mor till 15 av barnen.[23]

ICBF kunde inte ange hur många av barnen som kommit till Sverige.[24] NIA hade under 1980 registrerat fem adoptioner som hade genomförts via advokaten, men visste inte hur många adoptioner som tidigare skett via advokaten till Sverige.[25] Svenska ambassaden i Bogotá bekräftade att advokaten ordnat falska födelsebevis

[21] NIA, Rapport från besök i Bogotá, Colombia 1981-05-31–06–03.
[22] El Tiempo 1981-07-19 ”500 bebes colombianos robados venden en Europa”; El Tiempo 1981-07-22 ”Registro civil se hacía en oficinas del abogado”.
[23] DN 1981-07-22 ”Colombiansk advokat kidnappade 500 småbarn”.
[24] UD, Barnhandel, brev från svenska ambassaden i Bogotá, 1982-06-09, dnr R34, Vco.
[25] DN 1981-07-23 ”Myndighet varnar för privata förmedlare”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och annan nödvändig dokumentation för adoptionerna. Advokaten hade också erkänt att han förmedlat barn utomlands. Det finns uppgifter från en tidigare anställd på NIA att ett 20-tal barn kommit till Sverige genom advokaten.[26] Vi har dock inte kunnat få den uppgiften bekräftad.

6.2.4 En etiopisk man som dömdes till fängelse 1977 förmedlade adoptioner till Sverige på 1970-talet

I mars 1977 greps och häktades en man i Etiopien för bland annat olaga valutahantering i samband med adoptionsförmedling.[27] Han dömdes senare till fängelse.[28] Polisen hade funnit en större summa pengar hos honom som härrörde från barnförmedling.[29] Det finns uppgifter om att han hade övertalat familjer i ett fattigt område i Addis Abeba att lämna ifrån sig sina barn med löfte om att barnen skulle återvända när de blev äldre.[30]

Efter att mannen häktats följer en skriftväxling mellan svenska ambassaden i Addis Abeba och svenska UD. Det fanns 15–20 familjer från framför allt norra Sverige som hade inlett ett samarbete med mannen för att han skulle förmedla barn till dem för adoption.[31] Dessa familjer hade översänt ett belopp om cirka 1 000 USD per familj till honom personligen.[32] Mannens kusin hade, enligt svenska ambassaden, uppgett att motsvarande 60 000 svenska kronor i utländsk valuta hade hittats hos mannen i samband med häktandet.[33]

Mannen hade även tidigare under 1970-talet varit delaktig i att förmedla barn till Sverige, både via AC och privat. AC samarbetade

[26] C. Lindgren (2010), s. 112.
[27] Telegram från svenska ambassaden till svenska UD 1977-04-15, R34 yab (dnr framgår ej); Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner”, dnr 45 R34 yab.
[28] Möte AC 2023-09-05; Möte AEF 2023-08-31.
[29] Brev 1977-03-30, i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[30] DN 1977-04-15 ”Clas Barkman: ’Adoptionsstopp från Thailand’”; Möte AC 2023-09-05; Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.
[31] Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner”, dnr 45 R34 yab.; DN 1977-04-15 ”Clas Barkman: ’Adoptionsstopp från Thailand’”.
[32] Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner”, dnr 45 R34 yab; Telegram från UD till svenska ambassaden 1977-04-22, R34 yab (dnr framgår ej).
[33] Svarsbrev från svenska ambassaden i Addis Abeba till adoptivföräldrar som adopterat via mannen, 1977-05-15, R34 (dnr framgår ej).

med honom under cirka åtta månader några år innan han greps.[34] Vår arkivgenomgång visar att han ofta förekommer i skriftväxlingen mellan AC:s medarbetare i Sverige och AC:s ombud i Etiopien. Han var socialarbetare och med i samma församling som AC:s svenska ombud och arbetade som chaufför på svenska skolan där ett av AC:s ombud också arbetade.[35] AC valde att avbryta samarbetet med mannen när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige.[36]

Vår arkivgenomgång visar att denna man även långt senare, på 1990-talet, var involverad i enskilda adoptioner till Sverige.[37] Den etiopiska mannen hade under 1990 varit i Sverige och haft med sig två barn till svenska adoptivföräldrar.[38] Vi har dessutom sett exempel på att NIA inte har reagerat när mannen angetts som adoptionskontakt när NIA yttrat sig om förmedlingsvägen. Under 1993 och 1994 yttrade sig NIA över förmedlingssättet där det i underlaget från socialnämnden tydligt framgår att den etiopiska mannen var involverad.[39] I yttrandet 1994 skriver NIA uttryckligen att denna man är den sökandes ombud i Etiopien och att den etiopiska myndigheten MOLSA kan anges som adoptionskontakt i ett eventuellt medgivande. Socialnämnden gav medgivande och den sökande ansökte sedan i svensk domstol om att få adoptera barnet.[40]

6.2.5 Handel med barn har förekommit i adoptioner från Polen till Sverige på 1990- och 2000-talet

Mot slutet av 1980-talet uppmärksammades i Sverige att polska advokater tog ut höga arvoden i samband med privata adoptioner. NIA drog, utifrån en egen undersökning bland familjer som adopterat från Polen, slutsatsen att det fanns advokater i Polen som försökte sko sig på svenska familjer som sökte barn för adoption. En advokat hade krävt 50 000 svenska kronor för att de blivande adoptivföräld-

[34] Möte AC 2023-09-05; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), *Adopterad från annat land: om samarbetet med barnens ursprungsländer.*
[35] Möte AC 2023-09-05.
[36] Brev 1974-09-09; Brev 1974-08-23; Brev 1974-09-02; Brev 1974-09-19; Brev 1974-09-06. Samtliga i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[37] Samtal 1990-01-02, i AC:s box ”E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[38] Brev från NIA till MOLSA 1990-10-29 NIA dnr 46:442/90 i AC:s box ”E4b Korr/Samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[39] ”Yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1993-04-01 NIA 46:46/93; Köpings kommuns anhållande om NIA:s utlåtande avseende privat adoptionskontakt 1993-01-29 NIA 46:46/93.
[40] ”Anhållande om yttrande över privat adoptionskontakt i Etiopien” NIA 46:106/94 94-03-07.

rarna skulle godkännas av de polska myndigheterna.[41] Därtill hade de svenska adoptivföräldrarna betalat för de biologiska föräldrarnas advokat, barnets vård med mera. Svenska ambassaden i Warszawa hade dessutom hört rykten om att det hade förekommit extra betalning då personer utan anknytning till Polen velat få ett adoptivbarn.[42] För utländska sökanden krävdes nämligen en anknytning till Polen från båda eller ena partens sida, helst genom släktskap men det kunde även vara att sökanden deltagit i insamlingar för Polen. Även den polska organisationen Towarzystwo Prazyjaciol Dzieci (TPD) som ansvarade för de internationella adoptionerna, oroade sig för de stora summor som man visste att en del svenska par betalat i Polen.[43]

På 1990-talet rapporterade svensk media åter om handel med barn från Polen i samband med privata adoptioner till Sverige[44], samt om handel med barn i samband med polsk fadderverksamhet i Sverige[45]. Även på 2000-talet rapporterade svensk media om att svenska par köpt barn i Polen.[46]

6.2.6 Systematisk handel med barn i Kina på 2000-talet – några bekräftade fall med koppling till Sverige

I november 2005 avslöjades handel med barn i den kinesiska provinsen Hunan. Det hade förekommit systematisk handel med kinesiska barn sedan slutet av 1990-talet, och såväl barnhem som lokala tjänstepersoner hade varit inblandade. 27 personer arresterades. De ingick i en liga som sedan 2002 hade fört bort eller köpt totalt 1 000 barn från Guangdong-provinsen och sålt dem till barnhem i Hunan.[47] Barnhemmen hade 1996 börjat erbjuda anställda och andra personer ersättning för att hitta och rekrytera barn till barnhemmen. I maj 2006 informerade den kinesiska myndigheten

[41] Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa 1987-04-29 dnr 72:203/87.
[42] Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 21 maj 1987, inkom till NIA 1987-05-26, dnr 72:203/87.
[43] Brev från svenska ambassaden till NIA den 23 november 1990. Inkom NIA 1990-11-28, dnr 72:338/90.
[44] TT 1993-08-16.
[45] Expressen 1994-03-22 ”Svensken anklagas för att sälja barn”; Expressen 2994-03-21 ”Vi handlade i god tro”; Dagens Nyheter 1994-03-22 ”Polsk pojke hörs av svensk polis om övergrepp”; Dagens Nyheter 1994-03-21 ”Polska barn försvunna. Polisen misstänker handel.”; Expressen 1994-03-21 ”Svensk våldtog fadderbarnet”.
[46] Aftonbladet 2003-07-05 ”Svensk kvinna köpte ett barn för 200 dollar”; Expressen 2003-07-06 ”Sålde sonen till svenskar”.
[47] Washington Post 2006-03-12 ”Stealing Babies for Adoption: With U.S. Couples Eager to Adopt, Some Infants Are Abducted and Sold in China”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

CCAA MIA om att fyra barn från Hunan hade adopterats till Sverige, även om de kinesiska myndigheterna hävdade att barnen ”verkligen var övergivna”.[48] Senare framkom att barnen hade adopterats till Sverige genom FFIA och att ytterligare barn kunde vara del av handeln med barn. Ett 70-tal barn hade adopterats genom FFIA, AC och BV från de barnhem som på olika sätt var involverade i Hunan-skandalen under den aktuella perioden.[49]

2009 avslöjades en adoptionsskandal i Kina där 80 barn i Guizhouprovinsen i södra Kina hade tagits från föräldrarna av lokala myndigheter eftersom föräldrarna inte kunde betala de böter som ålades par som hade fler barn än tillåtet enligt Kinas ettbarnspolitik. Barnen fördes till barnhem varifrån de adopterades internationellt, och barnens dokument förfalskades så att de framstod som föräldralösa.[50] Under perioden 2004–2009 förmedlade AC 35 barn från Guizhou-provinsen. FFIA och BV förmedlade sju barn var från Guizhou under samma period.[51] Enligt CCAA var Sverige inte ett av de länder som mottagit barn som varit del i handeln med barn i Guizhou.[52]

Vår aktgranskning visar att närmare hälften av de barn som ingick i urvalet och som adopterats till Sverige kom från någon av de provinser där handel med barn avslöjats eller från någon av de provinser som forskare vid ett universitet i Wuhan konstaterat varit mer utsatta för handel med barn än andra provinser: Henan, Jiangsu, Shandong, Fujian, Hebei, Sichuan, Guangdong och Anhui.[53] Aktgranskningen visar också att adoptionerna till Sverige till viss del följer det mönster som fanns hos de barnhem som var inblandade i Hunanskandalen och som beskrevs i en studie från 2014: att barnen var små flickor, att de hittats utanför barnhem och andra platser som biologiska föräldrar undvek på grund av risken att upptäckas av myndigheterna.[54] De barn som har adopterats från Kina till Sverige har enligt vår aktgranskning oftast varit flickor som hittats övergivna när de endast var några dagar gamla (57 procent

[48] MIA, svar från svenska ambassaden Beijing, 2012-01-11, dnr 47:847:16/11.
[49] Aftonbladet 2018-08-20.
[50] China Daily, BBC News, The Telegraph, TT, Expressen, SR Ekot.
[51] MIA, korrespondens med AC, BV och FFIA 2009-07-02, dnr 72:426:3/09, 72:426:5/09, 72:426:6/09.
[52] MIA, Tjänsteanteckning, dnr 61:391:8/09.
[53] MFoF, mejl från UD 2020-05-22, dnr 3.1.2:1150/19 nr 32.
[54] B. Stuy (2014), *Open Secret: Cash and Coercion in China's International Adoption Program*, s. 365–386.

var mindre än en vecka gamla, 90 procent var flickor). Barnen som adopterats till Sverige har hittats på olika platser, men vanligast är att de har hittats vid ingången till SWI:s barnhem (det framgår i drygt 20 procent av alla akter från Kina). I aktgranskningen har vi också sett att barnen står som ”abandoned”, ”found abandoned” eller found to be abandoned”. Från 2000 står i vissa akter att barnet är “abandoned baby definitely”, ”definitely an abandoned baby” eller ”really an abandoned child”. Vad detta står för och vad det innebär för de barn som enbart står som ”abandoned” är svårt att avgöra, men det verkar ha ansetts viktigt att tydliggöra att barnen verkligen var övergivna.

Utöver de fyra barn som kom till Sverige och som hade koppling till Hunanskandalen, finns inga uppgifter om att fler barn som adopterats till Sverige varit del av handeln med barn i Kina. Mot bakgrund av hur många barn som adopterats från Kina till Sverige, de omfattande rapporter om systematisk handel med barn vi sett och de risker som funnits i adoptionssystemet kan det dock inte uteslutas att flera barn är berörda.

6.2.7 Uppgifter om handel med barn har även förekommit i andra länder från 1970-talet till 2010-talet

Vi har uppmärksammat att det har förekommit handel med barn i adoptioner till Sverige även från andra länder än dem vi gjort fördjupad granskning av. Det gäller exempelvis adoptioner från Thailand på 1970-talet, Taiwan på 1980-talet och Vietnam på 1990-och 2000-talen.

Handel med barn, bortförda barn och felaktigheter i privata adoptioner från Thailand till Sverige på 1970-talet

År 1974 fick NIA uppgifter om oegentligheter i adoptioner från Thailand.[55] Mellan 1974 och 1977 förmedlades drygt 900 barn från Thailand för adoption till Sverige, varav 80 adoptioner förmedlades av AC. Det slutade tvärt 12 april 1977 då den thailändska polisen gjorde razzior mot barnhem i Bangkok där många av barnen bodde innan de flyttade till Sverige. Av de 33 barn som då fanns på hemmet visade sig 3 vara stulna, 6 hade fått helt nya, påhittade namn

[55] NIA informerar juni 1974, aug 1975, juni 1976, juni 1977, mars 1978.

och ny bakgrund, och 16 barn hade inga identiteter alls.[56] Både svenska och thailändska medier rapporterade 1977 om att barnhemsföreståndaren hade gripits och att han bland annat hade förmedlat flera barn till Sverige.

NIA fick kännedom om att barnhemsföreståndaren i Thailand hade arresterats och att ett stort antal barn hade kommit till Sverige genom denna barnhemsföreståndare, de flesta på privat väg och några få via AC. AC hade avbrutit kontakterna med advokaten sedan det uppkommit misstankar om oegentligheter. NIA gick ut med information om detta till socialförvaltningarna. Sex av de 33 barnen som omhändertogs var avsedda för svenska familjer.[57]

Adoptivföräldrar som själva adopterat barn från Thailand har i intervju med oss beskrivit att advokaten förmedlade en mängd barn från Thailand för adoption och tjänade pengar på det, att det var handel med barn. Tidigare företrädare för AC beskriver att han använde sig av falska mödrar.[58]

År 2002 visade också SVT Dokument inifrån hur en person som är adopterad från Thailand under en resa till landet upptäckte att det har suddats i register och att identitetshandlingar förfalskats i hennes adoption.[59] År 2002 sändes också dokumentären ”Barn till varje pris” i SVT. Den visade att flera hundra svenskar som adopterats från Thailand kan vara stulna och att minst 19 thailändska barn under åren 1974 till 1977 kom till Sverige med falska identiteter och födelsebevis.

Handel med barn i Taiwan uppdagades 1982

NIA tar i sina mötesprotokoll från sommaren 1982 upp att en person i Taiwan hade arresterats och åtalats för att ha förfalskat födelsecertifikat.[60] Svensk media hade i maj 1982 rapporterat om att barn från Taiwan stulits och sålts till familjer i bland annat Sverige. Polisen i Taiwan grep 15 personer för handel med barn, däribland läkare och sjuksköterskor vars uppgift var att förse barnen med nya födelseattester. Man vet inte hur många svenska barn som hade

[56] Aftonbladet 2002-04-18; SVT Dokument inifrån 2002-04-03.
[57] NIA informerar juni 1977.
[58] Intervju med tidigare chef för AC 2024-03-22.
[59] SVT Dokument inifrån 2002-04-03.
[60] NIA Protokoll 1982-06-17 och 1982-08-24.

stulits och sålts av denna liga, men 1981 kom elva barn från Taiwan till Sverige vid sidan av de sju svenska auktoriserade adoptionsorganisationerna.[61] I augusti 1982 åtalades 42 taiwaneser för försäljning av spädbarn för internationell adoption. Polisen i Taipeh hade klarlagt att minst 63 spädbarn sålts till svenska adoptivföräldrar sedan 1980. En del av barnen hade kidnappats från barnvagnar utanför affärer. Polisen misstänkte att särskilda babyhandlare hade stulit eller köpt barn från föräldrarna och sedan kontaktat adoptionsbyråer.[62] År 1983 fick NIA information om att personer i Taiwan som förmedlat adoptivbarn till Sverige dömts till två livstidsdomar och straff på upp till tolv års fängelse för handel med barn. Vi har intervjuat en adopterad person från Taiwan som bodde på en av de åtalade barnhemsföreståndarnas barnhem, året innan föreståndaren åtalades. DNA-test har visat att den kvinna som i adoptionsdokumenten uppges vara hennes mor, inte är det. Vi har uppgift om fler personer som adopterats från Taiwan och som har upptäckt felaktigheter i sina adoptionsdokument.[63]

Handel med barn i adoptioner från Vietnam till Sverige på 1990- och 2000-talen

År 2000 dömdes en liga i Vietnam till höga böter och fängelse för att ha sålt barn till västerländska föräldrar, däribland svenskar. Bland annat dömdes de två huvudansvariga till 20 års fängelse. Handeln med barn hade letts av en högt uppsatt tjänsteman på justitiedepartementet för de norra provinserna av landet. Ligan hade lurat fattiga och ogifta mödrar i norra Vietnam att skänka bort sina barn eller sälja dem billigt. Sedan sålde de barnen till adoptivföräldrar i Sverige, Norge, Frankrike, USA och Belgien till ett pris av 8 000 till 12 000 kronor per barn. Handeln med barn uppgavs totalt ha rört 174 barn och ha pågått mellan 1992 och 1998. AC uppgav att de aldrig förmedlat några barn från den provinsen. NIA meddelade dock att ett 40-tal barn från norra Vietnam hade förmedlats för privat adoption till svenska adoptivföräldrar under den aktuella perioden.[64]

[61] TT 1982-05-07; Expressen 1982-05-17 ”Stulna barn såldes i Sverige”.
[62] TT 1982-08-19.
[63] Möte AFO 2022-03-25.
[64] AC:s pressinformation ”Adoptionsskandal i Vietnam”, inkom NIA 2000-04-03; Sydsvenskan 2000-03-30; Expressen 2000-03-30; Expressen 2000-03-31.

En person som själv adopterades från Vietnam via enskild adoption 1996 beskriver att den som signerat adoptionsdokumenten och skrivit brev till adoptivföräldrarna, var mannen som var ledare för den traffickingliga som blev dömd i Vietnam. Kopia på brevet finns i NIA:s akt. Ytterligare två personer som blev sålda kom till Sverige vid samma tidpunkt. Personen har jämfört sina dokument med en person som blev adopterad till Belgien och deras dokument är nästintill identiska. Det står att de båda är födda på samma sjukhus och samma klockslag, om än olika datum. De har samma läkare och barnmorska, samma förnamn och mellannamn och blev övergivna av sina biologiska mödrar på ett sjukhus när de var två dagar gamla. Vår intervjuperson har även haft kontakt med några mödrar i Vietnam som uppgett att de har blivit manipulerade, utnyttjade och bestulna på sina barn. Samma person har fått höra berättelser om att traffickingligan hade hus där gravida, unga, ogifta kvinnor blev placerade och gömda tillsammans under graviditeten.[65]

Företrädare för FFIA har beskrivit att det var svårt att arbeta i Vietnam på grund av oegentligheter.[66] En tidigare medarbetare vid NIA berättar om myndighetens besök i norra Vietnam 2007 där många spädbarn låg på rad och att det var som en ”babyfabrik.”[67]

Svensk media har rapporterat om handel med barn i ytterligare ett antal länder från 1980-talet till 2010-talet

År 1982 och 1983 kom rapporter i svensk media om att indiska barn misstänktes ha sålts till bland annat Sverige.[68] AC:s kontaktperson i Indien, som var advokat, tvingades stänga sitt barnhem efter att ha förmedlat cirka 1 500 misstänkt olagliga adoptioner, varav 600 till Sverige.[69] År 1982 avslöjade polisen i Peru ett 60-tal kidnappningar av barn som sedan adopterats illegalt av européer, bland annat till svenska adoptivföräldrar. NIA bedömde dock att det rörde sig om enstaka barn som adopterats vid sidan av AC.[70] I mitten av 1980-talet rapporterade svenska medier om en svensk

[65] E-post inkommen till Adoptionskommissionen 2025-01-22.
[66] Intervju FFIA 2022-03-28.
[67] Möte med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.
[68] TT 1982-09-01.
[69] Enligt DN 2021-02-21; Dagens Nyheter 1983-05-05 ”Miljonär på adoption. Barnhandlaren försvarar sig: Jag räddade många”.
[70] TT 1982-11-02; DN 1982-11-03 ”Barn rövades och såldes hit”.

man i Filippinierna som utvisades efter att i filippinsk tv lovat att hjälpa svenska familjer att skaffa barn billigt och snabbt. En person i Malmö blev under samma tid polisanmäld för att ha annonserat ut filippinska adoptivbarn i fyra stora svenska dagstidningar.[71] År 1988 rapporterades om att brasiliansk polis hade avslöjat en internationell barnsmugglarliga och att det enligt polisen fanns svenskar bland ligans kunder.[72] År 1989 avslöjades en liga i Equador som hade bedrivit illegal försäljning av barn till andra länder och den advokat som var inblandad arresterades samma år. Detta går att läsa mer om i den norska adoptionsutredningens delrapport från 2025.[73] Advokaten var AC:s kontaktperson i Equador från 1976 och några år framöver. Sammanlagt förmedlades ungefär 130–140 barn för adoption från Equador till Sverige 1976–1980, men från 1978 är det dock endast ett fåtal barn per år.

År 1994 avslöjade TV4 att en advokat i El Salvador sedan 1980-talet tjänat mångmiljonbelopp på att kidnappa barn under vapenhot och sedan sälja dem till bland annat svenskar.[74] År 1996 rapporterade svensk media om handel med barn i adoptioner från Grekland från 1948 till in på 1990-talet, där tusentals grekiska barn hade rövats bort från sina föräldrar och sålts till barnlösa par. Det fanns obekräftade uppgifter om att minst 150 barn sålts till Sverige. Det uppgavs att läkare och sjukhuspersonal på de statliga sjukhusens BB-avdelningar och på spädbarnshemmet Metera i Aten – som var det barnhem som Sverige slöt världens första adoptionsavtal med – var involverade. Både NIA, AC och grekiska ambassaden i Stockholm hävdade dock att adoptionerna sedan 1969 hade varit korrekta.[75]

Svensk media har rapporterat om handel med barn i adoptioner till Sverige även under 2000-talet. År 2000 greps ledningen för ett barnhem i den ryska staden Rjazan misstänkt för att ha sålt föräldralösa barn till ett antal länder, däribland Sverige. Polisen uppgav att ”försäljningen” hade pågått i fem år, att det handlade om många barn, att adoptionsligan hade tjänat ”enorma penningsummor” och att det fanns en svensk anknytning. Den dåvarande kanslichefen för AC uppgav dock att endast ett barn kom från den aktuella staden

[71] Aftonbladet 1984-03-08; DN 2021-02-21.
[72] TT 1988-03-17.
[73] Granskningsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025), *Delrapport om Ecuador og Colombia*, s. 90 ff.
[74] Enligt DN 2021-02-21.
[75] SvD 1996-05-18; Expressen 1996-05-18.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och att hon var övertygad om att allt gått korrekt till.[76] År 2003 fick NIA information från AC om handel med barn i adoptioner från Bulgarien till Sverige, där en förmedlare hade tagit emot mellan 10 000 och 20 000 USD per barn från svenska adoptivföräldrar som trodde att pengarna gick till barnhemmen och inte till personliga konton. Bulgariska banken hade upptäckt den svenska förbindelsen och att drygt 200 000 USD hade överförts till en viss förmedlare under en period på sex månader.[77] År 2013 hade Expressen med hjälp av dold kamera infiltrerat flera barnhem i Nigeria som fungerade som babyfabriker som stulit och sålt barn till svenskar, med identitetspapper som de köpt svart av myndigheterna.[78] År 2015 rapporterade svensk media om att två svenska familjer fått lämna tillbaka de barn som de adopterat från Kenya. Ursprungsfamiljerna hade enligt kenyanska myndigheter berövats sina barn utan samtycke.[79]

6.3 Ibland saknas samtycken och svenska aktörer har inte säkerställt att samtycke inhämtats

Utredarens bedömning: Trots att principen om frivilligt och informerat samtycke från barnets vårdnadshavare (i regel barnets förälder) är en av de viktigaste förutsättningarna för adoption, kan utredningen konstatera att det finns exempel på att barn har adopterats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke. Barn har dödförklarats för sina föräldrar och adopterats till Sverige, andra än föräldrarna har lämnat barnet för adoption och mödrar har ibland inte förstått innebörden av sitt samtycke eller pressats att lämna samtycke till adoption.

Ett särskilt samtyckesdokument finns relativt sällan med som underlag i ärenden som gäller internationell adoption. Det gäller både privata och enskilda adoptioner samt adoptioner som gått via auktoriserade adoptionsorganisationer, över hela tidsperioden. Särskilda samtyckeshandlingar saknas såväl i de adoptionsakter som upprättats av de auktoriserade adoptionsorganisationerna som i de akter som finns hos domstolarna och socialtjänsterna.

[76] Expressen 2000-04-01; Expressen 2000-04-12; Expressen 2000-04-12.
[77] AC:s rapport till NIA om vad som hänt i Bulgarien med översatta tidningsartiklar från Bulgarien 2003-01-31, NIA dnr 69:53/03.
[78] Expressen 2013-12-15 ”Exclusive: Expressen reveals baby factories”.
[79] SVT Nyheter 2015-08-23.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det behöver inte betyda att ett samtycke inte inhämtats, men det innebär att svenska aktörer inte säkerställt att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt.

I de fall det finns information om samtycke eller särskilda samtyckeshandlingar förekommer ibland samtycken från andra än barnets vårdnadshavare, till exempel från en juridisk person (ett barnhem) eller en mormor till barnet. Detta trots att det före 2018 inte varit möjligt för annan än barnets vårdnadshavare att samtycka till adoption enligt svensk rätt. I vissa länder, under vissa tidsperioder, har förekommit att barnets föräldrar inte fått tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke. Samtycke har ibland lämnats under påtryckning.

6.3.1 Inledning

En grundläggande princip vid adoption enligt föräldrabalken är att det krävs samtycke från ett barn som fyllt 12 år och den förälder som är barnets vårdnadshavare. Vårdnadshavarens vetorätt har gällt enligt svensk rätt sedan 1917. Samtycke behövs dock inte om barnets vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att samtycka till följd av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande, vistas på okänd ort eller om det finns synnerliga skäl. Under årens lopp har det förts diskussioner om svensk eller utländsk lag ska tillämpas på samtycke vid internationell adoption. Att kravet på moderns samtycke ska bedömas enligt svensk rätt har emellertid alltid varit klart. Det var först 2018 när undantaget för synnerliga skäl infördes som det infördes en ventil vid internationell adoption. I förarbetena står att det kan hända att personer inte vill delta i ett adoptionsförfarande på grund av risken för sociala konsekvenser om adoptionen blir känd. En tillämpning av undantaget förutsätter i regel att ganska omfattande ansträngningar har gjorts för att utreda anledningen till att ett samtycke som uppfyller de svenska kraven inte har lämnats. Det krävs i regel att myndigheterna i ursprungsstaten har bedömt att adoptionen bör genomföras. Så är fallet i första hand om adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning.[80] År 2018 utvidgades även kretsen av personer som kan lämna samtycke till adoption. Samtycke kan även lämnas av en tillfällig vårdnads-

[80] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 151 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

havare eller någon annan som på grund av lag eller sedvänja trätt i föräldrarnas ställe. Innan ett samtycke lämnas ska den som lämnar samtycke få information om innebörden av en adoption. Moderns samtycke ska inhämtas sedan hon återhämtat sig tillräckligt efter födseln vilket enligt 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn, är tidigast sex veckor efter födseln.

Kravet på informerat samtycke följer även av artikel 21 barnkonventionen och artikel 4 c 1993 års Haagkonvention. Enligt 1993 års Haagkonvention ska moderns samtycke, där sådant krävs, ha getts först efter barnets födelse. Enligt artikel 16 1993 års Haagkonvention ska barnets ursprungsland överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits till mottagarlandet. Enligt HCCH är kravet på att inhämta vederbörliga samtycken till adoptionen en viktig del för att bekämpa bortförande av, försäljning av och handel med barn.

6.3.2 Ursprungsföräldrar har inte alltid fått rätt information för att kunna ge ett informerat samtycke

I Etiopien har föräldrar inte fått tillräcklig information om vad adoption innebär, åtminstone inte på 1970-talet

På 1970-talet adopterades barn till Sverige utan att föräldrarna i Etiopien förstod vad adoptionen innebar. De har många gånger trott att barnen ska återvända när de blivit äldre, efter att de fått utbildning. Det samtycke som ursprungsföräldrar lämnat har då inte varit ett informerat samtycke, något som i Etiopien har skett systematiskt och omfattande under 1970-talet och eventuellt även senare. Det framgår bland annat av vår arkivgenomgång och från vittnesmål från adopterade som mött sina ursprungsfamiljer. Att det kan ha varit så bekräftas också av personer som själva förmedlat adoptioner till Sverige. Företrädare för AC har i intervju med oss beskrivit att många adopterade som har träffat sin familj upplever att familjen blivit lurad. Ett av AC:s ombud som förmedlade adoptioner från Etiopien på 1970-talet medger att det kan vara så att mödrarna inte förstod innebörden av adoptionen, att en del nog trodde att barnen skulle få en utbildning i Sverige. Hon har senare träffat ursprungsfamiljer som besökt Sverige och som inte hade förstått vad adoption innebar. Hon berättar också att en advokat

lät mödrarna skriva under ett samtycke, men att mödrarna inte var med i domstolen och att de inte heller var läskunniga.[81]

Det finns en risk att detta problem fortsatt även långt senare. Vår arkivgenomgång visar nämligen att det även 2010 var ett utbrett problem i Etiopien. MIA får dock inte uttryckliga rapporter om att det problemet finns i adoptionerna till just Sverige. Tidigare AC-medarbetare har i en bok beskrivit att mödrarna i Etiopien trodde att barnen skulle komma tillbaka efter att ha utbildats i ett annat land ända fram till att Etiopien införde dubbla domstolsförhandlingar[82], vilket var omkring 2011. Dessförinnan deltog inte föräldrarna vid domstolsförhandlingen ens då de var kända och själva hade lämnat barnet för adoption.

Det finns mödrar i Chile som inte har förstått att de skrivit på ett samtycke för framtida adoption

Vi har intervjuat mödrar i Chile som uppgett att de överhuvudtaget inte har skrivit under några dokument. Andra uppger att de var analfabeter och inte visste vad de skrev under. Vi har intervjuat en adopterad person som kom till Sverige på 1970-talet genom AC, vars ärende ingår i brottsutredningen i Chile. I adoptionsdokumentet står att modern kom tillbaka med barnet till sjukhuset en vecka efter förlossningen och sa att hon ville lämna barnet för adoption till Sverige. Modern har dock i sitt vittnesmål inför brottsutredningen i Chile berättat att hon varken fick se eller hålla sitt barn efter förlossningen. En socialassistent tog barnet direkt efter födseln. Modern har berättat att hon med tumavtryck signerade ett papper efter förlossningen som hon trodde handlade om att hon skulle lämna sjukhuset, inte lämna bort sitt barn. Även SVT har i sin granskning 2018 visat exempel på en chilensk kvinna som fråntogs sitt barn efter födseln och där hon uppgavs ha skrivit på ett papper om att hon godkänt adoption av barnet, trots att hon inte kunde skriva på den tiden.[83]

[81] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.
[82] A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), s. 123.
[83] SVT 2018-01-29 ”Marianne Skoglund adopterades till Sverige från Chile: Jag blev kidnappad.”

6.3.3 Mycket talar för att samtycke ibland har lämnats under påtryckning

I länder som Chile, Sydkorea och Sri Lanka finns indikationer på att mödrarna ibland kan ha övertalats att lämna sitt barn för adoption.

I de akter vi granskat från Chile finns det i flera fall information som indikerar att modern kan ha övertalats till adoption av sjukhuspersonal, personal på mödrahem eller AC:s socialarbetare. I några fall framgår att modern inte riktigt varit säker på om hon vill lämna bort barnet och i några fall har hon uttryckt att hon inte vill det. I en adoptionsakt framgår att det var svårt att få modern med sig till domstolen för att gå med på att lämna bort barnet. I ett fall får man intryck av att läkaren på sjukhuset och AC:s socialarbetare trycker på om adoption, trots att föräldrarna vacklar i frågan om de vill behålla barnet. Modern motsatte sig först att överlämna barnet, men enligt ett senare dokument hade hon ändrat sig. Det finns också exempel på att modern gått med på att gå till domstol och lämna över barnet till adoption efter påtryckningar från pappans familj. I ett fall hade modern bestämt sig för adoption under graviditeten, men ångrat sig efter födseln och ville behålla barnet. Hon blev dock vägledd och stödd av nunnorna på mödrahemmet, socialsekreterare och psykolog och lämnade därefter barnet för adoption. Att modern ångrat sig efter samtal med andra behöver inte nödvändigtvis handla om att hon övertalats till adoption, utan kan givetvis spegla hennes egen beslutsprocess. Av aktgranskningen framgår att det relativt ofta varit någon annan familjemedlem involverad i att lämna bort barnet, oftast mormodern men ibland en faster, sambo eller bror.

I Sydkorea har det förekommit att mödrar har känt påtryckning från de sydkoreanska adoptionsorganisationerna att lämna sitt barn för adoption,[84] men det är oklart hur vanligt det har varit i adoptionerna till just Sverige. AC har framfört att föräldrarna och samhällets attityder tvingade fram adoption i Sydkorea. AC har sett samtycken där modern skriver på med mormodern som vittne, men där modern flera decennier senare säger till sitt barn att hon inte ville lämna bort barnet utan pressades av sina föräldrar. En förklaring är

[84] Svenska ambassaden i Seoul. Svar på förfrågan om samråd med anledning av en ansökan om auktorisation för internationell adoptionsförmedling, 2019-08-12, dnr UM2019/27777/SEOU; E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

att det inte fanns stöd i samhället för ensamstående mödrar och om de inte fick stöd av sin familj så blev det omöjligt att behålla barnet. I SKAN:s anmälan till Sydkoreas Sannings- och försoningskommission beskriver de ett fall där föräldrarna inte haft ekonomiska möjligheter att betala för sitt prematura barns sjukhusvård och där den privata organisationen Social Welfare Society (SWS) då erbjöd att betala vården med villkor att föräldrarna lämnade barnet för adoption.[85] En sydkoreansk kvinna som vi intervjuat och vars barn har adopterats till Sverige i början av 1980-talet, uppger att hon inte tyckte att hon fick tillräcklig information från SWS om vad adoptionen innebar. I vår granskning av adoptionsakter från Sydkorea har vi också sett exempel där det framstår som att barnets mor har övertalats till adoption. I ett fall framgår att modern först ville ta hand om barnet, men efter att hon varit på mödrahemmet och fött barnet beslutade föräldrarna att de inte kunde ta hand om barnet av ekonomiska skäl. Precis som vi nämnde ovan kan vi inte veta om det handlar om övertalning eller om det skett enligt moderns egen vilja.

Det finns indikationer på att det förekommit utverkande av samtycke under moralisk press även i adoptionerna från Sri Lanka till Sverige. BV:s kontaktperson erbjöd till exempel fattiga, ensamstående mödrar arbete om de lämnade bort sina barn för adoption. I ett fattigt land är risken stor att ett sådant erbjudande har lockat fler att lämna sitt barn för adoption än vad som hade varit nödvändigt. Det finns också uppgifter om att både BV:s kontaktperson och andra aktörer i Sri Lanka aktivt har försökt att lokalisera kvinnor som de trodde kunde tänka sig att lämna sitt barn, till exempel mödrar till barn med okända fäder. NIA fick under sin resa till Sri Lanka 1984 information om att föräldrar utsattes för påtryckningar och att agenter letade efter lämpliga adoptivbarn på barnsjukhusen. Enligt regeringsföreträdare i Sri Lanka uppsökte adoptionsförmedlare ofta mödrar till nyfödda barn på sjukhusen och erbjöd betalning om de lämnade sina barn för adoption. Det förekom också uppgifter om att polisen utövade påtryckningar samt uppgifter om stölder av barn.[86]

[85] SKAN. Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption. Inkom till Adoptionskommissionen den 14 maj 2024.
[86] NIA:s brev 1986-08-22, i FFIA:s arkiv; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.

6.3.4 I Sydkorea och Chile finns exempel på bortförda barn och samtycke från andra än föräldrarna

I Sydkorea finns flera bekräftade fall där föräldrar inte gett sitt samtycke till adoptionen och ibland försökt få tillbaka sina barn

En av de vanligaste oegentligheterna som uppmärksammats i adoptionerna från Sydkorea, främst under 1960–1980-talet, är att barn har lämnats för adoption av andra än föräldrarna, till exempel far- och morföräldrar eller andra släktingar. I Sydkorea har detta varit möjligt eftersom Sydkorea har registrerat även barn med kända föräldrar som föräldralösa och att det har varit föreståndaren för adoptionsorganisationen SWS som lämnat samtycke till adoption.

Vi har tagit del av vittnesmål från adopterade personer i Sverige där det efter återförening har visat sig att föräldrarna inte har lämnat samtycke till adoptionen. I flera av dessa vittnesmål är det farmor eller mormor som har lämnat barnet för adoption.[87] Enligt svenska ambassaden i Seoul finns det även vittnesmål från biologiska föräldrar att barnet lämnats av den ena föräldern utan den andres godkännande. Det är dock oklart hur ofta det förekommit i adoptionerna till Sverige.[88] Vår aktgranskning visar att det efter 1994 nästan alltid är modern som lämnat barnet för adoption i Sydkorea, medan det dessförinnan har varierat vem som lämnat barnet för adoption: modern, fadern, en polis eller en person från ett barnhem eller sjukhus. Detta kan vara en följd av att huvudregeln sedan 1991 i Sydkorea har varit att endast barn med en eller två kända föräldrar kan adopteras internationellt, i syfte att förhindra att barn adopteras internationellt mot sina föräldrars vilja.

På 1970-talet uppmärksammades flera fall där föräldrar i Sydkorea begärde att få tillbaka sina barn som adopterats internationellt. Vi har identifierat fyra sådana fall som avser adoptioner till Sverige. År 1974 hittades en 4-årig pojke som polisen bedömde som övergiven och därför överlämnade till SWS. Fem månader senare adopterades han till Sverige. Pojken var emellertid inte övergiven utan bodde hos sin moster medan fadern arbetade. Fadern försökte att få tillbaka sin son, och när det visade sig att pojken fanns i Sverige

[87] Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), *Adoptionerna. Ett granskande reportage*, s. 28.
[88] Svenska ambassaden i Seoul. Svar på förfrågan om samråd med anledning av en ansökan om auktorisation för internationell adoptionsförmedling, 2019-08-12, dnr UM2019/27777/SEOU; E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

begärde den sydkoreanska regeringen att pojken skulle återvända. Det gick de svenska myndigheterna inte med på. De svenska myndigheterna menade att det var pojkens bästa att stanna hos de svenska adoptivföräldrarna och inte skickas tillbaka till Sydkorea.[89]

I boken ”Stulet barn. Min resa från Sydkorea och tillbaka” berättar en kvinna om hur hennes föräldrar försökte få tillbaka henne och hennes två systrar som adopterats till Sverige utan deras samtycke. Enligt föräldrarna försvann flickorna när fadern skulle avtjäna ett kortare fängelsestraff. Faderns bror skulle ta hand om familjen men han lämnade barnen på en polisstation och uppgav att de var övergivna av sina föräldrar. SWS letade efter föräldrarna i cirka två veckor innan beslutet om internationell adoption och efter knappt två och en halv månad blev flickorna adopterade till två olika familjer i Sverige. Föräldrarna i Sydkorea gjorde bland annat en polisanmälan och en framställan till Sydkoreas president där de krävde att få tillbaka de tre döttrarna. Den sydkoreanska adoptionsorganisationen Child Placement Service (CPS) svarade att endast om de nya adoptivföräldrarna var villiga att ge upp barnet kunde det skickas tillbaka till sina biologiska föräldrar. I Sverige konstaterades att barnen hade det bra och att familjerna inte ville lämna tillbaka barnen till Sydkorea. Barnen återvände inte till Sydkorea.[90]

Det finns många uppgifter om att barn som adopterats från Chile till Sverige felaktigt dödförklarats eller rövats bort

I Chile finns många vittnesmål om att föräldrar fått besked om att deras barn dött i samband med förlossningen men att barnet i stället har adopterats till Sverige.[91] Barnen har alltså falskeligen dödförklarats inför sina föräldrar för att adopteras till Sverige.[92] Ibland har det skett i samband med förlossningen och ibland har det skett

[89] NIA. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet 1976-10-26, inkom till NIA 1975-11-07, NIA dnr 49:1021. E1:7, R 34 Xko; Dagens Nyheter 1975-10-09 ”Kommers med Koreabarn. Gick vilse – adopterades”.
[90] C. Villaume Fägerstrand (2022), *Stulet barn. Min resa från Korea och tillbaka*.
[91] Det finns också flera sådana vittnesmål från adopterade personer till Sverige i svensk media. Se även L. Wool-Rim Sjöblom (2022), *Den uppgrävda jorden*.
[92] Brottsrubriceringen är människorov enligt 4 kap. 1 § BrB och människohandel enligt 4 kap. 1 a § BrB.

i samband med att föräldrarna har sökt vård för barnet på sjukhus.[93] Vi har mottagit sådana vittnesmål från adopterade i Sverige och deras familjer i Chile. En adopterad som på 1970-talet kom till Sverige tre månader gammal via AC fick vid återföreningen med sin mor i Chile reda på att modern fått besked om att barnet dött i samband med förlossningen. I den adopterades adoptionsdokument står dock att modern inte kunde ta hand om barnet. En kvinna som vi träffade i Chile berättade att hon på 1980-talet fick beskedet att hennes barn hade dött vid förlossningen, men 42 år senare återfann sitt barn i Sverige. Även den adoptionen hade förmedlats via AC. Flera liknande fall har rapporterats i svensk media.[94]

I vår granskning av adoptionsakter från Chile har vi sett exempel på att andra än modern har lämnat barnet för adoption, utan att hon varit involverad. Det finns också flera vittnesmål om att modern inte lämnat samtycke till adoptionen utan barnet har lämnats av någon annan. En av våra intervjupersoner som adopterades från Chile på 1980-talet och senare återförenats med sin mor berättar att modern inte hade gett sitt godkännande till adoptionen. När hon som 17-åring blev gravid hade mormodern blivit arg och ordnat en plats på ett katolskt mödrahem, där de andra gravida kvinnorna beskrev att barnen försvann efter födseln. Efter förlossningen åkte en av AC:s socialarbetare med i bilen hem, och när modern klev ur bilen åkte socialarbetaren i väg med barnet. Mormodern berättade att de tagit barnet och att det skulle adopteras bort. I DN:s granskning 2018 redogörs för en privat adoption från Chile 1975 där mormodern lämnade barnet för adoption.[95] Även SVT har rapporterat om ett ärende där en moster lämnat tre syskonbarn till ett barnhem i Santiago utan moderns vetskap.[96]

Det finns också många vittnesmål om att barn som har lämnats för tillfällig omsorg i Chile har adopterats till Sverige utan föräldrarnas samtycke. Vid vårt besök i Chile berättade två mödrar att de hade övertalats att lämna sina barn på barnhem. En av kvinnorna

[93] Se till exempel P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 25, 30 f. och 65 ff.; Proletären 2021-06-30 ”Min mamma i Chile trodde att jag var död”; Smålandsposten 2022-09-30 ”Liza dödförklarades på sjukhuset, stals och såldes till Sverige”; Pjäsen ”1 300 mil från verkligheten” som spelades på Alias teatern våren 2024.
[94] Sveriges radio Verkligheten i P3 2024-02-20 ”Markus blev stulen som barn: ”Hon trodde jag var död”.
[95] Dagens Nyheter 2018-11-18 ”Pingstadoption utreds som brott mot mänskliga rättigheter”.
[96] SVT Nyheter 2022-06-16 ”Viviana i Karlstad övertygad om att hon såldes till adoption mot mammans vilja”.

berättade att hon blev lovad att få besöka barnen, men när hon kom tillbaka sa de att hon inte fick hämta hem barnen och att det yngsta barnet hade skickats till Sverige. Vi har också intervjuat en adopterad som kom till Sverige på 1970-talet genom AC och även personens familj i Chile. Familjen i Chile berättade att socialarbetare och polis hämtade flera barn i familjen och placerade dem på barnhem. Den yngsta adopterades till Sverige via ett barnhem i Lautaro. Familjen, som tillhör urfolket mapuche, beskrev hur polisen hade varit mycket brutal mot föräldrarna och att det inneburit ett livslångt lidande för hela familjen. I adoptionsdokument står att modern själv ansökt hos domstolen om hjälp då hon inte kunde ta hand om sitt yngsta barn. I DN:s granskning finns också vittnesmål om att föräldrar har lämnat sitt barn för tillfällig vård och att barnet blivit bortfört och adopterat till Sverige utan föräldrarnas samtycke.[97]
I ett fall från 1977 som Sveriges Radio rapporterat om, försvann ett par tvillingar när de vårdades på sjukhus vid 19 månaders ålder. När modern besökte sjukhuset en dag var tvillingarna borta.[98] SVT har rapporterat om ett fall där ett barn bodde på barnhem i veckorna. När fadern skulle hämta barnet greps han av regimen och när modern försökte hämta sitt barn var hemmet tomt och inga barn fanns kvar.[99] I boken ”De kritiska” av Agnes Arpi beskrivs ett fall från 1970-talet där en sjuk mor blev erbjuden en tillfällig plats på barnhem för barnet. Redan samma kväll försökte hon hämta barnet, men personalen meddelade att hennes barn hade adopterats till utlandet.[100]

Även i andra länder än de vi gjort fördjupad granskning av finns uppgifter om bortförda barn och adoptioner utan samtycke

Det finns, som vi beskrev i avsnitt 6.2.7, uppgifter om stulna barn i privata adoptioner från Thailand på 1970-talet. I DN:s artikelserie 2021 har även flera personer som adopterats från Indien

[97] P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 26 f. och 34.
[98] Sveriges Radio Konflikt 2023-11-17 ”Sveriges stulna adoptivbarn”.
[99] Den adopterade personen berättade sin historia i pjäsen *Sammanflätade* som spelades på Dramaten 2023/24. Se även SVT Nyheter 2024-11-24 ”*Veronica stals från sin mamma: ’Jag utsattes för människohandel’*”.
[100] A. Arpi (2023), *De kritiska. Berättelser om internationell adoption*, s. 129 ff.; SVT Nyheter 2018-01-31 ”Adopterade tänker inleda juridisk process efter skandal”.

vittnat om att de såldes och förmedlades för adoption till Sverige utan moderns vetskap och samtycke.[101] En adopterad person från Brasilien berättar i vår intervju att det i adoptionshandlingarna står att modern hade övergett barnet, men när vår intervjuperson senare har hittat sin mor framkom att hon inte alls ville att barnet skulle adopteras. Hon hade vistats på sjukhus och ville att någon skulle ta hand om barnet tillfälligt, men i stället adopterades barnet till Sverige.

6.3.5 I Colombia och Sri Lanka har det förekommit att andra än barnets mor har undertecknat moderns samtycke

Att andra än barnets mor har undertecknat moderns samtycke benämns ibland som ”falska mödrar”. Som vi nämnde i avsnitt 6.2.3 förekom falska mödrar i den omfattande adoptionsskandal som avslöjades 1981 i Colombia, där det fanns barn avsedda för adoption till Sverige. Barnen registrerades hos myndigheterna av en kvinna under falskt namn och med falska papper. Samma kvinna som stod med i födelsebeviset uppträdde sedan som mor inför de colombianska myndigheterna när adoptionen skulle godkännas. Advokatens sekreterare hade exempelvis figurerat som mor till 15 av barnen. Även nunnor, sjuksköterskor samt åldrande och gifta kvinnor hade agerat mödrar till barnen.[102] En person som adopterades från Colombia 1984 och som vi intervjuat har efter återförening med sin mor upptäckt att det samtycke som finns med i adoptionshandlingarna är undertecknat av en annan kvinna med ett annat namn. Det finns även ett vittne som skrivit under det samtycket. Detta exempel visar att ett undertecknat samtycke inte alltid är en garant för att ett verkligt samtycke har inhämtats.

I Sri Lanka kom flera gånger under 1980-talet avslöjanden om falska mödrar i den internationella adoptionsverksamheten. NIA fick information om det från regeringsföreträdare i Sri Lanka.[103] Det står inte klart hur vanligt förekommande det har varit i adoptionerna till Sverige. År 1981 fick NIA och adoptionsorganisationerna uppgift om att chefen för adoptionsmyndigheten DPCCS var involverad i att förmedla adoptioner till Sverige där falska möd-

[101] DN 2021-02-19.
[102] DN 1981-07-22 ”Colombiansk advokat kidnappade 500 småbarn”.
[103] NIA:s yttrande avseende förmedlingssättet vid adoption 1986-05-21 NIA dnr 46:66/86 (även NIA dnr 46:100/86); NIA:s brev 1986-08-22, finns i FFIA:s arkiv.

rar omtalades.[104] Det finns korrespondens mellan NIA, svenska ambassaden i Colombo och BV som visar att det förekommit falska mödrar vid adoptioner genom en svensk kvinna som drev barnhem i Sri Lanka.[105] BV beskrev för NIA att den svenska kvinnan hade engagerat en lankesisk kvinna som ”falsk mamma” för att få ut ett barn från ett barnhem. Kvinnan som agerat falsk mamma uppgavs även tidigare ha lämnat två barn för adoption via den svenska kvinnan. Den svenska kvinnan berättade också i telefonsamtal med BV att det rörde sig om en så kallad falsk mamma, men att ”det får man ju räkna med när det gäller adoptioner från Sri Lanka”. Den svenska kvinnan berättade dessutom för BV att hon kände fler från Sverige som adopterat ett barn från Sri Lanka med hjälp av en falsk mamma.[106]

Två av våra intervjupersoner som är adopterade från Sri Lanka till Sverige uppger att falska mödrar kan ha varit involverade i deras adoptioner. Den ena av dem som adopterades privat från Sri Lanka i början av 1980-talet har fått information från adoptivföräldrarna och paret som förmedlade adoptionen i Sri Lanka att det inte var hennes biologiska mor som skrev på adoptionsdokumenten utan en ”stand-in-mamma”. Den advokat som var involverad i denna adoption är den advokat som oftast förekommit i de privata och enskilda adoptionsakterna vi granskat från Sri Lanka på 1970–1990-talet. I vår aktgranskning framkommer att i de relativt få samtyckeshandlingar som finns från barnets mor, har ofta någon aktör som anklagats för att använda sig av falska mödrar varit involverad i adoptionen.[107]

6.3.6 Särskilda samtyckeshandlingar från föräldrarna saknas ofta i adoptionsakterna – även när deras namn finns angivna

I vår aktgranskning framkommer att det i akterna från samtliga granskade länder och under hela tidsperioden ofta saknats ett särskilt samtyckesdokument från barnets förälder eller annan vårdnadshavare.

I Chile och Colombia har det nästan aldrig varit övergivna barn som förmedlats för adoption till Sverige. Trots detta finns ett sär-

[104] Minnesanteckningarna från ett möte mellan NIA, AC, BV och BFA i januari 1981-01-28.
[105] Brev från NIA till Sveriges ambassad i Colombo ”Adoptionsbeslut i Sverige och i barnets hemland” 1988-06-14 NIA dnr 69:511/87.
[106] NIA:s PM ”Information i ärendet med ev. ”falsk mamma”” 1987-12-03 NIA dnr 69:511/87.
[107] Se t.ex. NIA 49:774/91; NIA:s PM ”Information i ärendet med ev. ’falsk mamma’” 1987-12-03 NIA dnr 69:511/87; Tidningen Sydasien nr 2 1992.

skilt samtyckesdokument från barnets mor sällan med i akterna, och det finns inga dokumenterade samtycken från barnets far. I adoptionsakterna från Chile finns ett särskilt samtyckesdokument från barnets mor endast i ungefär 10 procent av akterna där det finns en namngiven mor. I adoptionsakterna från Colombia finns en särskild samtyckeshandling från modern i ungefär 20 procent av de akter där det finns en namngiven mor. I akterna för Colombia har vi sett exempel på samtyckesblanketter från ett privat barnhem, där anledningen till att modern lämnar barnet för adoption är förtryckt. Barnets mor behöver endast skriva under blanketten. I ytterligare några fall från både Chile och Colombia står att modern lämnat samtycke, men utan att det finns något dokument i akten som visar det. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) konstaterade i sin granskning av samtliga barnrapporter från 2017, att det i de 23 akterna från Colombia inte framgick om föräldrarna samtyckt till adoptionen.[108]

I de akter från Sydkorea där det finns en namngiven förälder, finns samtyckeshandlingar från barnets mor i ungefär 60 procent av fallen. I en tredjedel av de fall då modern lämnat samtycke har även fadern gjort det. Det finns dock aldrig dokumenterat att han har lämnat samtycke utan att modern också gjort det. Det finns tydliga förändringar över tid. I Sydkorea har det genomgående saknats samtyckeshandlingar från en förälder dels före 1983, dels efter 2009. Däremellan finns så gott som alltid samtyckeshandlingar från föräldrar i de fall de är kända. Detta kan förklaras av att kraven ändrats över tid. Företrädaren för den koreanska adoptionsorganisationen har under hela perioden lämnat samtycke till att barnet adopterades internationellt. Men enligt det samarbetsavtal som tecknades mellan SWS och NIA 1980 skulle även samtycke från föräldrarna, om de var kända, skickas till Sverige.[109] AC har beskrivit att om samtycke inte finns i akten på AC efter 1990 så finns det hos KWS, eftersom KWS (tidigare SWS) inte skickade med samtycket under de perioder då modern har haft rätt till sekretess.[110] Efter den stora adoptionsreformen i Sydkorea 2012 måste adoptionsorganisationerna inkludera moderns samtycke i akten förutom vid adoption av barn som lämnats i en babybox. Undantaget är viss information om ursprungsfamiljen

[108] MFoF, Tillsyn barnrapporter januari 2018, 2017-12-20, dnr 3.3.6:19/18.
[109] Agreement between Swedish council for Intercountry adoptions, Sweden and Social Welfare Society Inc, Korea. Undertecknat 1980-03-18. R 34 Xko.
[110] AC:s synpunkter på textutkast Sydkorea. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-30.

som omfattas av sekretess i Sydkorea. I de fallen skriver KWS ett separat intyg till stöd för att det finns ett underskrivet samtycke.[111]

Samtliga barn från vår aktgranskning som adopterats från Kina, förutom en som var en släktingadoption, har beskrivits som övergivna och därmed finns inga samtyckeshandlingar i akterna.

Tabell 6.1 Andel akter med särskilda samtyckesdokument från barnets förälder

Land	Andel akter med särskilt samtyckesdokument från modern	Andel akter med särskilt samtyckesdokument från modern – då hennes namn framgår	Andel samtyckeshandlingar där det framgår att samtycket avser adoption	Andel samtyckeshandlingar där det framgår att samtycket avser adoption till utlandet
Chile	7 %	9 %	71 %*	71 %*
Colombia	12 %	21 %	67 %*	1 %*
Sydkorea	32 % (varav 12 % även fadern)	59 % (varav 28 % även fadern)	100 %*	100 %*
Kina	1 %**	x	x	x
Polen	*0 %*	*0 %*	*x*	*x*
Sri Lanka	*20 %*	*29 %*	*100 %**	*83 %**
Etiopien	*3 %*	*10 %*	*100 %**	*100 %**

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

* Resultatet är osäkert. Det baseras på få uppgifter, eftersom det är få akter som innehåller samtyckeshandlingar.

** Detta avser en släktingadoption som hanterades av AC.

Vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Sri Lanka, Etiopien och Polen visar att särskilda samtyckeshandlingar ofta saknas även där. I akterna från Sri Lanka finns ett sådant dokument med i cirka 30 procent av akterna där det finns en namngiven mor. I akterna från Polen finns inga samtyckeshandlingar alls med i akten, trots att det finns fullständigt namn på modern i nästan hälften av fallen. I akterna från Etiopien finns en särskild samtyckeshandling med i ungefär 10 procent av akterna med en namngiven mor.

I de relativt få samtyckeshandlingar som finns i akterna från Sydkorea, Chile, Etiopien och Sri Lanka framgår alltid eller oftast att samtycket avser adoption till utlandet. I samtyckeshandlingarna

[111] MFoF. Reserapport Sydkorea 2023. Dnr 2023-368, s. 14.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

från Colombia framgår oftast att samtycket avser adoption, men nästan aldrig att det avser adoption till utlandet.

De flesta samtyckeshandlingar som finns med i adoptionsakterna är också undertecknade med signatur eller fingeravtryck. De samtyckeshandlingar som finns med från Sydkorea, Colombia och Chile är undertecknade av barnets mor. Ofta har även någon annan bevittnat underskriften.

I de få samtyckeshandlingar som finns i de privata och enskilda adoptionsakterna, har modern oftast undertecknat med signatur eller tumavtryck. I flera fall från Sri Lanka finns dock en stämpel som döljer hennes underskrift. Detta har förekommit i flera adoptioner som förmedlats av en barnhemsföreståndare som NIA avrått sökanden att samarbeta med.

6.3.7 Svenska aktörer har inte säkerställt att det finns erforderliga samtycken

Vår aktgranskning har genomförts utifrån den akt som finns hos den svenska adoptionsorganisationen eller hos Riksarkivet, i de fall organisationen har lämnat över handlingarna dit. För att kontrollera om det finns information i andra arkiv som vi kan ha missat, har vi gjort en stickprovsundersökning av nio akter från tingsrätten och fem akter från socialtjänsten. Denna undersökning indikerar att det inte verkar finnas fler särskilda samtyckeshandlingar i tingsrättens eller socialtjänstens akter. Inte i någon av våra nio tingsrättsakter eller fem socialtjänstakter finns ett särskilt samtyckesdokument från en ursprungsförälder med i akten, trots att föräldrars namn funnits angivet i akten. Detta indikerar att det inte finns en betydligt större andel akter med särskilda samtyckesdokument, än vad vi har sett i vår aktgranskning.

Varken tingsrätten eller socialtjänsten verkar ha gjort ansträngningar för att efterfråga samtycken när det har saknats utan förklaring. Detta trots att det, fram till att ventilen om synnerliga skäl infördes 2018, alltid har funnits ett krav på att samtycke ska bedömas enligt svensk rätt. Av undersökningen framgår att tingsrätten inte har efterfrågat samtycken eller gjort några eftersökningar av samtycke när det har saknats. I ett fall från Chile ser vi att tingsrätten har bett om annan komplettering från de sökande men inte efterfrågat samtycke, trots att samtycke saknats och barnets ur-

sprungsföräldrar finns namngivna i akten. Inte heller i socialförvaltningens utredning om adoptionen är till barnets bästa nämns något om samtycke. I ett annat fall från Chile finns namn på båda ursprungsföräldrarna i AC:s akt på Riksarkivet. Trots detta har de sökande i sin ansökan till tingsrätten skrivit in ”ej namngivna föräldrar”. Tingsrätten har då antagit att det stämmer och inte efterfrågat något samtycke. I tingsrättens beslut står därmed också ”ej namngivna föräldrar”, trots att det inte stämmer. Även i ett fall från Sydkorea står i tingsrättens beslut att barnets föräldrar är okända, trots att de finns namngivna i AC:s akt på Riksarkivet.

Att svenska aktörer generellt sett inte gjort ansträngningar för att säkerställa att erforderliga samtycken har inhämtats, bekräftas också av våra intervjuer med socialsekreterare, handläggare vid tingsrätter och tidigare medarbetare och chefer vid NIA, MIA och MFoF.

6.3.8 Än i dag saknas särskilda samtyckeshandlingar i mer än hälften av adoptionsakterna

Vår granskning av AC:s samtliga akter från 2024 visar att det fortfarande ofta saknas handlingar med i akten som tydligt visar att erforderligt samtycke inhämtats. Trots att artikel 16 1993 års Haagkonvention stadgar att barnets ursprungsland ska överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits till mottagarlandet. I HCCH:s vägledning från 2023 står att staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av samtycke till adoption skickas till det mottagande landet.[112] Vi menar därför att det inte räcker att det står i den sociala utredningen eller i domstolsbeslutet att en förälder lämnat barnet, utan att det krävs en särskild samtyckeshandling som intygar det. Artikel 16 1993 års Haagkonvention stadgar också att ursprungsföräldrarnas identitet inte får avslöjas om dessa inte får röjas i ursprungsstaten. Det har vi tagit hänsyn till i analysen. En ursprungsförälder finns angiven med namn i de flesta akter från 2024 (ungefär i 70 procent av akterna). Om man endast utgår från dessa akter där det finns en namngiven förälder, finns en särskild samtyckeshandling från en förälder med i mindre än häften av dessa (drygt 40 procent av dessa akter, att jämföra med drygt 30 procent av samtliga akter). Detta innebär att vi

[112] HCCH (2023), s. 82 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

endast ser en viss förbättring jämfört med hur det sett ut tidigare. I några fall finns beskrivningar av varför samtycke från förälder saknas. Utöver de drygt 40 procent av fallen med namngiven förälder då det finns en särskild handling som intygar att de gett sitt samtycke, står i ytterligare 20 procent av akterna med en namngiven förälder att en förälder vill att barnet lämnas för adoption – men utan att det finns något undertecknat samtycke eller annat särskilt dokument i akten som intygar det. I ungefär 60 procent av de akter där det finns en namngiven förälder finns alltså antingen en undertecknad samtyckeshandling eller en skrivning någonstans i akten om att en förälder velat att barnet lämnas för adoption. Ett samtycke från föräldrar kan dock ha inhämtats även om det inte finns dokumenterat i den svenska adoptionsakten.

Oavsett om barnet är omhändertaget av sociala myndigheter eller inte krävs ett samtycke från barnets vårdnadshavare. I vissa fall kan det vara barnets förälder även om barnet är omhändertaget. Om vårdnaden flyttats över till någon annan än föräldrarna, bör det finnas ett dokumenterat samtycke från barnets nya vårdnadshavare. I ungefär en tredjedel av samtliga akter från AC 2024 har vi noterat att det finns en särskild samtyckeshandling med i akten från antingen barnets förälder eller annan vårdnadshavare. I adoptionerna från Thailand finns ett särskilt samtyckesdokument från barnets föräldrar. I adoptionerna från Sydkorea har genomgående föreståndaren för KWS lämnat ett dokumenterat samtycke, och dessutom finns ett särskilt dokument (affidavit) som intygar att modern har lämnat barnet för adoption till KWS. Därutöver står i flera av adoptionsakterna att den särskilda vårdnadshavaren har lämnat samtycke, men utan att det finns något särskilt undertecknat samtyckesdokument i akten som intygar det. AC hävdar att det finns samtycken från barnets juridiska företrädare i fler fall än vad vi kunnat se i akterna. Vid vår granskning noterade vi dock inte några särskilda samtyckesdokument från barnets vårdnadshavare i akterna från de länderna. (Om vi har missat det och man skulle räkna in även dessa, så skulle det innebära att det finns särskilt samtyckesdokument från antingen en förälder eller annan vårdnadshavare i drygt hälften av akterna (cirka 56 procent).

När det gäller Colombia hänvisar AC till att adoptivföräldrarna tar del av samtyckesdokument när de är på plats i landet för att slutföra adoptionen. När det gäller Indien hänvisar AC till ett dokument

som kallas NOC (”No Objection Certificate”) för att visa att samtycke finns. I det dokumentet meddelar dock endast centralmyndigheten CARA att de inte har några invändningar mot adoptionen. En medarbetare vid AC förklarar att detta dokument intygar att samtycke har inhämtats av de lokala myndigheterna i Indien, även om det inte framgår av dokumentet.

6.4 Bristande dokumentation och felaktigheter innebär att rätten till ursprung inte tillgodosetts

Utredarens bedömning: Centrala uppgifter för att tillgodose rätten till kännedom om sitt ursprung saknas ofta i adoptionsakterna. Sammantaget har det funnits systematiska brister i dokumentation i de flesta länder vi undersökt och svenska aktörer har inte ansträngt sig tillräckligt för att ge förutsättningar för att kunna tillgodose adopterade personers rätt till sin identitet och sitt ursprung. För barn från Kina saknas genomgående information om barnets bakgrund på grund av att alla barn som förmedlats för adoption beskrivits som övergivna.

Vår aktgranskning visar att det långt ifrån alltid finns en social utredning med information om barnet och föräldrarna, även då det inte handlar om övergivna barn. Det saknas också i majoriteten av ärendena ett ursprungligt födelsebevis med uppgift om var och när barnet föddes samt ursprungliga namn. Däremot finns i stort sett alltid ett födelsedatum angivet, även om det för övergivna barn ofta är ett uppskattat datum. Vissa förbättringar har skett över tid avseende dokumentation av barnets bakgrund.

Det finns också rena felaktigheter i adoptionsakter, såsom oriktiga födelsedatum eller att barn beskrivs som föräldralösa fast de har kända föräldrar. Felaktiga uppgifter i akterna och förfalskade dokument försvårar adopterade personers sökande efter ursprung. Det innebär att vissa adopterade personer berövas sin ursprungliga identitet.

6.4.1 Inledning

Barns rätt till sin identitet och till kännedom om sitt ursprung har varit en grundläggande princip under hela den period som internationella adoptioner förmedlats till Sverige. Rätten till ursprung har reglerats i svensk lag sedan 1917. I FN:s deklaration om barnets rättigheter från 1959 var en av de tio principerna att barnet från födelsen ska ha rätt till ett namn och en nationalitet.[113] Enligt artikel 24 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) som antogs 1966, ska varje barn registreras omedelbart efter födelsen och ges ett namn samt rätt att förvärva ett medborgarskap. Genom barnkonventionen tydliggjordes barnets rätt till sin identitet och ursprung ytterligare. Enligt artikel 7 ska barnet registreras omedelbart efter födelsen och från födelsen ha rätt till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Ett sätt att säkerställa denna rättighet så långt det är möjligt, är att ett barn registreras vid födelsen och att en stat säkerställer att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria.[114] Liknande bestämmelser om födelseregistrering, namn och medborgarskap finns i artikel 30 i 1993 års Haagkonvention. Enligt artikel 30 ska berörda myndigheter säkerställa att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. Myndigheterna ska också säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger det.

Rätten till identitet och kännedom om sitt ursprung har alltså erkänts under hela den period som vi granskar. För att en adopterad person ska få rätten till sin identitet och sitt ursprung tillgodosedd behöver relevant information finnas med i adoptionsakten. Bristfällig dokumentation i den adopterades akt försvårar adopterades möjlighet att söka sitt ursprung. Uttryckliga krav på dokumentation reglerades i svensk lag först 2005, men då specificerades inte vilken dokumentation som ska finnas med i akterna. Redan i NIA:s handbok till adoptionsorganisationerna från 1983

[113] 1959 års deklaration för barnets rättigheter.
[114] SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 359.

anges dock att adoptionsorganisationerna bör samla så mycket information som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra denna information till adoptivföräldrarna och socialnämnden.[115] I den reviderade handboken 1997 finns också krav på att det i adoptioner från Haag-anslutna länder, tillsammans med barnbeskedet, ska finnas en rapport med uppgifter om barnets identitet, tillgänglighet för adoption, bakgrund, sociala miljö och familjehistoria samt om barnets och dess familjs sjukdomshistoria och barnets särskilda behov. Ursprungslandet ska också överlämna bevis om att nödvändiga samtycken har erhållits och redovisa skälen för beslutet om placeringen.[116]

6.4.2 Det saknas relativt ofta uppgifter om barnets bakgrund i akten, men vissa förbättringar har skett över tid

De som adopterats från Kina saknar genomgående information om sitt ursprung eftersom alla beskrivs som övergivna

De personer som adopterats från Kina har uteslutande dokumenterats som övergivna. När FFIA inledde adoptionsförmedlingen i Kina 1993 handlade det oftast om övergivna flickor från landsbygden. Barnen lades utanför polisstationen och polisen tog dem till ett barnhem eller också övergavs de av modern direkt efter födseln på sjukhus. Barnen kunde också lämnas på gatan eller utanför barnhemmet. Ibland hade barnen små meddelanden i fickorna med information om när de var födda. Däremot fanns aldrig något namn angivet.[117] Personalen på barnhemmet valde tilltalsnamn som skulle passa barnets egenskaper och utseende.[118]

Ett grundproblem i adoptionerna från Kina är därför att det finns väldigt lite bakgrundsinformation om barnen, vilket allvarligt försvårar de adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. Eftersom de svenska adoptionsorganisationerna inte heller fått ha direktkontakt med barnhemmen har det varit svårt att kontrollera hur barnhemmen utrett barnens bakgrund. Den kinesiska myndigheten CCAA har uttryckt att det oftast kommer vara omöjligt för de adopterade

[115] NIA (1983), *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 5, 8, 18–19.
[116] NIA (1997), *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer.* Reviderad 1997, s. 19–20.
[117] NIA Reseberättelse för FFIA:s resa till Kina maj-juni 1993, dnr 72:455/93.
[118] A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), s. 171.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

att hitta de biologiska föräldrarna eftersom det inte finns någon sådan information.[119]

Den svenska adoptionsorganisationen BV har beskrivit att adopterade från Kina ibland har fått mer information i samband med återresor och besök på barnhem än vad som finns i den dokumentation adoptionsorganisationerna fått av den kinesiska myndigheten.[120] Detta har även den nederländska adoptionsorganisationen Wereldkinderen rapporterat om.[121] En adopterad som vi talat med berättar att i hennes adoptionsakt i Kina fanns dokument som hennes adoptivföräldrar inte fått i samband med adoptionen, och som beskrev vem som hittat henne och var hon blev hittad. Hon sökte senare upp mannen som hittat henne. Han beskrev att han och en polis hade hittat henne i en mindre stad och att de förfalskade dokumenten så att hon skulle hamna på ett bra barnhem i en större stad i provinsen.

Födelsedatum och födelseort finns ofta angivet i akterna

I de allra flesta adoptionsakter vi granskat finns uppgift om vilket datum barnet föddes. Det gäller adoptioner som förmedlats via svensk auktoriserad adoptionsorganisation och privata och enskilda adoptioner. I de fall det rör sig om övergivna barn är det dock oftast ett uppskattat datum.

Uppgift om var barnet föddes finns däremot inte lika ofta angivet i akten. I akterna från Chile och Colombia finns födelseort angivet i cirka 80 procent av akterna och i akterna från Sydkorea och Sri Lanka i drygt 60 procent av akterna. I akterna från Etiopien och Polen finns födelseort angivet i omkring hälften av akterna. I akterna från Kina finns födelseort endast med i ungefär 20 procent av akterna.

[119] NIA Reserapport från NIA:s besök i Kina och Thailand 15–26 juni 2002, dnr 74:452/01.
[120] Intervju med BV 2023-10-16.
[121] Rapportering 2009-10-01 av verksamhetschef för Wereldkinderen februari 2003 till september 2009.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I akterna finns sällan ett ursprungligt födelsebevis med den adopterades ursprungliga namn

I adoptionsakterna finns sällan ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn. Det är vanligast i akterna från Colombia, där det finns med i 30 procent av akterna. Det finns med i 14 procent av akterna från Chile, och i ungefär 10 procent av de privata och enskilda akterna vi granskat från Sri Lanka. I akterna från Kina samt de privata och enskilda akterna från Polen och Etiopien finns det endast i undantagsfall med ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn. I Sydkorea har det funnits från 2015, då Sydkorea införde krav på att födelseregistreringen måste ske med stöd av handlingar från förlossningskliniken, men innan dess har det inte funnits med.

Det kan finnas olika förklaringar till att det saknas ursprungliga födelsebevis i adoptionsakten. Många barn är till exempel inte födda på sjukhus utan långt ut på landsbygden. Föräldrar har då behövt ta sig till närmaste stad för att registrera barnet och få ett födelsebevis, vilket inte alltid har varit möjligt eller prioriterats.[122] För övergivna barn har det av förklarliga skäl inte funnits några ursprungliga födelsebevis.

I de länder vi granskat har det i olika omfattning upprättats ett nytt födelsebevis i samband med adoption. Om vi räknar med både ursprungliga födelsebevis och födelsebevis som upprättas i samband med adoption så finns barnets ursprungliga efternamn angivet i ungefär en tredjedel av akterna från Colombia, i ungefär en fjärdedel av akterna från Chile och Sri Lanka och mer sällan i övriga länder.

Många adopterade från Chile har förlorat sina rättigheter som urfolk

Att många adopterade inte har ett födelsebevis med sitt ursprungliga namn kan ses som särskilt problematiskt i ett land som Chile där en betydande del av de personer som har adopterats internationellt tillhör ett urfolk. Vår aktgranskning visar att ungefär hälften av barnen som adopterats från Chile till Sverige – och där födelseort framgår av akten – är födda i regionerna Auracania och Biobio som är ursprunglig hemvist för urfolket mapuche. Även Chile-

[122] AC:s synpunkter på textutkast, inkom 2025-03-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoption.se har uppskattat att cirka hälften av de som adopterats från Chile till Sverige tillhör urfolket mapuche.[123]

Enligt artikel 30 barnkonventionen har ett barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk rätt till sitt kulturliv, sin religion och sitt eget språk. Adopterade personer som tillhör urfolket mapuche har dock genom adoptionen till Sverige förlorat sitt namn, sitt språk och sin kultur. De har därmed mycket små möjligheter att återta sina kulturella traditioner och sin identitet som mapuche.[124] Många adopterade personer från Chile har sina svenska adoptivföräldrars namn i sitt födelsebevis och inte sina ursprungliga föräldrars efternamn, vilket innebär att de inte heller kan bevisa sin identitet som mapuche i Chile.[125] Därmed kan de få mycket svårt att återta sina särskilda rättigheter som tillhörande ett urfolk, till exempel tillgång till mark och ekonomiskt stöd.[126]

Stora skillnader mellan länderna i hur mycket information det finns om barnets hälsa – men tydlig förbättring över tid

Det finns stora skillnader mellan de olika ursprungsländerna i hur mycket information det finns om barnets hälsa. I adoptionsakterna från Kina och Sydkorea finns i stort sett alltid uppgifter om det, särskilt från Kina finns omfattande medicinska rapporter. Hälsobeskrivning finns däremot endast i omkring 10 procent av akterna från Chile, Sri Lanka, Etiopien och Polen. I Colombia finns hälsobeskrivning i drygt 60 procent av akterna, men den är oftast mycket kortfattad.

[123] Se även Riksdagens andra kammare Chile (2019), *Rapport från den särskilda kommission som utreder de statliga organens agerande i samband med oegentligt förfarande i adoptions- och inskrivningsprocesserna gällande underåriga samt kontroll av dessas resa utomlands* (svensk översättning), s. 85.
[124] Uppgift vid möte med förstafamiljer i Temuco i Chile den 27 oktober 2022 samt Alina Namuncura Rodenkirchen (mapuche aktivist adopterad till Tyskland).
[125] Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 85.
[126] Uppgift vid möte med förstafamiljer i Temuco i Chile den 27 oktober 2022 samt Alina Namuncura Rodenkirchen (mapuche aktivist adopterad till Tyskland).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Tabell 6.2 Uppgifter om barnens bakgrund i akterna

Land	Andel akter med födelse-datum	Andel akter med födelseort	Andel akter med ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn	Andel akter där ursprungligt namn finns med i något födelsebevis**	Andel akter med hälso-beskrivning
Chile	98 %	79 %	14 %	26 %	14 %
Colombia	98 %	80 %	30 %	34 %	62 %
Sydkorea*	100 %	62 %	2 %	2 %	98 %
Kina*	89 %	22 %	0 %	0 %	99 %
Polen	*100 %*	*55 %*	*0 %*	*12 %*	*10 %*
Sri Lanka	*100 %*	*63 %*	*11 %*	*23 %*	*7 %*
*Etiopien**	*100 %*	*45 %*	*3 %*	*6 %*	*3 %*

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

* I Kina, och även i viss mån Sydkorea och Etiopien, finns begränsade uppgifter pga. att barnen beskrivs som övergivna.

** Detta gäller just om ett ursprungligt namn finns dokumenterat i ett födelsebevis. Barnets ursprungliga namn finns ibland angett i andra dokument i akten.

Dokumentation om barnets hälsa har tydligt förbättrats över tid. I vår granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024 framkommer att en medicinsk rapport alltid finns med. En sådan kan vara värdefull för att göra en så bra matchning som möjligt mellan barn och förälder. Det kan också vara viktigt för adopterade att känna till sin tidiga hälsostatus.

Utifrån de hälsobeskrivningar som funnits med i akterna, kan vi konstatera att det har skett en förändring över tid när det gäller andelen barn som har särskilda behov. I vår aktgranskning av våra sju utvalda länder från 1970-talet till 2020-tal, är det få barn som beskrivits ha särskilda behov. Med undantag för adoptioner från Kina har andelen akter där det framgår att barnet har särskilda behov varit mellan noll och åtta procent. Barnen som adopterats från Kina har i en fjärdedel av fallen uppgetts ha särskilda behov. Det förändras också över tid. Från 2007 och framåt har drygt 60 procent av barnen från Kina uppgetts ha ”special need”, och från 2009 och framåt 75 procent.

I vår granskning av AC:s samtliga akter från 2024, framkommer att 35–40 procent av de barn som adopterades via AC 2024 enligt dokumentationen bedömdes ha ”special needs”. Det finns dock stora

skillnader i den gruppen vad gäller hur stora de särskilda behoven är och kan bli. Utöver de barn som uttryckligen beskrivs ha ”special needs” finns ytterligare en grupp barn på uppåt 25–30 procent där någon riskfaktor eller osäkerhet kring behov finns beskrivet.

Det varierar hur mycket uppgifter det finns om föräldrarna

När det gäller uppgifter om barnets ursprungliga föräldrar finns stora variationer mellan länderna, vilket delvis beror på andelen övergivna barn. I Kina, där alla barn uppgetts vara övergivna, finns inga uppgifter alls om barnets föräldrar. I Sydkorea finns oftast viss information om föräldrarna i de fall det inte rört sig om övergivna barn. Det finns då oftast för- och efternamn och ålder på både barnets mor och far, samt åtminstone någon beskrivning av deras livssituation. SWS beslutade dock 1997 att endast ange moderns och faderns förnamn i barnens Child Studies eftersom den koreanska lagen skyddar de föräldrar som inte vill vara kända. I de akter vi gått igenom från Etiopien som inte rör övergivna barn, finns uppgifter om moderns namn och hennes livssituation i drygt hälften av akterna.

I Chile, Colombia, Sri Lanka och Polen är andelen övergivna barn mycket låg bland dem som förmedlas för adoption till Sverige. Trots detta finns långt ifrån alltid uppgifter om föräldrarnas namn, ålder, adress och livssituation med i akten. Akterna från Chile är de som innehåller mest uppgifter om moderns livssituation, fullständiga namn och ålder. I Chile finns också ofta moderns ID-nummer med, vilket gör att det är möjligt att söka efter henne via folkbokföringen. I akterna från Colombia finns uppgifter om moderns livssituation i uppåt 70 procent av akterna och hennes namn i 55 procent av akterna. I de privata och enskilda akterna från Sri Lanka finns moderns namn i cirka 80 procent av akterna, men någon uppgift om hennes livssituation i mindre än hälften av akterna. I de privata och enskilda adoptionerna från Polen finns uppgifter om moderns namn och livssituation angivet i omkring 40 procent av akterna.

Det finns genomgående mer uppgifter om barnets mor än far. Detta är särskilt tydligt i Colombia och Sri Lanka.

Tabell 6.3 Andel akter med uppgift om ursprungsföräldrarna

Land	Namn på modern	Namn på fadern	Moderns ålder	Faderns ålder	Förälders adress	Moderns livs-situation	Faderns livs-situation
Chile	79 %	47 %	68 %	43 %	26 %	90 %	78 %
Colombia	55 %	12 %	42 %	12 %	5 %	68 %	38 %
Sydkorea*	51 %	43 %	55 %	53 %	2 %	61 %	56 %
Kina*	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Polen	*45 %*	*34 %*	*22 %*	*5 %*	*0 %*	*41 %*	*22 %*
Sri Lanka	*78 %*	*15 %*	*44 %*	*7 %*	*15 %*	*52 %*	*11 %*
*Etiopien**	*42 %*	*16 %*	*6 %*	*10 %*	*3 %*	*39 %*	*19 %*

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

Namn innebär att både för- och efternamn finns.

Uppgift om livssituation innebär att det finns någon slags uppgift om livssituationen utöver namn, ålder och adress.

* Andelen påverkas av andelen övergivna barn. Här har vi räknat andelen av samtliga akter. I Kina förklaras avsaknaden av uppgifter på att det är övergivna barn som adopterats till Sverige. I både Sydkorea och Etiopien finns i vårt urval ungefär 40 procent övergivna barn, vilket påverkar andelarna i tabellen.

6.4.3 Felaktiga eller motsägelsefulla uppgifter kan indikera förfalskning eller döljande av ursprung

I de fall uppgifterna i adoptionsakten är felaktiga – oavsett om det beror på misstag eller att medvetet falska uppgifter lämnats – blir det mycket svårt för adopterade att söka sitt ursprung och att hitta sin ursprungliga familj.

I adoptionsakter från Sydkorea har motstridiga och ibland felaktiga uppgifter förekommit systematiskt – orphan hojuk

Barn som adopterats till Sverige från Sydkorea har registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister, även i de fall de haft kända föräldrar i livet (ofta kallat orphan hojuk). Barnen har i dessa fall blivit ”föräldralösa på pappret”. Sydkoreanska regeringen gav 1976 instruktioner om att alla barn som skulle adopteras internationellt skulle registreras med samma family origin, Han Yang, i ett eget familjeregister.[127] Detta bekräftas av vår aktgranskning. Från åt-

[127] Ankestyrelsen (2024), *Adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne*, s. 61 f.

minstone 1980 och framåt finns alltid ett dokument som visar att barnet är registrerat i ett eget familjeregister, och på platsen för föräldrarnas namn står ”no record” eller ”unknown”. Systemet tillämpades till och med 2012 och i vår aktgranskning är samtliga barn registrerade i ett orphan hojuk fram till 2014. Trots att det i barnets familjeregister står att föräldrarna är okända kan uppgift om barnets föräldrar finnas i barnets sociala rapport. Detta innebär att en adopterad person från Sydkorea kan ha två dokument med olika uppgifter: ett dokument som anger föräldrarnas namn och ett dokument där barnet uppges vara föräldralöst. Systemet med orphan hojuk har inneburit en risk för att barn med kända föräldrar har trott att de varit föräldralösa. Det kan förvilla och försvåra för den som söker sitt ursprung – särskilt om man inte känner till att Sydkorea har haft ett sådant system.

Enligt KWS har systemet inte skapats för att dölja barnets bakgrund utan för att skapa en legal födelseregistrering för de barn som inte registrerades i moderns eller faderns födelseregister. KWS menar att i de fall barnet haft kända föräldrar har dessa uppgifter oftast funnits i dokumentationen hos KWS och också överlämnats till Sverige.[128] Vi har dock sett exempel på att uppgifter om föräldrar inte skickats med till Sverige trots att det finns kända föräldrar. I dessa fall blir konsekvensen att det finns direkt felaktiga uppgifter i akten och ett döljande av ursprung, eftersom barnet anges som föräldralöst trots att det finns kända föräldrar. En av våra intervjupersoner som adopterades från Sydkorea på 1970-talet berättar att uppgiften om ursprungsföräldrar inte fanns med i de dokument som adoptivföräldrarna fick i samband med adoptionen. Det var först när den adopterade i vuxen ålder begärde att få ta del av adoptionsdokumenten från KWS som det blev klart att det fanns uppgifter om moderns namn trots att det i den svenska akten står att barnet är föräldralöst.

Även i de fall information om barnets föräldrar har överlämnats till Sverige och finns i den svenska akten, har den informationen inte alltid nått fram till relevanta aktörer i Sverige. Det är oklart hur ofta detta har förekommit. Men vi har genom vår aktgranskning samt stickprov av akter hos tingsrätten och socialtjänsten sett exempel på att SWS:s sociala utredning inte har bifogats ansökan om adoption till tingsrätten. Tingsrätten har därför i beslutet om adoption,

[128] Uppgift vid möte på Korea Welfare Society i Seoul den 21 mars 2023.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med stöd av den koreanska familjeregistreringen (orphan hojuk) angett barnet som föräldralöst. Detta trots att vi i akten hos AC kan konstatera att fullständiga uppgifter om barnets föräldrar finns med i dokumentationen från Sydkorea. Vi har även sett exempel på att adoptivföräldrarna uppgett till socialtjänsten att barnet är föräldralöst, trots att uppgifter om barnets föräldrar finns i SWS:s sociala utredning.

Felaktiga uppgifter har förekommit i de flesta länder vi granskat

Kännetecknande för adoptionerna från Chile är att barnen hade med sig en fyllig beskrivning av barnets bakgrund, som AC:s representant eller någon av de socialsekreterare hon anlitade skrev i brev till adoptivföräldrarna. I 70 procent av de adoptionsakter vi granskat från Chile finns ett sådant brev. I efterhand har det visat sig att informationen om barnens bakgrund ibland har varit felaktig. Utifrån både vittnesmål i media och i de intervjuer vi genomfört med adopterade personer som har återförenats med sina familjer i Chile framgår att bakgrundshistorierna ofta inte stämmer.

I adoptioner från Sydkorea finns vittnesmål från vuxna adopterade personer som upptäckt förväxlade identiteter eller till och med delade identiteter med varandra.[129] En kvinna som adopterats till Sverige 1985 upptäckte när hon sökte sitt ursprung att hon blivit förväxlad med en annan flicka på barnhemmet i Sydkorea. De adopterades till två olika länder med fel namn, födelsedatum och bakgrund.[130] Från Sydkorea finns även flera fall av felaktiga födelsedatum, där barnet har uppgetts vara yngre än det egentligen var.[131] Enligt AC beror felaktiga födelsedatum på att SWS uppskattat åldern på de barn som hittats övergivna.[132] Flera adopterade personer menar att adoptionsorganisationerna medvetet registrerade barnen som yngre än vad de var i syfte att göra de mer adopterbara.

I Sri Lanka har falska dokument varit vanligt förekommande i de adoptioner som förmedlades av privata aktörer i landet. NIA

[129] MFoF. E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF den 15 april 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.
[130] Madeleine Shim In Young Björks Sommar & Vinter i Sveriges radio 2019-07-17 och 2019-12-25; A. Arpi (2023), s. 106 ff.
[131] Möte med Adopterade Koreaners Förening (AKF) den 25 mars 2022; Uppgift vid möte med forskaren Tobias Hübinette den 10 januari 2024; C. Villaume Fägerstrand (2022), s. 11 och 63.
[132] AC:s synpunkter på testutkast Sydkorea. Inkom 2024-05-30.

skrev i sina verksamhetsberättelser på 1980-talet att det fanns uppgifter om ofullständiga och falska handlingar i adoptionerna från Sri Lanka. Chefen för myndigheten DPCCS framförde vid ett möte med FFIA 1987 att det i 98 procent av alla adoptioner som skedde utanför DPCCS barnhem fanns någon form av problem, såsom falska födelsecertifikat, falska mödrar eller falska adresser.[133] I vår aktgranskning har vi sett flera exempel på felaktiga födelsedatum i de privata adoptionerna från Sri Lanka i mitten av 1970-talet, där barnet visat sig vara äldre än vad som uppgavs i adoptionshandlingarna.

En av våra intervjupersoner som adopterades från Colombia 1984 har upptäckt flera felaktigheter i sina dokument efter att ha återförenats med sin ursprungsfamilj. I dokumenten står att modern var fattig och lämnade barnet till barnhemmet, men modern har senare berättat att nunnorna på mödrahemmet tog barnet direkt efter födseln och meddelade att det var borta. I den sociala utredningen och samtyckesdokument anges felaktigt namn på modern och felaktig födelseort och adress. Vår intervjuperson känner till ett liknande fall från Colombia där det framkommit att familjen inte alls var fattig så som det står i adoptionsdokumenten, utan att den adopterade stals från föräldrarna.

I handeln med barn i Hunan förfalskades barnens dokumentation så att det skulle se ut som att barnen var övergivna. Den nederländska utredningen visade att de få adopterade från Kina som hittat någon bakgrundsinformation, ofta fann att informationen var felaktig. Det gällde särskilt födelsebevis och beslut om adopterbarhet (proof of relinquishment).[134] I de svenska akterna för Kina finns dock inte ”proof of relinquishment” eller annat skriftigt beslut om att barnet är tillgängligt för adoption. Utöver ärendet om Hunan-skandalen har vi i vår arkivgenomgång inte kunnat se några specifika ärenden där det uppdagats förfalskade eller felaktiga uppgifter i adoptionerna från Kina. Sådana fakta kommer ofta fram först när adopterade återförenas med sina ursprungsföräldrar.

I den kartläggning av medlemmars erfarenheter av oegentligheter i sina adoptioner från Etiopien som Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) gjort, var falsk dokumentation en av de

[133] FFIA ”Rapport” 1987-03-23 inom NIA 1987-03-25 dnr 61:128/87.
[134] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), *Unoffical translation report. Committee on the Investigation of Intercountry Adoption*, s. 36–37.

vanligaste bekräftade oegentligheten.[135] Vi har intervjuat flera personer från Etiopien som redogör för att det förekommit felaktig information i deras adoptioner. Det handlar bland annat om felaktiga uppgifter om barnets bakgrund, om föräldrarna samt hur och varför barnet lämnades för adoption, framför allt i adoptionshandlingar från 1970-talet. I ett fall framställdes barnet som övergivet, trots att det egentligen lämnades till mannen som senare blev dömd för olaglig adoptionsverksamhet. I ett annat fall uppgavs barnet felaktigt vara tvilling. I flera fall har en känd förälder uppgetts vara okänd. Födelsedatum har också i flera fall visat sig vara felaktiga.[136] I vår aktgranskning har vi sett en adoption via AC på 1970-talet där barnet bedömts vara minst ett år äldre än vad som framgick av uppgifterna från Etiopien.

Risk att ursprungsföräldrar i Etiopien ibland felaktigt uppgetts vara döda

När det gäller Etiopien finns vittnesmål om att föräldrar till barn som adopterats till Sverige felaktigt har förklarats döda. Det finns också exempel på motstridiga uppgifter i adoptionsakterna om huruvida en förälder lever eller inte. Etiopiens regering har också uppgett att vissa barns dokumentation har manipulerats så att det framstår som att barnen är föräldralösa trots att deras föräldrar levde, för att adoptionsorganisationerna skulle slippa långdragna domstolsförfaranden.[137] Sammantaget innebär detta en risk att ursprungsföräldrar ibland felaktigt har uppgetts vara döda även i adoptioner till Sverige, åtminstone på 1970-talet. Adoptionerna från Etiopien utmärker sig också genom en jämförelsevis hög andel akter där en förälder har uppgetts vara död. Det har förekommit i ungefär 20 procent av de privata och enskilda akterna från Etiopien. Det vanligaste är att modern uppges ha dött i samband med förlossningen. Alla exempel vi sett är från tiden före 1983. Inte i något av dessa fall har det funnits dödsbevis med i akten. Vårt stickprov av AC-akter från Etiopien på 1970-talet visar att det även där förekommer att en förälder uppges vara död utan att det finns döds-

[135] AEF 2022-05-31 ”Skrivelse till Adoptionskommissionen: Kartläggning och fördjupning av oegentligheter i samband med adoptioner från Etiopien och Eritrea”.
[136] Även uppgifter inkomna till Adoptionskommissionen via e-post 2024-08-29.
[137] K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 ”How Ethiopia’s Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists”.

bevis med i akten. Även om det saknas ett dödsbevis i akten kan uppgiften om en förälders död givetvis vara korrekt.

I adoptionsakterna från övriga länder har vi mycket sällan sett några exempel på att en förälder har uppgetts vara död (0–5 procent). Inte i något fall har det funnits dödsbevis med i akten.

Ibland finns motsägelsefulla uppgifter i adoptionsakterna

Motsägelsefulla eller direkt motstridiga uppgifter i adoptionshandlingar innebär att någon uppgift är felaktig. Det försvårar den adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. I vår aktgranskning har vi noterat motsägelsefulla uppgifter av något slag i ungefär var tionde akt. Det varierar dock mellan länderna. I Chile har vi uppmärksammat det i omkring 20 procent av akterna, i Sydkorea och Kina cirka 10 procent av akterna och Colombia omkring 5 procent av akterna. Även i de privata och enskilda akterna från Sri Lanka, Etiopien och Polen har vi uppmärksammat motstridiga uppgifter i 10–20 procent av akterna.

I Chile handlar det bland annat om motsägelsefulla uppgifter om ursprungsföräldrarna, till exempel att barnets mor står som okänd i ett dokument medan det i andra dokument finns fullständigt namn eller omfattande information om henne. I akterna från Kina handlar motsägelserna bland annat om vilka som var delaktiga i att lämna barnet till SWI. Det förekommer också olika uppgifter om när barnet hittades och lämnades till barnhemmet. I Sydkorea har de motstridiga uppgifterna, som vi beskrev ovan, handlat om att barn har registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister även när de haft kända föräldrar (orphan hojuk). Därutöver har de motstridiga uppgifterna oftast handlat om olika födelsedatum. Detta har vi också fått exempel på i intervjuer med personer som adopterats från Sydkorea till Sverige.[138] Vi har också sett exempel på att barnet i vissa dokument uppges vara ”found abandoned” medan andra dokument förklarar att modern lämnat samtycke till adoptionen. Även i de privata och enskilda adoptionerna i Etiopien på 1970- och 1980-talet finns ibland olika födelsedatum angivna i olika dokument. Vi har också sett exempel på motsägelsefulla be-

[138] Se även SKAN:s anmälan till Sydkoreas sannings- och försoningskommission. *Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption*, inkom Adoptionskommissionen 2024-05-14.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

skrivningar av ursprungsföräldrarna och skälet för adoption. I akterna från Sri Lanka handlar de motsägelsefulla uppgifterna oftast om beskrivningen av barnets far. Han står ibland som okänd i det lankesiska adoptionsbeslutet, trots att det i andra dokument finns uppgifter om honom. Vi har också sett några exempel på motsägelsefulla uppgifter när det gäller moderns livssituation. I akterna från Polen handlar det i några fall om olika namn på barnets far. Vi har också sett exempel på att modern uppges vara anonym, samtidigt som hennes namn framkommer på andra ställen i akten.

Vår mycket begränsade stickprovsundersökning av akter från tingsrättens och socialtjänstens arkiv visar att det i några fall finns mer information i socialtjänstens akt jämfört med i AC:s akt på Riksarkivet, exempelvis födelsebevis som upprättats i samband med adoption. I ett fall från Chile finns mer uppgifter om barnets far i socialtjänstens akt än vad som finns i AC:s akt. Dessutom står lite olika om hur barnet lämnades, på så vis att det blir otydligt huruvida det skett ett omhändertagande eller om föräldrarna själva lämnat barnet. I ett fall från Sydkorea har modern enligt tingsrättens dom samtyckt till adoption och hennes namn står dessutom i utredningen av barnets bakgrund. Trots det står i det svenska personbeviset att ”uppgifter om föräldrar saknas”.

Återkommande mönster i beskrivningen av barnets bakgrund och skäl för adoption kan eventuellt indikera felaktigheter

I våra intervjuer har bland annat adopterade från Sydkorea som är födda på 1960- och 1970-talen berättat att dokumentationen verkar bygga på en mall som använts för alla. Återkommande har barn hittats på en kyrktrappa, vid en polisstation eller utanför ett sjukhus. Vi har undersökt detta i vår granskning av 100 akter från Sydkorea, men inte sett några tydliga mönster i var barnet hittades. Det vanligaste är att barnet hittats på en gata i en stad. Vår aktgranskning visar en variation även vad gäller skälet för adoption, men här finns i viss mån ett mönster. Enligt aktgranskningen har det före 1988 varit vanligt att föräldrar som redan har flera barn lämnar bort det sista barnet på grund av att de inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Efter 1988 har skälet i stället ofta varit att modern är ung och ogift och att hon inte har kontakt med fadern. Ibland är det ett ungt ogift par som inte har möjligheter att ta hand om barnet.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Något som väcker misstankar om felaktiga uppgifter är att det från 2003 och framåt finns en återkommande skrivning om att modern inte får kontakt med barnets far på grund av att hans mobil inte fungerar, är avstängd eller ur funktion. I vårt begränsade urval nämns detta i ungefär en tredjedel av de adoptionsakter vi granskat från 2003–2023.

När det gäller Etiopien finns vissa mönster i beskrivningarna av varför barnen adopteras. I AC:s adoptioner på 1970-talet var det, i det stickprov av akter vi granskat, vanligt att modern var ogift och fadern okänd. Exempelvis återkommer under 1975 en nästan ordagrant likartad formulering om detta i domstolens adoptionsbeslut, nämligen att fadern var okänd och modern ”has agreed to offer her son/doughter who was born out of wedlock for adoption to the applicants”. Ett av AC:s ombud i Etiopien som förmedlade adoptioner på 1970-talet uppger att hon efter ett tag tyckte att socialarbetarens bakgrundsbeskrivningar blev väldigt lika, att han ”inte varierade sig så mycket”. I de privata adoptionerna på 1970-talet var det i stället vanligt att barnet förmedlas för adoption på grund av att barnets mor dött vid förlossningen. I Etiopien lämnades fler barn för adoption från sjukhus, jämfört de övriga länder vi undersökt – antingen för att modern dött i samband med förlossningen, vilket var vanligt på 1970-talet, eller för att modern övergav sitt barn på sjukhuset kort efter förlossningen, vilket var vanligt på 1980-talet.

I Chile finns också vissa mönster i barnets bakgrundshistorier. Vår aktgranskning visar att i cirka 60 procent av ärendena anges skälet för adoption vara att modern är ensamstående och inte kan ta hand om barnet. Ofta handlar det om en tillfällig relation där fadern lämnat modern när han fick reda på graviditeten och han inte vill ta ansvar eller bidra ekonomiskt. Modern lämnar barnet av ekonomiska skäl, för att hon inte kan behålla sitt arbete, ofta som hembiträde, eller för att hon redan har flera andra barn sedan tidigare att försörja. Ofta är modern ung och bor hemma hos sina föräldrar, som inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om ytterligare ett barnbarn eller inte accepterar barnet.

I adoptionsakterna från Colombia står ofta bara att föräldern eller föräldrarna har lämnat barnet för att ingen kan ta hand om barnet eller utan närmare förklaring. När det framgår varför modern lämnat barnet så handlar det oftast om att hon blivit lämnad av bar-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

nets far under graviditeten eller att han inte erkänner barnet, och att modern inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Ofta har hon barn sedan tidigare. I vissa fall handlar det om en ung mor som blivit gravid vid en tillfällig relation och inte har möjlighet att ta hand om barnet. Att modern inte har ekonomiska förutsättningar att ta hand om barnet anges som skäl för adoptionen i närmare en tredjedel av akterna. I de fall moderns arbete framgår är det nästan alltid arbete som hushållerska eller hembiträde. Relativt ofta beskrivs sociala eller psykiska problem hos modern, till exempel att hon inte lyckats ta hand om barnet, försökt skada barnet, inte är intresserad av barnen, att hon missbrukar droger eller är hemlös.

Den här typen av mönster i beskrivningarna av barnets bakgrund och skäl för adoption kan givetvis spegla verkliga förhållanden. Många ursprungsföräldrar var fattiga, och ensamstående mödrar har känt sig tvungna att lämna bort sitt barn av sociala och kulturella skäl. Men återkommande mönster i beskrivningarna kan också indikera att uppgifterna inte alltid stämmer.

Felaktigheter i adoptionshandlingar har förekommit även i andra länder än dem vi gjort fördjupad granskning av

Felaktiga uppgifter i adoptionsakter har varit ett problem i adoptioner från fler länder. Felaktigheter i dokumentationen i privata adoptioner från Thailand framkom redan på 1970-talet, vilket vi visade i avsnitt 6.2.7. Flera personer som adopterats från Indien uppger i våra intervjuer att de har upptäckt felaktiga eller motstridiga uppgifter, till exempel om hur de lämnats för adoption. Något som återkommer är att barnet uppgetts vara övergivet, trots att det senare visat sig att det inte stämmer. Adopterade och ursprungsfamiljer från Indien har vittnat om att många av dem som adopterats från Indien till Sverige kommer från statligt finansierade barnhem där de registrerats som övergivna, men i efterhand har visat sig varit borttappade, försvunna eller stulna.[139] Även barnrättsorganisationen Against Child trafficking (ACT) har under sina resor till Indien och möten med ursprungsmödrar upptäckt felaktigheter och falska dokument i adoptionsakter.[140]

[139] DN Debatt 2018-03-07.
[140] Möte med ACT 2023-10-04 och 2024-04-15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.4.4 Adoptionshandlingar har ibland förstörts eller hållits oåtkomliga för adopterade

Det finns uppgifter om att adoptionshandlingar medvetet har förstörts

Adopterade som söker sitt ursprung har ibland fått besked om att deras handlingar har förstörts. Det kan bero på bristande administration eller rutiner för arkivering men det kan i vissa fall även vara en medveten handling för att dölja en olaglig adoption. Ett barnhem i Lautaro i Chile drevs av ett svenskt missionärspar som har förmedlat adoptioner till Sverige. Det finns uppgift om att många dokument från detta barnhem avsiktligt brändes upp 1995 när föreståndaren fick sluta sitt arbete på barnhemmet. De dokument som brändes upp var bland annat handlingar från 1964 när de första barnen kom till barnhemmet. Det statliga barnhemmet Kebebe Tsehay i Etiopien hade mellan 2010 och 2016 en direktör som misstänktes för korruption och trafficking. När hon blev medveten om misstankarna reste hon till Kenya. Innan hon åkte ska hon ha bränt dokument från barnhemmet. AC samarbetade med detta barnhem och förmedlade enstaka barn därifrån under denna period. Se volym 2, kapitel 4 och 6. En adopterad person från Indien som vi intervjuat berättar att föreståndaren för barnhemmet har påstått att vår intervjupersons dokument har förstörts i en översvämning, medan en annan person på barnhemmet har sagt att så inte var fallet. Vår intervjuperson menar att det har varit en vanlig historia i Indien att alla papper blivit uppätna av råttor eller förstörts i översvämningar. En advokat beskrev för vår intervjuperson att man i Indien bränner upp alla dokument efter 10 år.

Enskilda svenska förmedlare har bevarat handlingar i egna arkiv

Flera av de svenskar som varit delaktiga i adoptionsförmedlingen i Etiopien har sparat handlingar med uppgifter om barnen i egna arkiv. Det gäller både personer som förmedlat adoptioner privat och via AC. Många adopterade från Etiopien är frustrerade över att inte få tillgång till sina adoptionshandlingar när dessa personer inte vill lämna ut sina handlingar. Personerna börjar i många fall bli gamla och vissa har gått bort. AEF har i flera fall vänt sig till förmedlarnas

barn för att få ut handlingarna, men fått höra att barnen till den avlidna gjort sig av med handlingarna eller att handlingar har slängts i samband med tömning av dödsbo.[141]

De två personer som eventuellt förmedlat flest barn från Etiopien till Sverige har haft egen dokumentation från adoptionerna. AC:s medarbetare i Etiopien 1982–2012 hade ett eget arkiv med 560 ärenden som hon överlämnade till AC när hon slutade. AC gick igenom allt och kompletterade de befintliga akterna, men det mesta var enligt AC dubbletter och tillförde inte någon ny information. AC:s ombud i Etiopien 1974–1976 som förmedlade 159 barn via AC har i en bok samlat information om de etiopiska barn hon förmedlade. Hon uppger att AC för många år sedan skulle ta en kopia av boken, men AC har meddelat att de i dag inte har någon sådan kopia. Vi har fått se boken och det mesta är uppgifter som borde finnas med i den adopterades akt och som troligtvis inte tillför någon extra information. I vissa fall finns dock uppgifter som möjligen kan tillföra något extra, såsom namn på föräldrarna, deras telefonnummer eller bostadsort eller bild på modern. Vi har uppmanat personen att göra en kopia på sin bok och lämna in den till Riksarkivet eller AC.

Under 2011 gjorde MIA en ansträngning för att samla in privata adoptionsförmedlares arkiv med adoptionshandlingar. Myndigheten skrev att det för de adopterades skull är viktigt att dokumentation om adoptioner bevaras och att Riksarkivet kan ta emot arkiv från enskilda aktörer som förmedlat adoptioner. Riksarkivet skickade därefter ett brev till åtta personer som förmedlat barn till Sverige från olika ursprungsländer med ett erbjudande om att ta emot handlingar.[142] Riksarkivet har också upprättat en förteckning över personer som kan ha enskilda arkiv med adoptionsdokument. Där nämns ytterligare flera namn.[143]

[141] Möte med AEF 2023-08-31; ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea”, inkom via e-post 2023-10-13; E-post till Adoptionskommissionen 2024-06-19.
[142] Brev från MIA till privata aktörer ”Angående dokumentation av adoptionsverksamhet” 2011-05-25 MIA dnr 47:95/11.
[143] Riksarkivet ”Lista privata adoptionsförmedlare som kan ha adoptionshandlingar”, enligt Riksarkivet okänt ursprung, inkom till Adoptionskommissionen via e-post 2023-09-29.

6.5 I adoptionsakterna finns ofta oklarheter kring hur och varför barnen lämnats för adoption

Utredarens bedömning: För att svenska aktörer ska vara säkra på att en adoption är till barnets bästa, behöver det finnas dokumentation från ursprungslandet som visar att förutsättningarna för internationell adoption är uppfyllda. Det behöver bland annat framgå att barnets sociala situation har utretts och att barnet bedömts vara i behov av adoption.

Social utredning och förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption saknas relativt ofta i de privata och enskilda adoptionsakterna. Det har i adoptionsakterna från flera länder inte heller varit tydligt vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption.

6.5.1 Inledning

Att adoption bara får komma till stånd om adoptionen är till barnets bästa har uttryckts på olika sätt i svensk rätt sedan 1917. Principen om barnet bästa är också en av barnkonventionens grundprinciper. När det gäller adoption föreskriver konventionen att staterna ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 21). Enligt barnrättskommittén ska barnets bästa vara den avgörande faktorn vid beslut om adoption.[144] Barnets bästa kommer även till uttryck i 1993 års Haagkonvention (artikel 1) och 2008 års Europarådskonvention (artikel 4). En förutsättning för att avgöra om en adoption är till barnets är att det säkerställs att barnet blivit tillgängligt för adoption på rätt sätt.

[144] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa* (CRC/C/GC/14) s. 38 och 48.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.5.2 Det framgår inte alltid av akterna hur det säkerställts att adoptionen är till barnets bästa

Det framgår inte alltid om social utredning gjorts och av vem – det är särskilt sällsynt i privata och enskilda adoptioner

I en stor del av de adoptionsakter vi gått igenom framgår inte vem som utrett barnets bakgrund och ibland framgår inte om någon utredning har gjorts. Detta gäller särskilt de privata och enskilda adoptionerna vi granskat från Sri Lanka, Etiopien och Polen. Där framgår i mindre än 5 procent av akterna vem som utrett barnens bakgrund.

En social utredning finns oftare med i akterna över adoptioner som förmedlats via de svenska auktoriserade adoptionsorganisationerna. I akterna från Sydkorea finns alltid social utredning med. I de flesta akter från Kina finns en viss typ av social utredning genom att notariekontoret i sin övergivandeförklaring dokumenterat när, var och hur barnet hittades, och även SWI har dokumenterat den typen av uppgifter i sin rapport om barnets utveckling. I akterna från Colombia finns uppgift om att social utredning av barnet gjorts i ungefär 70 procent av akterna. Det är ICBF eller något av de privata barnhemmen som gjort utredningen. Social utredning finns däremot med i mindre än hälften av akterna från Chile. I de fall det framgår vem som utrett barnets bakgrund är det oftast AC:s socialsekreterare i Chile, men ibland en socialsekreterare vid domstolen eller på sjukhuset. När social utredning saknas står dock ofta något kort om barnets bakgrund i domstolens beslut om vårdnadsöverflyttning eller i AC-representanternas brev till de svenska adoptivföräldrarna.

Det har skett en tydlig förbättring över tid när det gäller hur ofta en social utredning finns med i akterna. Det finns med i samtliga av AC:s adoptionsakter från 2024.

I de privata och enskilda adoptionerna saknas relativt ofta förklaringar till varför barnet adopteras

I de privata och enskilda adoptionerna från Sri Lanka, Etiopien och Polen saknas förhållandevis ofta beskrivningar av varför barnet lämnas för internationell adoption. I vårt urval av akter från Polen och

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Sri Lanka finns sådan information i lite mer än hälften av fallen, och i akterna från Etiopien i drygt två tredjedelar av fallen.

I akterna rörande förmedlade adoptioner från Sydkorea och Chile framgår nästan alltid varför barnet ska adopteras internationellt. Ofta finns fylliga beskrivningar av detta. Även i Colombia framgår oftast skälet till adoptionen, även om de många gånger är relativt intetsägande. Det kan exempelvis vara att modern har lämnat barnet till barnhemmet eller domstolen, eller att hon inte kunde ta hand om barnet. Det är särskilt i de tidiga adoptionerna från Colombia som det saknas information om varför barnet ska adopteras. I Kina har skälet för adoption så gott som alltid varit att barnet hittats övergivet.

Endast i vissa länder har det varit tydligt vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption

I de privata och enskilda adoptionsakterna från Sri Lanka, Etiopien och Polen som vi granskat har det nästan aldrig framgått av akten vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. Även i akterna från Kina är det otydligt vilken aktör som avgjort att barnen är tillgängliga för adoption. I Colombia framgår det i ungefär 30 procent av akterna, och då har det varit ICBF som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. I akterna från Chile och Sydkorea har det däremot nästan alltid varit tydligt vem som har avgjort att barnet är tillgängligt för adoption. I Chile har det varit domstolen, och i Sydkorea har det varit adoptionsorganisationen CPS/SWS/KWS.

I de adoptionsakter vi granskat har vi i stort sett aldrig noterat att det finns med något särskilt dokument utfärdat av en myndighet, som förklarar att barnet är tillgängligt för adoption. Det gäller samtliga undersökta länder. Vår granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024 visar att det numera oftare finns med ett skriftligt beslut från en myndighet om att barnet är tillgängligt för adoption. Hur stor andel av adoptionsakterna som innehåller ett sådant dokument är delvis en tolkningsfråga.

I de privata och enskilda adoptionsakterna saknas relativt ofta information om vem som lämnat barnet för adoption

I de privata och enskilda akterna från Sri Lanka, Etiopien och Polen saknas relativt ofta information om vem som lämnat barnet för adoption. I akterna från Polen finns uppgift om det i ungefär hälften av fallen, och i akterna från Sri Lanka och Etiopien i ungefär 70 procent av fallen. I Chile, Colombia och framför allt Sydkorea framgår nästan alltid vem som lämnat barnet för adoption. I Kina, där det alltid handlar om övergivna barn, framgår aldrig vem som först lämnat barnet, men i drygt hälften av akterna vem som hittat barnet och lämnat det vidare till den lokala polisen och SWI eller barnhemmet.

Tabell 6.4 Uppgifter om hur det säkerställts att adoptionen är till barnets bästa

Land	Andel akter där det framgår vem som utrett barnets bakgrund	Andel akter där det framgår varför barnet behöver adopteras	Andel akter där det framgår vem som avgjort att barnet är tillgängligt för adoption	Andel akter med skriftligt beslut från en myndighet om att barnet är tillgängligt för adoption	Andel akter med information om vem som lämnat barnet för adoption
Chile	57 %	94 %	91 %	7 %	90 %
Colombia	72 %	87 %*	30 %	4 %	84 %
Sydkorea	100 %	95 %	98 %	0 %	99 %
Kina	75 %	100 %	0 %	0 %	**
Polen	*5 %*	*56 %*	*5 %*	*0 %*	*51 %*
Sri Lanka	*0 %*	*56 %*	*7 %*	*0 %*	*67 %*
Etiopien	*3 %****	*68 %*	*0 %*	*0 %*	*71 %*

Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

* Ofta står dock bara att föräldrarna lämnat barnet eller att barnet lämnats för att de inte kan ta hand om barnet, men utan närmare förklaring.

** Endast barn som hittats övergivna.

*** I flera akter har vi dock noterat att det är oklart, men att det eventuellt är myndigheten MOLSA som utrett barnets bakgrund.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.5.3 För övergivna barn finns inte alltid uppgifter om när, var och hur barnet hittades

I adoptionerna från Kina till Sverige har barnen i samtliga fall beskrivits som övergivna och barnen har hittats på olika platser. Men även i adoptionerna från Sydkorea och Etiopien har de barn som förmedlats för adoption till Sverige relativt ofta varit övergivna. I dessa fall finns av förklarliga skäl inte uppgifter om barnets föräldrar eller information om barnets bakgrund. Däremot borde det finnas information om när, var och hur barnet hittades och av vem för att visa att det verkligen handlar om ett övergivet barn. Sådan information kan också vara viktiga ledtrådar för adopterade som söker sitt ursprung.

Vår aktgranskning visar dock att det inte alltid framgår när, var och av vem barnet hittades. Det finns mer sådana uppgifter i akterna från Kina jämfört med akterna från Sydkorea och särskilt Etiopien. I akterna från Kina finns i omkring 90 procent av akterna uppgift om *när* barnet hittats och även *var* barnet hittades. Men det är endast i drygt 50 procent av akterna som det framgår *vem* som hittat barnet. Ofta står att den lokala polisen lämnade barnet till SWI, men det är oklart vem som hittade barnet och kontaktade polisen. AC har uppgett att det i Kina finns ett dokument utfärdat av polisen där det framgår vem som har hittat barnet, platsen och tidpunkten. Men det dokumentet finns endast sparat i Kina och har inte överlämnats till adoptivföräldrarna eller adoptionsorganisationen.

I akterna från Sydkorea som rör övergivna barn finns i drygt 60 procent av akterna uppgift om *när* och *var* barnet hittades. Uppgift om *vem* som hittade barnet finns endast i drygt 20 procent av akterna. Det var huvudsakligen på 1970-talet som det inte alltid framgick var barnet hittades, men då var det i stället vanligare att det framgick vem som hittat det övergivna barnet.

I drygt hälften av de privata och enskilda adoptionsakterna från Etiopien rörande övergivna eller föräldralösa barn, finns information om var barnet hittades. Det är betydligt ovanligare att det framgår vem som hittade barnet eller vilket datum barnet hittades.

Tabell 6.5 Uppgifter om när, var och hur barn har hittats

Land	Andel akter som avser övergivna barn	Andel akter med uppgift om när barnet hittades	Andel aktermed uppgift om var barnet hittades	Andel akter med uppgift om vem som hittade barnet
Chile	5 %	x	x	x
Colombia	6 %	x	x	x
Sydkorea	40 %	62 %	67 %	23 %
Kina	96 %	91 %	92 %	54 %
Polen	*0 %*	*x*	*X*	*x*
Sri Lanka	*0 %*	*x*	*X*	*x*
Etiopien	*42 %*	*8 %*	*54 %*	*15 %*

Andelar beräknas här utifrån de akter som handlar om just övergivna barn. Inte andelar av samtliga akter.
Obs! Resultaten för de tre sista länderna (kursiverat) för vilka vi granskat privata och enskilda adoptionsakter, bör tolkas med större försiktighet på grund av att det är färre akter med i urvalet.

6.6 Tveksamt om subsidiaritetsprincipen efterlevts

Utredarens bedömning: För att svenska aktörer ska vara säkra på att subsidiaritetsprincipen efterlevts behöver det finnas dokumentation som visar att ursprungslandet har prövat och funnit att det inte finns något lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland innan barnet förmedlas för adoption till Sverige. Även om subsidiaritetsprincipen första gången uttrycktes av FN i 1986 års deklaration har principen erkänts i praxis sedan 1950-talet. Information om hur subsidiaritetsprincipen har efterlevts borde därför ha funnits med i adoptionsakter under hela den undersökta perioden och särskilt från slutet av 1980-talet.

Det framgår sällan av adoptionsakterna vilka ansträngningar ursprungsländerna har gjort för att söka nationella lösningar innan barnen bedöms vara tillgängliga för adoption till Sverige. I flera länder har adoptionsprocessen ofta varit så snabb att det finns en ökad risk att subsidiaritetsprincipen inte efterlevts.

Vissa förbättringar har gjorts över tid, men Sverige säkerställer fortfarande inte i tillräcklig utsträckning att subsidiaritetsprincipen följs. Svenska aktörer litar på att ursprungsländerna använder internationell adoption som en lösning efter att andra alternativ prövats noga, men kontrollerar det inte.

6.6.1 Inledning

En grundläggande princip vid adoption är subsidiaritetsprincipen, som innebär att ett barn endast ska adopteras av en familj i ett annat land om barnet inte kan växa upp med sin ursprungliga familj och det inte heller finns något annat lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland. Principen har kommit till uttryck i såväl internationell som svensk praxis sedan 1950-talet. I prop. 1978/79:108 står att det i allmänhet anses vara bäst för ett barn att få stanna i den egna biologiska familjen eller åtminstone få stanna i hemlandet som foster- eller adoptivbarn. Att bli adopterad utomlands är dock att föredra framför att växa upp på en institution.[145] Subsidiaritetsprincipen kom till uttryck i 1986 års deklaration[146] och bekräftades och tydliggjordes i barnkonventionen 1989 och i 1993 års Haagkonvention.

6.6.2 Det framgår sällan att ursprungslandet sökt nationella lösningar innan barnet adopteras till Sverige

Vår aktgranskning visar att det är sällsynt med dokumentation i akten som visar att ursprungsländerna har sökt nationella lösningar innan barnen blir tillgängliga för adoption till Sverige. Sådana insatser kan ha gjorts utan att det framgår av adoptionsakten i Sverige. Ofta framstår det dock som att internationell adoption ofta har varit ett förstahandsval och inte en lösning när andra möjligheter är uttömda.

I akterna från Chile framgår i drygt 20 procent av fallen att man först sökt en nationell lösning. Siffran har inte förändrats över tid. När det gäller Colombia har vissa förbättringar skett över tid. I de tidiga akterna från Colombia framgår i stort sett aldrig att man sökt efter nationella lösningar innan barnet förmedlats för adoption till Sverige (i mindre än 5 procent av akterna). Efter att subsidiaritetsprincipen infördes 1993 och fram till 2013 framgår i drygt 10 procent av akterna att man sökt nationell lösning. Efter 2013 när Colombia ytterligare skärpte kraven, kommenteras i ungefär hälften av akterna att man försökt hitta en lösning inom den närmsta familjen.

[145] Prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.*, s. 9 f.
[146] Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption.

I akterna från Kina och Sydkorea har vi inte sett information om att man sökt nationella lösningar för att ta hand om barnet innan det blir aktuellt för internationell adoption. Detta trots att många av adoptionerna från Sydkorea och Kina skett efter att subsidiaritetsprincipen infördes i barnkonventionen. Hur Sydkorea tillämpar subsidiaritetsprincipen har varit en återkommande fråga för den svenska tillsynsmyndigheten sedan 1970-talet. Alltsedan 1960-talet har Sydkoreas ambition varit att minska och slutligen upphöra helt med de internationella adoptionerna. Från 1980-talet har Sydkoreas ekonomi varit sådan att landet borde ha kunnat lösa situationen för barnen nationellt. Sydkorea har fått kritik för att de trots sin enorma ekonomiska tillväxt från 1960-talet och framåt inte har avslutat sitt internationella adoptionsprogram.

Inte heller i några av de privata och enskilda akterna från Sri Lanka och Etiopien vi granskat framgår att man sökt en nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. Forskare och andra aktörer har pekat på att Etiopien är ett av de länder som har haft utmaningar i genomförandet av subsidiaritetsprincipen ända fram till 2010-talet.[147] I Sri Lanka dröjde det till 2000-talet innan nationell adoption har prioriterats för barn i behov av en ny familj.[148]

När det gäller Polen framgår i mindre än var tionde akt vi granskat att man sökt en nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. Viss förbättring har skett över tid. Enligt avtalet från 1990 mellan det polska hälsoministeriet och den polska organisationen TPD skulle barn i första hand adopteras av en polsk familj,[149] och år 1992 slog Högsta domstolen fast att subsidiaritetsprincipen gällde i Polen även fast den inte var reglerad i polsk lag. Trots detta framgår det endast i 25 procent av akterna från 1993 och framåt att man först sökt nationell lösning. År 1995 ratificerade Polen 1993 års Haagkonvention och lagreglerade subsidiaritetsprincipen.[150]

---

[147] B. Mezmur (2010), *"The sins of the 'saviours'": Child trafficking in the context of intercountry adoption from Africa*. Paper presented at the Special Commission of the Hague Conference on Private International Law, The Hague, Netherlands, 17–25 June 2010, Information Document no. 2; Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009), *Fruits of Ethiopia. Intercountry Adoption: The Rights of the Child, or the 'Harvesting' of Children? A Study on Intercountry Adoption in Ethiopia*.

[148] https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/sri-lanka/. Hämtad 2023-05-25; FFIA:s nyhetsbrev januari 2013. Inkommet från FFIA; FFIA :s landrapport 2014 inkom MIA 2014-06-11 dnr 3.3.2:367:1/14; FFIA:s landrapport Sri Lanka 2007 inkom MIA 2007-06-04 dnr 64:352:1/07.

[149] NIA. Rapport från NIA:S besök i Warszawa 25–28 februari 1991 – se även kortfattad första rapport mars 1991, dnr 72:338/91.

[150] Se t.ex. MIA. Beslut om auktorisation BFA – Polen den 8 oktober 2007, dnr 61:502/07.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vissa förbättringar har skett när det gäller redogörelser för hur subsidiaritetsprincipen efterlevs, men fortfarande finns brister. I vår granskning av AC:s samtliga adoptionsakter från 2024 framkommer att det i drygt en tredjedel av akterna inte framgår att ursprungslandet har försökt hitta lösningar för barnet inom landet innan det förmedlas för internationell adoption. Det gäller framför allt adoptioner från Indien och Sydkorea. Vad gäller Indien framhåller AC att ett av dokumenten som centralmyndigheten utfärdat och som finns med i akten (NOC) innebär att myndigheten säkerställt att subsidiaritetsprincipen efterlevts. Som adoptionsorganisation har de dock inte rätt att ta del av den informationen eftersom den är sekretessbelagd. I Indien finns riktlinjer som beskriver vilka steg som måste ha vidtagits innan en internationell adoption kan bli aktuell och ett digitalt system för att under en given tid söka efter inhemska föräldrar. Det är först därefter, när alla möjligheter att finna en familj i Indien är uteslutna, som det finns möjlighet till en internationell adoption. I Sydkorea framhåller AC att det inte framgår av akterna, men att det är väl känt att det finns en välreglerad kontroll i landet innan en internationell adoption blir aktuell. Min bedömning är att generella regler och riktlinjer är bra, men räcker inte för att säkerställa att tillräckliga åtgärder har vidtagits i de enskilda fallen. Man har litat på systemet i stort, men inte säkerställt att reglerna efterlevs.

I övriga två tredjedelar av akterna beskrivs att barnet inte kan tas om hand nationellt, och oftast anges också någon förklaring. Det kan handla om att det inte finns någon lämplig familj i landet eftersom det finns så många barn tillgängliga för adoption, att ingen inhemsk familj har visat intresse för att adoptera barnet efter utannonsering eller att det inte finns några adoptionsvilliga familjer behöriga för matchning i familjen. I några fall beskrivs barnets ålder, en funktionsnedsättning eller att ursprungsföräldrarna missbrukar droger som försvårande omständigheter för att hitta lösningar inom landet.

Vilka konkreta försök att finna nationella lösningar framgår däremot mer sällan av akterna. Det beskrivs i mindre än 20 procent av akterna, och då har vi även räknat in försök att placera barnet hos släktingar.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.6.3 I Sydkorea och Chile har processen varit så snabb att risken ökar för att subsidiaritetsprincipen inte följts

Vår aktgranskning för Sydkorea visar att det har gått snabbt från det att barnet hittats övergivet till dess att svenska föräldrar har utsetts för barnet. För hälften av de övergivna barnen har det skett inom 2,5 månader efter att de hittats. Om man ser till samtliga barn i aktgranskningen (ej endast övergivna barn) har hälften av barnen varit under fyra månader gamla när svenska adoptivföräldrar utsetts. Detta väcker frågor om barnets bakgrund har utretts tillräckligt noga och om Sydkorea i tillräcklig utsträckning ansträngt sig för att hitta andra omvårdnadslösningar för barnet inom landet.

I våra intervjuer med personer som har adopterats på 1970- och 1980-talet har vi också fått flera exempel på att adoptionsprocessen i Sydkorea gått väldigt fort och även att beslut har fattats i fel ordning. En adopterad blev utvald för internationell adoption en vecka efter att ha lämnats på polisstationen. En annan berättade att handläggningstiden i Sydkorea var två månader från att barnet hittades till ankomsten till Sverige. SWS beslut om att barnet var tillgängligt för adoption fattades när barnet redan var i Sverige. Ytterligare en av våra informanter berättade att föreståndaren för SWS blev utsedd som vårdnadshavare och godkände adoptionen när barnet befann sig i Sverige. Barnet lämnade alltså landet innan det slagits fast att barnet var tillgängligt för adoption.

Även adoptionsprocessen i Chile har varit mycket snabb. Enligt företrädare för brottsutredningen i Chile har handläggningstiderna för internationella adoptionsärenden varit betydligt kortare än vad den juridiska handläggningstiden för adoption borde ha varit i Chile. Den juridiska handläggningstiden i Chile borde enligt dem ha varit minst fyra månader, men de konstaterar att handläggningstiden varierar från bara några dagar upp till mer än 90 dagar i ett fåtal fall.[151] Vår aktgranskning visar att det i genomsnitt har tagit 18 dagar från social utredning till beslut om vårdnadsöverflyttning, och därefter ytterligare 20 dagar innan barnet anländer till Sverige. Barnen från Chile var också ofta väldigt små när de kom till Sverige. Nästan hälften av barnen från Chile har varit under fyra månader gamla när de anlände till Sverige. Den snabba processen i Chile väcker frågor

[151] MFoF *Ny information från brottsutredningen i Chile om internationella adoptioner den 25 januari 2019.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

om barnens bakgrund verkligen har utretts tillräckligt noga och om Chile i tillräcklig utsträckning ansträngt sig för att hitta inhemska lösningar för barnen, innan man beslutar att de ska adopteras till Sverige.

Även barnen från Sri Lanka har varit mycket små när de anlänt till Sverige. En tredjedel av barnen var under 3 månader. I övriga länder har barnen varit något äldre när de kommit till Sverige, framför allt barnen från Colombia och Kina.

6.6.4 I de fall barnen beskrivits som övergivna framgår sällan vilka ansträngningar som gjorts för att finna föräldrarna

Vår aktgranskning visar att det sällan framgår att aktörer i ursprungsländerna har sökt efter barnets föräldrar eller släktningar i de fall det handlar om övergivna barn. I akterna från Kina står visserligen nästan alltid något om att de ursprungliga föräldrarna eller andra släktingar inte kunnat hittas. Det står dock på liknande sätt i alla övergivandecertifikat, ungefär ”Her birth parents and other relatives have not been found up to now” och det finns inte någon närmare beskrivning av vilka insatser som gjorts och oftast inte heller hur länge sökningen pågått, trots att det var ett krav enligt kinesisk lag.

Vilka ansträngningar som gjorts för att söka efter ursprungsföräldrar eller släktingar för övergivna barn framgår ytterst sällan i de privata och enskilda akterna från Etiopien, då barnet uppges vara övergivet. Från 1982 och framåt framgår dock oftast att myndigheterna i Etiopien satt in en annons i en nyhetstidning några veckor innan domstolen fattar beslut om adoption för att se om någon gjorde anspråk på barnet inom föreskriven tid. I annonsen framgår att barnet är föreslaget för adoption.

6.6.5 Ett fall i Colombia visar att man inte gjort tillräckliga eftersökningar efter barnets familj

I våra intervjuer i Colombia har vi fått beskrivet att ansvariga myndigheter under 1970- och 1980-talet inte alltid noggrant utredde om det fanns någon i barnets familj som kunde ta hand om barnet. Barnet förklarades snabbt som övergivet och adopterades utom-

lands.[152] Att man i Colombia inte noggrant utredde om det fanns någon i barnets familj som kunde ta hand om barnet innan det adopterades utomlands, är särskilt problematiskt mot bakgrund av den långvariga väpnade konflikten i Colombia som inneburit en ökad risk för att barn tagits eller skiljts från sina föräldrar. Ett tydligt exempel på detta handlar om ett barn som adopterades till Sverige 1993 via AC. Pojken och hans mor hade kidnappats av en grupp paramilitärer i sydvästra Colombia i december 1992, och pojken hade sedan hittats övergiven 25 mil från sin hemstad. Pojken förklarades övergiven av en domstol i Pasto och domstolen fattade därefter beslut om adoption av pojken till en svensk familj. Senare framkom att ICBF hade annonserat i lokalmedia om att man funnit ett övergivet barn och annonserade vid tre tillfällen efter barnets föräldrar via den lokala radiostationen – men uppgett felaktigt namn på pojken och eftersökningarna gjordes inte i hela landet utan i den region där han hittades. Pojkens mormor inledde en process om hävande av adoptionen. År 1995 förklarade Högsta domstolen i Pasto adoptionen ogiltig eftersom man underkände övergivandeförklaringen.[153]

6.7 Avsteg från en rättssäker adoptionsprocess

Utredarens bedömning: Svenska aktörer har på olika sätt gjort avsteg från en rättssäker adoptionsprocess för att få adoptera fler barn och för att processen ska gå snabbare. Att kringgå de skyddsåtgärder som omgärdar adoptionsprocessen innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets grundläggande rättigheter.

I vissa länder har barn förts till Sverige utan att något beslut om adoption har fattats i ursprungslandet. I Chile har det skett genom att svenska föräldrar fått vårdnaden om barnen i Chile, och i Sydkorea genom att barnen har förts till Sverige som fosterbarn. I Colombia, Polen och Etiopien har barnen ibland kommit till Sverige innan ett slutligt adoptionsbeslut fattats.

[152] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022), *Hay futuro si hay verdad – Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio.*
[153] Svenska ambassaden Bogotá, kryptotelegram till UD 1995-06-21, dnr R34, Vco, 139.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I Chile har barnen ibland fått svenska namn i ett födelsebevis, redan innan domstolen fattat beslut om vårdnadsöverflyttning. I framför allt Sri Lanka har adoptivföräldrar adopterat barn privat utan godkännande av förmedlingsväg och tagit emot ett annat barn än det de fått barnbesked om, så kallat ”barnbyte”.

Avsteg från adoptionsprocessen har också skett i form av så kallade ”kuddadoptioner” där svenska kvinnor felaktigt registrerat sig som biologisk mor till ett barn i ett annat land. Ett annat förfarande är falska faderskapsbekräftelser där svenska män felaktigt uppgett sig vara biologisk far till ett barn. Ytterligare ett exempel på avsteg är att gravida kvinnor rest till Sverige för att föda ett barn och låta ett svenskt par adoptera barnet nationellt. Dessa förfaranden är exempel på oetiska ageranden som syftar till att kringgå den internationella adoptionsprocessen.

6.7.1 Inledning

Att göra avsteg från ordinarie adoptionsprocessen vid den aktuella tidpunkten, innebär att de skyddsåtgärder som funnits för att beakta barnets bästa inte har respekterats. Det innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets grundläggande rättigheter.

6.7.2 Barn har ibland förts till Sverige utan adoptionsbeslut

I vissa länder har barn anlänt till Sverige utan att beslut om adoption fattats i ursprungslandet. Ibland har det berott på att det andra landet inte haft en adoptionslagstiftning eller att ursprungslandets adoptionslagstiftning inte ansetts möjlig att tillämpa för internationella adoptioner. Det kan också ha berott på att det var långa väntetider i ursprungslandets domstolar och att barnet därför lämnat landet innan adoptionen är genomförd där.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vårdnadsöverflyttning i Chile var ett sätt att kringgå den chilenska lagstiftningen

Chiles adoptionslag ställde krav på en prövotid om två respektive fyra år innan barnet fick adopteras. Under prövotiden skulle barn och adoptanter bo tillsammans för att se att adoptionen var till barnets bästa.[154] För att underlätta adoptioner till Sverige utarbetade AC 1973 tillsammans med Chiles justitiedepartement en egen modell som innebar att chilensk domstol fattade beslut om vårdnadsöverflyttning till de svenska blivande adoptivföräldrarna. Adoptionen genomfördes sedan i svensk domstol utan att avvakta den lagstadgade prövotiden i Chile. Genom att föra över vårdnaden på de blivande adoptivföräldrarna och sedan adoptera barnet i Sverige kunde man kringgå Chiles adoptionslagstiftning och snabba på adoptionsprocessen.

Barnen har ibland förts till Sverige som fosterbarn för att senare adopteras

I Sydkorea förenklades adoptionsprocessen 1972 så att det inte längre krävdes ett adoptionsbeslut i domstol, utan endast ett beslut om utresetillstånd, innan barnet lämnade landet. Anledningen till ändringen var att de långa väntetider som uppstått i de sydkoreanska domstolarna medförde att barnen under lång tid blev kvar i fosterplacering i Sydkorea. Mellan åren 1973 till 2012 gav SWS samtycke till att barn fosterhemsplacerades i Sverige för att senare adopteras genom beslut i svensk domstol.[155] Under perioden har alla barn som förmedlats för adoption från Sydkorea kommit till Sverige som fosterbarn, och vid ankomst till Sverige haft föreståndaren för SWS som vårdnadshavare. En konsekvens av förfarandet var att barnen, som vi uppfattar det av arkivmaterialet, inte hade någon juridisk vårdnadshavare i Sverige innan beslut om adoption fattades i Sverige. Vår aktgranskning visar dessutom att det i genomsnitt har dröjt ett år från att barnet anlänt från Sydkorea till dess att ett beslut om adoption har fattats i svensk domstol. I de akter vi granskat har tiden mellan barnets ankomst till Sverige och adoptionsbeslut i domstol varierat från drygt en månad till nästan 4 år. Detta innebär

[154] Artikel 2 lag nr 16 346 från 1965.
[155] Brev från Socialstyrelsen till SWS den 2 oktober 1972, HB2/14:5, R 34 Xko.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

att barn i många fall saknat juridisk vårdnadshavare i Sverige under lång tid.

Ett liknande förfarande användes under 1970-talet i adoptionerna från Etiopien till Sverige. Då kom många barn från Etiopien som fosterbarn på grund av de långa väntetiderna i etiopiska domstolar.[156] Det förekom både i privata adoptioner och adoptioner via organisation, det vill säga via AC. AC bedömde att det utifrån ett barnrättsperspektiv var bättre att barnen kom till Sverige som fosterbarn än att låta barnen vara kvar länge på institutioner med hög dödlighet.[157] Inom något år genomfördes adoptionen först i etiopisk domstol och därefter i svensk domstol.

Barn från Colombia och Polen har ibland kommit till Sverige innan ett slutligt adoptionsbeslut fattats

Barn från Colombia har ibland förts till Sverige innan beslut om adoption har fattats. Under 1980-talet lämnade många barn Colombia utan ett slutgiltigt adoptionsbeslut (sentencia). I lagen från 1989 ställdes krav på att det slutliga domstolsbeslutet skulle vara fattat och barnets nya födelsebevis registrerat innan barnet lämnade landet. En domare vid en familjerätt i Bogotá säger i en intervju med oss att det faktum att barn före 1989 kunde lämna landet utan slutgiltigt adoptionsbeslut gav utrymme för oegentliga adoptioner. I de akter vi granskat och där datum framgår, har 44 procent av barnen från Colombia kommit till Sverige innan det slutgiltiga beslutet om adoption fattats i Colombia. Det beslutet fattades i de fallen oftast några månader efter att barnet kommit till Sverige, men det varierar från några dagar till närmare 2 år efter ankomsten.

Även från Polen har blivande adoptivföräldrar fört barn till Sverige innan det är helt klart att de kommer få adoptera barnet. NIA blev uppmärksammad på detta i mitten av 1990-talet. I ett fall hade en domstol i Polen beslutat att en familj fick ta med sig ett barn till Sverige för medicinsk vård och rehabilitering.[158] I aktgranskningen har vi sett exempel på att barn kommit till Sverige en månad innan beslut om adoption fattats i Polen.

[156] PM 1973-04-07 inkom till Socialstyrelsens NIA 1973-10-12 dnr 14:116/72 och 79:455/73.
[157] Möte med AC och BFA 2024-03-11.
[158] Från Riksarkivet, sekretessmaterial.

6.7.3 I Chile har barn ibland registrerats med svenska namn före beslutet om adoption

I en del födelsebevis som utfärdats i samband med adoption finns ett svenskt namn angivet – antingen de blivande adoptivföräldrarnas efternamn eller ett svenskt förnamn. När det gäller Chile finns svenska namn med i 85 procent av födelsebevisen som upprättats vid adoption och som finns med i de akter vi granskat. I just Chile blir detta problematiskt eftersom detta födelsebevis oftast upprättades några dagar eller veckor innan beslutet om vårdnadsöverflyttning togs i Chile. Åtminstone 20–25 procent av de chilenska barnen förefaller ha fått svenska namn innan det har fattats beslut om att flytta över vårdnaden på de blivande svenska adoptivföräldrarna och därmed även innan barnet anländer till Sverige och långt innan ett beslut om adoption fattas.[159] Enligt Chileadoption.se har en socialarbetare i byn Perquenco som ligger strax norr om Lautaro registrerat över 200 barn med svenskt namn innan beslut om adoption.[160]

I Colombia har ett svenskt för- eller efternamn stått med i ungefär 90 procent av födelsebevisen som upprättats i samband med adoption, men födelsebeviset har i dessa fall oftast upprättas samma dag eller några dagar efter beslutet om adoption. I vår aktgranskning av privata och enskilda akter från Sri Lanka, Etiopien och Polen har vi endast i undantagsfall sett exempel på att svenska namn finns angivet i födelsebevisen, och det har då upprättats efter adoptionsbeslutet.

I vår granskning av AC:s samtliga akter från 2024 framkommer att någon form av födelsebevis finns med i de allra flesta akter. Ibland är det ett ursprungligt födelsebevis och ibland ett nyupprättat. I akterna från Colombia finns nu ursprungliga födelsebevis. Födelsebevisen i akterna från Indien är däremot oftast upprättade strax efter domstolens beslut om adoption, och där står endast barnets nya efternamn och adoptivföräldrarna med. Att det inte finns med något ursprungligt födelsebevis från Indien beror på bestämmelser i landet om att ursprungsfamiljen får vara anonym.

[159] Se även Sveriges radio P1 2024-10-18 ”DNA-spåret i Chile – Annas resa hem.”
[160] Möte med Chileadoption.se 2024-04-23.

6.7.4 ”Falska födslar” och ”kuddadoptioner” i bland annat Chile på 1980-talet

AC:s representant i Chile rapporterade 1981 om att ett större antal privata adoptioner genomförts, i flera fall sannolikt genom sådana så kallade ”falska födslar”.[161] Även år 1987 fick NIA:s kansli uppgift om att svenska familjer genomfört så kallade ”kuddadoptioner” i Chile.[162] Den här typen av kringgående av den internationella adoptionsprocessen har också förekommit i andra länder. År 1980 fick NIA kännedom om att svenska familjer rest till Brasilien och tagit kontakt med förlossningskliniker där de anvisats ett barn. En födelseattest utfärdades om att den svenska kvinnan fött barnet på kliniken. NIA konstaterade att detta var straffbart både enligt svensk och brasiliansk lag.[163] Redan på 1970-talet hade svenska medier rapporterat om att adoptivmammor gick in på BB i Brasilien med en kudde under tröjan och kom ut med ett barn, som sedan registrerades som hennes biologiska barn.[164] I början av 1980-talet fick NIA också uppgifter om att två ”skenadoptioner” från Bolivia förmedlats genom en svensk auktoriserad organisation samt att om ett fall av ”kuddadoption” från Malaysia till Sverige. [165]

6.7.5 Polska gravida kvinnor har på 1990-talet rest till Sverige för att lämna barn för adoption till svenska par

Ett annat tillvägagångssätt som förekommit för att kringgå den internationella adoptionsprocessen är att gravida kvinnor rest till Sverige för att föda ett barn som sedan adopteras nationellt. De exempel vi sett är från 1990-talet och har gällt barn födda av polska kvinnor. Svensk media rapporterade 1993 om att svenska par har betalat gravida polska kvinnor för att komma till Sverige och föda barnet här. Det svenska paret kunde ta kontakt med en advokat i Polen och betala en summa pengar. Därefter kom en gravid polsk kvinna till familjen och bodde hos dem de sista månaderna före förlossningen. När den skäliga betänketiden på sex veckor hade gått skrev den polska

[161] NIA. Bilaga till NIA-protokoll 1980-01-30, Protokoll 1980-04-17.
[162] NIA. Protokoll 1986/87 Nr 7 1987-02-18.
[163] NIA informerar nr 4 1980.
[164] Enligt DN 2021-02-21.
[165] NIA protokoll 1980-09-19; NIA protokoll 1982-02-25.

kvinnan under ett intyg om att hon ville lämna ifrån sig barnet.[166] Denna fråga har uppmärksammats i svenska riksdagen. I en riksdagsmotion 1993 beskrevs att förfarandet blivit allt vanligare.[167]

Det finns medieuppgifter om att detta förfarande även förekom i adoptioner från Finland till Sverige på 1970-talet. År 1973 rapporterade svensk media om att minst 200 finska barn hade sålts till svenska familjer. I dessa fall kom en finsk kvinna till Sverige och födde sitt barn som därefter lämnades till en svensk familj för adoption. Pengar användes som lockmedel till ogifta gravida kvinnor med dålig ekonomi.[168]

6.7.6 Falska faderskapsärenden i Polen på 1990-talet och i Thailand på 1970-talet

I Polen har även falska faderskapsbekräftelser använts för att kringgå den internationella adoptionsprocessen.[169] Under 1995 framkom uppgifter om falska faderskapsbekräftelser av svenska män. NIA beskrev ett fall där en man påstått sig vara far till ett barn som fötts av en kvinna i Polen. Avsikten var att hans hustru skulle adoptera barnet. Han uppgav emellertid senare att han inte var far till barnet.[170] Svenska ambassaden hade också noterat att det förekommit allt fler falska faderskapsbekräftelser, där utländska män hade tagit på sig faderskapet till polska barn. Detta hade uppmärksammats i polska medier och i ett fall gällt en svensk medborgare.[171] Ibland har falska faderskap arrangerats direkt mellan den biologiska modern och de blivande svenska föräldrarna och ibland genom en mellanhand.

Falska faderskapsärenden har även förekommit i adoptioner från Thailand på 1970-talet. År 1977 och 1978 framkom att thailändska barn kom till svenska familjer genom att den svenska adoptivfadern registrerades som biologisk far till barnet. Han kunde sedan söka pass för barnet utan att Inrikesministeriet blev inkopplade i ärendet. En thailändsk advokat hade förmedlat adoptionerna samt uppmanat adoptivföräldrarna att återsända de falska handlingarna när

[166] TT 1993-02-28.
[167] Sveriges riksdag. Motion 1992/93:So445 av Liselotte Wågö (m). Adoptioner av barn födda i Sverige av utländska kvinnor.
[168] GT 1973-12-27 ”Svenska familjer åker till Finland och köper barn”.
[169] Rapporten ligger till grund för en artikel i The Economist 2013-07-26 ”Illegal Adoptions in Poland – Baby on Sale”.
[170] Telefax från NIA till svenska ambassaden i Warszawa 1995-12-01.
[171] Telefax från Sveriges ambassad Warszawa till NIA, 1995-12-20.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

de anlänt till Sverige och därefter skickat dem ett adoptionsmedgivande från barnets biologiska föräldrar.[172] NIA beskriver också ett annat förfaringssätt där någon av de biologiska föräldrarna söker pass för sig och barnet och reser ut ur landet, exempelvis till Hong Kong eller Kuala Lumpur. Där mötte adoptivföräldrarna upp och tog hand om barnet och fick då även ett adoptionsmedgivande från föräldrarna. Båda förfaringssätten kringgår thailändska lagar. NIA påpekar att det i de här fallen inte finns handlingar som gör att adoptivföräldrarna kan fullfölja adoptionsförfarandet i Sverige. Man riskerar alltså att en adoption inte kan komma till stånd.[173] En tidigare medarbetare vid NIA beskriver att det uppstod problem med smuggling av spädbarn från Thailand. Det hade hunnit komma ganska många barn innan NIA med ambassadörens hjälp lyckades få stopp på förfarandet.[174]

6.7.7 Adoptivföräldrar har adopterat barn utan giltiga medgivanden och tillstånd

Adoptivföräldrar har ibland adopterat barn utan giltigt medgivande om förmedlingsväg

År 1985 infördes ett krav på att den som skulle adoptera ett barn från ett annat land måste ha ett medgivande från socialnämnden att ta emot ett barn för adoption, som också omfattade ett godkännande av den kontakt som de sökande ämnade anlita för att hitta barnet. Socialnämnden blev skyldig att i sitt beslut om medgivande ange för vilket förmedlingssätt beslutet gällde. Om en svensk auktoriserad organisation skulle lämna förmedlingshjälp skulle beslutet utformas så att det gällde generellt för förmedling genom samtliga av NIA auktoriserade organisationer. Var det fråga om en privat adoption skulle däremot namnet på det förmedlande organet framgå av beslutet.[175] Det var inte tillåtet att använda sig av ett annat förmedlingssätt än vad som var angivet i deras medgivande.

I Sri Lanka uppstod under 1986 och 1987 problem med att svenska familjer som fått medgivande att adoptera genom svensk auktoriserad sammanslutning, använde sitt medgivande för att adoptera

[172] NIA protokoll februari 1977 och december 1977; NIA informerar mars 1978.
[173] NIA protokoll januari 1978; NIA informerar mars 1978.
[174] Intervju med tidigare medarbetare vid NIA 2022-10-13.
[175] Prop. 1984/85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*, s. 13.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

genom en privat kontakt i Sri Lanka.[176] Det framgår av vår arkivgenomgång, och vi har också sett exempel på detta från 1986 i vår aktgranskning. Det finns därutöver flera exempel på att adoptivföräldrar som reste till Sri Lanka för att adoptera ett barn via BV, under resan adopterade ytterligare ett barn genom BV:s samarbetskontakt. Det andra barnet adopterades då privat utan BV:s förmedling, men fortfarande med hjälp av BV:s kontaktperson.[177] Under 1983 uppdagades dessutom att BV hade vänt sig direkt till adoptivfamiljer för att meddela att de kunde få adoptera ett syskon till det barn de tidigare adopterat, trots att dessa familjer inte längre hade ett giltigt medgivande.[178]

Det har också förekommit att barn från Etiopien har adopterats privat trots att godkännandet av förmedlingsväg endast gällde adoption via svensk auktoriserad adoptionsorganisation. NIA blev 1990 uppmärksam på att det även i Polen fanns en risk att svenska adoptanter gjorde sig skyldiga till lagbrott genom att använda sig av ett annat förmedlingssätt än vad som var angivet i deras medgivande. Under 1995 såg NIA flera exempel på att svenskar som hade medgivande för adoption genom en auktoriserad svensk organisation på olika sätt fick hjälp att adoptera på annat sätt.[179] Vår aktgranskning visar att enskild adoption från Polen i en del fall har genomförts trots att medgivandet endast gällt för adoption genom auktoriserad svensk adoptionsorganisation. Adoptioner i strid med erhållet medgivande har även förekommit vid adoptioner från Rumänien. År 1994 uppmärksammades NIA av FFIA på att svenskar använde sitt medgivande de fått för att adoptera genom svensk organisation för att adoptera privat från Rumänien.[180]

[176] Tre exempel på felaktig handläggning av ärenden rörande medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen NIA dnr 49:380/86; Fem exempel där medgivandet använts felaktigt, se NIA:s brev till svenska ambassaden i Colombo 1986-11-07, NIA dnr 49:402/86; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1986-10-29, NIA dnr 49:402/86; Brev från FFIA till NIA 1986-10-08 och PM till NIA från en socialsekreterare 1986-10-16, båda NIA dnr 69:360/86.
[177] BV:s brev till NIA angående en enskild adoptivfamilj 1983-06-15 inkom NIA 1983-06-16 (inget diarienummer); BV:s rapport till NIA om barn som kommit genom BV:s organisation i bilaga till BV:s brev till NIA angående en enskild adoptivfamilj 1983-06-15, inkom NIA 1983-06-16 (inget diarienummer).
[178] NIA tjänsteanteckning 1983-08-11 (dnr framgår ej, men ev. 69:172/83).
[179] Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 31 januari 1995 dnr 72:28/95.
[180] FFIA:s brev ”Ang. enskilda adoptioner i Rumänien” till NIA 1994-08-04, NIA dnr 69:321/94.

Adoptivföräldrar har ibland tagit emot ett annat barn än de fått barnbesked om – ”barnbyte”

När NIA besökte Sri Lanka i november 1991 beskrev familjer som adopterat via BV att ”barnbyten” hade blivit mycket vanligt förekommande, det vill säga att adoptivföräldrarna har fått med sig ett annat barn hem från Sri Lanka än det barn de fått barnbesked om. NIA:s undersökning bland 35 familjer som adopterat via BV under perioden juni till december 1991 visar att 16 av familjerna råkat ut för barnbyten. Fem av dem hade råkat ut för två eller flera barnbyten.[181] I vårt stickprov på BV:s akter från 1980-talet framkommer också i 3 av 8 akter att det har skett ett barnbyte. I ett fall från 1981 fick adoptivföräldrarna samma dag som de skulle resa till Sri Lanka information från BV om att de skulle få ett annat barn än det de trodde, eftersom barnets mor hade blivit sjuk och inte kunde ge sitt samtycke till adoptionen. Familjen reste ändå och adopterade ett annat barn utan medgivande för just det barnet. I ett annat fall från 1981 dog det barn som adoptivföräldrarna skulle hämta under deras vistelse i Sri Lanka, och då adopterade de i stället ett annat barn utan att först inhämta nytt tillstånd. Även i flera av våra intervjuer med adopterade från Sri Lanka framkommer att deras adoptivföräldrar egentligen skulle ha fått ett annat barn, men att mödrarna ångrade sig i ett sent skede och då ordnade aktörerna i Sri Lanka snabbt fram ett annat barn.

6.8 Svenska aktörers agerande när oegentligheter uppdagats

Utredarens bedömning: Sverige har samarbetat med länder där det har förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det har ålegat svenska aktörer att säkerställa att adoptioner från dessa länder till Sverige har gått rätt till.

Det finns flera exempel på när svenska adoptionsorganisationer och den svenska tillsynsmyndigheten har vidtagit relevanta åtgärder när problem och oegentligheter uppdagats. Svenska

[181] Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA; NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionsorganisationerna har vid flera tillfällen dragit sig ur eller avböjt osäkra samarbeten. NIA har lagt ner mycket arbete på att hantera problem och oegentligheter förknippade med de privata adoptionerna från bland annat Colombia och Sri Lanka, även om åtgärderna inte varit tillräckliga. Samtidigt ser vi många exempel på att svenska aktörer inte agerat tillräckligt kraftfullt när de fått information om oegentligheter. Det har till exempel handlat om underlåtenhet att ta reda på mer information eller att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter.

Den svenska adoptionsverksamheten har över lag präglats av stor tillit. Det finns flera exempel på när svenska aktörer i alltför hög grad har förlitat sig på de åtgärder som vidtagits i ursprungslandet. Regeringen har litat på den svenska tillsynsmyndigheten och har sällan agerat när det rapporterats om oegentligheter. Tillsynsmyndigheten har litat på att de svenska adoptionsorganisationerna och deras kontaktpersoner i ursprungsländerna säkerställer att adoptionerna går rätt till. Adoptionsorganisationerna har i sin tur litat på att aktörer i ursprungsländerna har fullgjort sina skyldigheter att exempelvis inhämta samtycken och säkerställa att det är till barnens bästa att adopteras internationellt även om det saknats konkreta bevis för detta. Även när oegentligheter uppdagats har de svenska aktörerna i allmänhet litat på de åtgärder som vidtagits för att förhindra att oegentligheter upprepas, åtgärder som många gånger visat sig vara otillräckliga.

De svenska aktörernas agerande ofta har varit inriktat på att förhindra att de problem och oegentligheter som framkommit inte ska påverka möjligheten att fortsatt förmedla barn för adoption till Sverige.

6.8.1 Svenska aktörer har i många fall känt till oegentligheter när de skedde

Svenska aktörer har som regel haft kännedom om de fall av handel med barn under 1970–1990-talet som vi redogjort för i avsnitt 6.2. NIA och de svenska adoptionsorganisationerna hade redan omkring 1980 kännedom om oegentligheter i privatförmedlade adoptioner från Sri Lanka och Colombia till Sverige. I båda dessa länder

talades det tidigt öppet om den pågående handeln med barn med koppling till svenska adoptioner. NIA fick också på 1980-talet uppgifter om att i privata adoptioner från Colombia och i både privata och i organiserade adoptioner från Sri Lanka förekom så kallade falska mödrar i adoptioner till Sverige. NIA kände också till att så kallade ”babyfarms” förekom i privatförmedlade adoptioner från Sri Lanka till Sverige på 1980-talet samt att BV:s kontaktperson i landet gjort adoptionsförmedling till affärsverksamhet. När det gäller Sri Lanka pågick dessutom en intensiv korrespondens mellan svenska och lankesiska aktörer under lång tid, och lankesisk och svensk press rapporterade om adoptionsskandaler och handel med barn där barn avsedda för svenska familjer varit inblandade. NIA kände även tidigt till att handel med barn förekommit i adoptioner från Polen till Sverige på 1990- och 2000-talet. NIA fick bekräftat av den kinesiska adoptionsmyndigheten att svenska fall var en del av den systematiska handel med barn som pågick i Kina på 2000-talet.

NIA har också känt till de olika sätt att göra avsteg från den ordinarie adoptionsprocessen, som vi beskrivit i avsnitt 6.7, som använts av adoptionsorganisationerna och svenska föräldrar för att snabba på, förenkla eller möjliggöra fler adoptioner. NIA har till exempel varit fullt medveten om att AC kringgick Chiles adoptionslagstiftning från 1973–1992 genom att föra över vårdnaden på de blivande adoptivföräldrarna och sedan adoptera barnet i Sverige. NIA har också haft vetskap om att svenska adoptivföräldrar, framför allt i Sri Lanka 1980-talet, ibland använde medgivandet de fått för att adoptera via svensk organisation till att adoptera privat, samt att de ibland tog med sig ett annat barn hem än det de fått barnbesked för. NIA har dessutom känt till ”falska födslar” (även kallat ”kuddadoptioner”) i Chile på 1980-talet, att polska gravida kvinnor på 1990-talet rest till Sverige för att lämna barnet för adoption till svenska par samt att svenska män på 1990-talet felaktig har bekräftat faderskapet för polska barn i syfte att kringgå adoptionsprocessen.

Det är oklart för oss hur mycket information regeringen har fått om oegentligheter. Regeringen har åtminstone i vissa fall haft information om oegentligheter, exempelvis handel med barn i privata adoptioner och att adoptionsprocessen ibland har kringgåtts. NIA har ibland i sina årsredovisningar redogjort för att oegentligheter förekommit. Regeringen efterfrågade i slutet av 1990-talet också särskild återrapportering från NIA om oegentligheter inom adop-

tionsverksamheten. Vi har inte kunnat se om någon ytterligare dialog har förts om oegentligheter eller om regeringen har ställt uppföljande frågor till myndigheten. Socialdepartementet fick som ansvarigt departement löpande information om verksamheten. Vi kan dock inte se av arkivmaterialet vilken information Socialdepartementet fått om oegentligheter och hur de hanterat informationen. Utrikesdepartementet (UD) har dock fått information om oegentligheter från svenska ambassaden i de olika ursprungsländerna. Ambassaden har ofta informerat UD och NIA när de fått uppgift om oegentligheter. Svenska ambassaden i Sri Lanka har haft en mycket aktiv roll och informerat svenska aktörer om vad regerings- och myndighetsföreträdare i Sri Lanka rapporterat om och skickat en mängd tidningsartiklar till UD och NIA om handel med barn i Sri Lanka där barn avsedda för svenska familjer varit inblandade.[182] Även svenska ambassaden i Chile informerade både UD och NIA om återkommande rapporter i chilensk media om handel med barn och att den chilenska polisen gjorde tre undersökningar av AC:s verksamhet i Chile. I andra ursprungsländer har ambassaden haft en mer passiv roll, och när det gäller Kina har svenska ambassaden haft svårt att få fram relevant information i Kina. Det är dock oklart hur mycket av den information som UD och övriga Regeringskansliet haft, som förts vidare till regeringen.

Det finns exempel på där det verkar som att information om oegentligheter eller uppenbara problem i adoptionsverksamheten inte har nått fram till den svenska tillsynsmyndigheten eller regeringen. Ett exempel är fallet med den kidnappade pojken i Colombia som adopterades till Sverige 1993, där AC enligt uppgift tidigt kände till omständigheterna kring pojken och hans bakgrund utan att informera NIA. Den svenska ambassaden i Bogotá kände till fallet men informerade inte UD.[183]

[182] NIA Protokoll 1981-12-17; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-02, beskickningsarkivet dnr III:201 R 34 (även NIA dnr 72:331/81); Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-03, inkom NIA 1981-12-04 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD ”Adoptioner från Sri Lanka” 1982-01-19, inkom NIA 1982-01-22 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden till UD Stockholm 1981-12-24, inkom NIA 1981-12-29 dnr 72:331/81.
[183] Folket i Bild, Stulet barn, 6–7/96.

6.8.2 En del oegentligheter har framkommit långt senare

Det finns vissa oegentligheter som – utifrån vad vi kan se – har blivit kända i efterhand, ofta i samband med att adopterade personer blivit vuxna, sökt sitt ursprung och då ibland upptäckt oegentligheter i sina adoptionsärenden. Det gäller bland annat att ursprungsföräldrar, till exempel i Chile och Etiopien, inte alltid har fått rätt eller tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke. Det gäller också de exempel från Chile vi lyfter, som handlar om att föräldrar har fått besked om att deras barn har dött vid förlossningen eller under vård på sjukhus.

Tidigare i detta kapitel har vi beskrivit hur det i adoptionsakterna ibland saknats grundläggande information om barnets bakgrund, särskilda samtyckeshandlingar, vem som utrett barnets bakgrund och avgjort att barnet är tillgängligt för adoption samt vilka ansträngningar som gjorts för att hitta lösningar inom landet innan barnet blir tillgängligt för internationell adoption. Dessutom saknas ofta ursprungligt födelsebevis med den adopterades ursprungliga namn. För övergivna barn finns inte alltid uppgifter om när, var och hur det hittades. Allt detta är viktiga uppgifter för att säkerställa att det är till barnets bästa att förmedlas för adoption till Sverige, och för att adopterade ska få kännedom om sitt ursprung. De svenska adoptionsorganisationerna har givetvis känt till detta under hela den period som adoptioner till Sverige pågått. Vi ser dock inte av arkivmaterialet att adoptionsorganisationerna har informerat den svenska tillsynsmyndigheten om att viktig information saknas i akterna, eller att frågan har diskuterats dem emellan. Det är först från 2017 som myndigheten själv, inom ramen för sin tillsyn, på ett systematiskt sätt har gått igenom adoptionsakter. De har då kunnat konstatera att viktiga dokument ofta saknas. Det har systematiskt saknats särskilda samtyckeshandlingar i akterna och svenska aktörer inte har säkerställt att det finns erforderliga samtycken. Varken adoptionsorganisationen, domstolarna eller socialtjänsten har ansträngt sig för att inhämta samtycke – och den svenska tillsynsmyndigheten har inte ställt krav på eller kontrollerat detta.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.8.3 Svenska aktörer har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att undvika oegentligheter

Som konstaterats ovan har svenska aktörer i många fall känt till oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten i samband med att de inträffat eller pågått, och oftast även informerat andra svenska aktörer om oegentligheter. I vilken utsträckning berörda aktörer har vidtagit relevanta åtgärder utifrån denna information varierar emellertid. Det finns många exempel på att svenska aktörer inte har kontrollerat omfattningen av Sveriges delaktighet i uppdagade oegentligheter i ursprungsländerna. De åtgärder som vidtagits för att förhindra att oegentligheterna fortsätter har ofta visat sig vara otillräckliga.

NIA utredde inte misstankar om oegentligheter i Chile på 1970-talet utan förlitade sig på AC

År 1975 utredde den chilenska kriminalpolisen AC:s representant och hennes förmedlingsverksamhet av adoptivbarn till Sverige. Trots att det i Chile fanns misstankar om oegentligheter på 1970-talet i adoptionerna och NIA fick information om det redan 1975, gjorde NIA ingen egen utredning av hur verksamheten fungerade i Chile. Av NIA:s arkivmaterial kan vi inte se att NIA gjorde någon undersökning av adoptionsverksamheten i Chile. Tidigare anställda på NIA minns inte att det förekom några diskussioner på myndigheten om hur barnen kom in i AC:s verksamhet.[184] Sammantaget är NIA väldigt osynlig i den korrespondens som gäller polisutredningarna i Chile. Korrespondensen sker mellan AC, svenska ambassaden i Chile och Utrikesdepartementet i Stockholm. NIA reste inte heller till Chile under hela den period då adoptionerna pågick. Såväl AC som svenska ambassaden bedömde att polisutredningarna inte hade någon grund utan var en del av ett politiskt spel från den chilenska militärdiktaturen gentemot Sverige.

[184] Intervjuer med tidigare anställda på NIA den 16 februari 2023 och den 24 april 2023.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Svenska aktörer har försökt hantera problem i privata adoptioner, men det har inte varit tillräckligt

Under 1970- och 1980-talet förmedlades många privata adoptioner från bland annat Colombia och Sri Lanka till Sverige. När det gäller Sri Lanka började NIA, de svenska adoptionsorganisationerna, svenska ambassaden i Colombo och svenska Utrikesdepartementet från 1979 få uppgifter om oegentligheter i Sri Lanka med koppling till Sverige. Både svenska och lankesiska aktörer talar om icke-korrekt och illegal adoptionsverksamhet kopplat till Sverige.[185] Sri Lankas regering stoppade vid tre tillfällen adoptionerna efter att oegentligheter hade uppdagats och ändrade sin adoptionslag för att förhindra privatförmedlingen av adoptioner, men den fortsatte ändå. Företrädare för Sri Lanka bad omkring 1980 vid flera tillfällen NIA och svenska Socialdepartementet om hjälp med att förhindra privatförmedlingen eftersom de såg att de innebar stora risker för handel med barn och andra oegentligheter.[186] Representanter för Sri Lanka kritiserade offentligt Sveriges brist på åtgärder vid flera internationella konferenser om internationella adoptioner. Därtill har de övriga nordiska länderna kritiserat Sverige för att inte kraftigt begränsa de privata adoptionerna.[187]

Svenska aktörer har lagt ned mycket arbete på att försöka få kontroll över de privata adoptionerna som skedde utan medverkan av NIA och AC. NIA hade bland annat en försöksverksamhet 1975–1977 där myndigheten begärde in information från kommuners socialförvaltningar om hur många barn som anlänt på privat väg till Sverige och med hjälp av vilken kontakt.[188] NIA fick information både från

[185] NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21--27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26, beskickningsarkivet dnr I:10 R 34; NIA dnr 49:39/80; Ambassaden i Colombo dnr XII:47 1980-04-01 R 34; UD dnr 22:A 190 R 34 1980-10-24; UD dnr 22:A R34 1980-10-07; UD 1980-10-03 dnr 1157 R34; Brev från UD Stockholm till svenska ambassaden i Colombo 1980-10-03, inkom svenska ambassaden 1980-10-06 dnr IV:151 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1980-10-24, Beskickningsarkivet dnr III:190 R 34.

[186] NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21 till 1979-10-27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26 beskickningsarkivet dnr I:10 R 34; NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet 1983-12-05 dnr 11/154 R 3; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34; NIA Dnr 40:123/83; NIA verksamhetsberättelse 1982/1983 samt NIA Dnr 49:48/83.

[187] PM från NIA till regeringen 1983-02-15; NIA dnr 40:123/83; Ambassaden i Colombo 1983-09-02 R 34.

[188] NIA, Försök med statistik över barn som anlänt utan medverkan av NIA och AC 1975 till första kvartalet 1977, dnr 49:1071/75.

socialtjänsten och AC om privatpersoner i Sverige som misstänktes förmedla internationella adoptioner och NIA uppmanade dem skriftligen att omedelbart upphöra med verksamheten.[189] I verksamhetsberättelsen för 1979/80 skriver NIA att de genom rapporterna från kommunerna fått en relativt god överblick över de vägar på vilka barn kommer till Sverige för adoption.[190]

En ökad reglering och kontroll av adoptionerna sågs som viktigt för att minska den olagliga adoptionsverksamheten och stoppa de privata adoptionerna. NIA försökte därför få till samarbetsavtal med både Colombia och Sri Lanka. Diskussionerna startade 1976/1977 och fortsatte att diskuteras under många år framöver, men några avtal kom aldrig till stånd. AC var delaktig i att det inte blev något avtal i Colombia.

Kort efter att adoptionsskandalen i Colombia 1981 avslöjats uttalade den svenska socialministern i ett pressmeddelande att privata adoptioner måste förhindras. Socialministern avrådde alla föräldrar ”som på egen hand tänker ge sig ut till andra länder enbart för att på privat väg ta hem ett barn till Sverige för adoption” och uppmuntrade de personer som ville adoptera ett barn att vända sig till organisationerna.[191] NIA hade också möte med Statens invandrarverk (SIV) under 1981 för att diskutera praktiska rutiner för uppehållstillstånd för utländska adoptivbarn och hur man skulle få kontroll på de privata adoptionerna.[192]

NIA vände sig 1981 till socialministern med förslag för att ytterligare reglera privata adoptioner och eftersträva en likartad lösning som övriga nordiska länder. NIA föreslog att adoption endast i undantagsfall skulle kunna genomföras via enskild kontakt, men då först efter godkännande av en central instans, förslagsvis NIA.[193] NIA framförde 1983 till regeringen att de åtgärder som vidtagits i Sverige inte varit tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genomförda adoptioner och att privata adoptioner borde begränsas. I sin promemoria beskriver NIA att representanter från ansvariga myndigheter i Colombia och Sri Lanka vid möten

[189] NIA, Förmedling av adoptivbarn från Colombia, 1983-10-26, dnr 49:194/83; NIA, tjänsteanteckning 1983-07-11, dnr 49:194/83.
[190] NIA (1980), *Verksamhetsberättelse 1 juli 1979 – 31 december 1980*.
[191] NIA, Pressmeddelande från socialdepartementet 1981-07-24 med kommentar av socialminister Karin Söder, dnr 72:174/81.
[192] NIA, PM från Statens invandrarverk, Adoptivbarn i Sverige, 1981-10-16, dnr 40:225/81.
[193] NIA:s ”PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation” 1981-11-05, överlämnades till socialministern vid möte 1981-11-16, NIA dnr 49:300/81.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med Socialdepartementet och NIA hade efterlyst hjälp från de svenska myndigheterna att komma till rätta med den handel med barn som bedrevs av privata förmedlare.[194]

Resultatet blev dock endast skärpta krav i form av att socialnämnden skulle inhämta NIA:s yttrande om förmedlingsväg vid enskilda adoptioner.[195] Oegentligheterna i de privata och enskilda adoptionerna har dock fortsatt även därefter, vilket visar att åtgärden inte var tillräckligt kraftfull för att förhindra oegentligheter.

NIA har uttryckt att adoptionerna från Sri Lanka är de som skapat mest arbete och bekymmer för myndigheten, framför allt de privatförmedlade adoptionerna. NIA har genomfört sju tillsynsresor till Sri Lanka, försökt få till stånd ett samarbetsavtal för att reglera de privatförmedlade adoptionerna och utbytt information med olika aktörer om privata förmedlare i Sri Lanka samt varnat både adoptivföräldrar och de privata förmedlare i Sverige som NIA fick kännedom om. Svenska ambassaden i Colombo har haft en aktiv roll i att inhämta information om olika privata aktörer i Sri Lanka och förmedla den vidare till Sverige, och gjorde 1984 på eget initiativ en fördjupad kartläggning av adoptionsverksamheten i Sri Lanka när det gällde de hem som förmedlade adoptivbarn till Sverige.[196] Inför NIA:s nya uppgift 1985, att yttra sig om tillförlitligheten i förmedlingssättet, ägnade NIA särskild uppmärksamhet åt att utreda förutsättningarna för att kunna göra sådana bedömningar i Sri Lanka. De slöt också en överenskommelse med socialministeriet i Sri Lanka om ett antal gemensamma riktlinjer.[197] Trots alla dessa ansträngningar av svenska myndigheter fortsatte rapporterna om oegentligheter i de privata adoptionerna. Även under 1990-talet återrapporterar NIA till regeringen om att uppgifter om oegentligheter och mutor fortsatte att florera i adoptionerna från Sri Lanka. [198]

[194] NIA, PM ”Angående olämpligt genomförda adoptioner”, 1983-02-15, dnr 49:48/83.
[195] Socialdepartementets promemoria Ds S 1983:14 *Internationella adoptioner, översyn och förslag till åtgärder*; Prop. 1984/85:16.
[196] NIA verksamhetsberättelse 1983/1984; Svenska ambassaden i Colombo dnr 12/130 R 34 1984-11-02.
[197] NIA:s yttrande avseende förmedlingssättet vid adoption 1986-05-21 NIA dnr 46:66/86; NIA:s brev 1986-08-22, finns i FFIA:s arkiv.
[198] NIA verksamhetsberättelse 1983/1984; Bilaga till NIA:s årsredovisningar och landrapporter 1993–1997 där NIA redogör för utvecklingen på adoptionsområdet i bl.a. Sri Lanka; ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991”, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA.

Enligt historikern Cecilia Lindgren lyckades Polen, till skillnad mot till exempel Sri Lanka, få bukt med de privata adoptionerna genom att successivt skärpa sin reglering och i stället inleda ett formellt samarbete genom svenska auktoriserade organisationer.[199] NIA avstyrkte flera privata adoptionsansökningar där adoptionskostnaderna hade ansetts vara för höga. Från 1994 avstyrkte dessutom NIA de adoptioner som skedde genom direktkontakt med familjer eller sjukhus i Polen, i enlighet med den förändrade polska adoptionspolicyn.[200]

De svenska adoptionsorganisationerna har vid flera tillfällen hållit sig borta från oegentligheter och avböjt osäkra samarbeten

AC har avvisat samarbeten med aktörer som de uppfattat har agerat oetiskt. Ett exempel är den advokat i Colombia som 1981 häktades för att ha stulit och sålt uppåt 500 colombianska barn för adoption utomlands. Den advokaten hade kontaktat AC och erbjudit dem barn, men AC hade tackat nej. Enligt den landansvariga hade AC undrat varifrån advokaten fått barnen och uppfattat att ”han enbart var ute efter pengar”.[201]

När det gäller Sri Lanka finns flera positiva exempel på hur svenska adoptionsorganisationer har agerat i förhållande till förmedlare i Sri Lanka. FFIA agerade vid flera tillfällen med försiktighet i samband med nya kontakter och avböjde förfrågningar på grund av att de uppfattat dem som oseriösa. Barnen Framför Allt (BFA) har avbrutit samarbete med barnhem som visade sig vara oseriösa. AC har varit kritisk till adoptionsverksamheten i Sri Lanka och valde att inte fortsätta verksamheten efter 1983.

FFIA samarbetade först med två privata barnhem i början av sin förmedlingsverksamhet i Colombia, men reagerade på de avtal som skrevs mellan adoptionsorganisationen och barnhemmen och att det var väldigt mycket pengar involverade, både kostnader till barnhemmen och till advokatkostnader. De bestämde sig därför att enbart samarbeta med ICBF.[202] Samtidigt förmedlade AC adoptioner från sju av de privata barnhem som var licensierade av ICBF.

---

[199] C. Lindgren (2010), s. 160.
[200] Dagens Nyheter 1994-03-23 ”Privata adoptioner stoppade i Polen”.
[201] DN 1981-07-23 ”Myndighet varnar för privata förmedlare”.
[202] Intervju med FFIA:s tidigare verksamhetschef, 2022-09-26.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I Chile uppmärksammade AC handel med barn, vilket ledde till att de fick färre barn att förmedla för adoption. AC:s representant i Chile beskrev 1984 att det blev färre barn för de organisationer som arbetade som AC. I AC:s reserapport från 1989 konstaterades att risken var att AC skulle bli helt utkonkurrerade med sin strikta etik.[203] AC:s representant i Chile tog tydligt avstånd från betalningar i samband med adoption. Det framgår av AC:s reserapporter och olika brev och rapporter från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm.[204]

AC avbröt samarbetet med den etiopiska man som 1977 greps för olagliga handlingar i samband med adoptionsförmedling redan tidigare, när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige. AC avråder på 1990-talet BFA från att samarbeta med mannen.

AC avbröt också kontakterna med den thailändska advokaten som 1977 greps för handel med barn, efter det uppkommit misstankar om oegentligheter. NIA gick ut med information om detta till socialförvaltningarna.[205]

NIA har inte agerat tillräckligt kraftfullt på oegentligheter i BV:s verksamhet i Sri Lanka

Utöver problemen i de privata adoptionerna behövde NIA också hantera problem i organisationen BV:s adoptioner från Sri Lanka. NIA fortsatte att ge BV auktorisation för adoptionsverksamhet i Sri Lanka under hela det decennium som problem med deras kontaktperson pågick. BV beskrev öppet dessa problem. NIA vidtog vissa åtgärder, men det var inte tillräckligt för att komma till rätta med problemen. År 1981 uppdagades att de svenska adoptivfamiljerna gav ekonomiskt stöd till de biologiska mödrarna via BV:s stödinsatser vid mödrahemmen, vilket gick emot NIA:s föreskrifter. NIA vidtog först inga egna åtgärder utan bad AC att diskutera

[203] AC. Reserapport Chile 16 – 25 maj 1989. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[204] Se t.ex. AC. ”Rapport från resa till Chile 1985-02-01 – 1985-02-11”. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87; AC. ”Rapport från resa till Chile 1985-02-01 – 1985-02-11”. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87; Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 29 mars. Årtalet framgår inte men torde vara 1986 eller 1987. AC Korr Chile 1974–92; AC. Rapport från AC:s representant i Chile om adoptionsseminariet i Concepion mellan 5 och 8 december 1987. Dokumentet är odaterat men bör vara från våren 1988. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[205] NIA informerar juni 1977.

frågan med BV.[206] Men när det 1983 framkom att BV hade vänt sig direkt till adoptivfamiljer för att meddela att de kan få adoptera ett syskon till det barn de tidigare adopterat trots att dessa familjer nu inte hade ett giltigt medgivande, klargjorde NIA för BV att det var olämpligt.[207] I december 1984 beslutade NIA att göra en revision av BV:s kontaktpersons organisation och ställde därefter krav på fortsatta revisioner. BV pausade sitt samarbete med organisationen under tre månader från november 1990 på grund av de problem som hade framkommit. I mars 1991 insisterade FFIA, AC och BFA på att NIA skulle dra in BV:s auktorisation om BV fortsatte samarbetet med denna organisation. NIA såg allvarligt på att BV:s kontaktperson hade medverkat i privata adoptioner till Sverige vid sidan av sitt samarbete med BV.[208] Från 1991 började NIA införa vissa tidsbegränsningar och villkor för BV:s auktorisation för Sri Lanka, såsom att samarbete inte fick ske med den aktuella kontaktpersonen eller hans verksamhet.[209] Under NIA:s resa till Sri Lanka senare samma år framkom dock att kontaktpersonen fortfarande hade inflytande över förmedlingen, att sökande fortfarande bodde på hans gästhem och använde hans tjänster. Dessutom hade det blivit mycket vanligt med så kallade ”barnbyten”. NIA beslutade därefter flera gånger att begränsa auktorisationen tidsmässigt och med vissa villkor.[210] Vid ett tillfälle 1992 överklagade BV NIA:s beslut att begränsa auktorisationen.[211] Regeringen avslog överklagandet och ansåg att NIA hade haft fog för att begränsa auktorisationsperioden, men trots detta beslutade NIA ändå strax därefter att förlänga auktorisationen för att ge BV tid och möjlighet att uppfylla de krav

[206] ”Minnesanteckningar från kansliträff AC/NIA 1981-02-16” i AC:s arkiv AU 1981-03-10 punkt 8a. (Vi har endast papperskopia); Justerade minnesanteckningar från kansliträffen 1981-01-28, inkom NIA 1981-05-20 dnr 6:24/81.
[207] NIA tjänsteanteckning 1983-08-11 (dnr framgår ej, men ev. 69:172/83).
[208] NIA:s protokoll i februari 1991; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[209] NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[210] Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA; NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[211] BV:s besvärsinlaga till regeringen 1992-04-14, inkom NIA 1992-04-15 dnr 60:81/92; Regeringsbeslut ”Överklagande av Sri Lanka Barns Vänner – Internationell adoptionsförening, SLBV angående auktorisation för internationell adoptionshjälp” 1992-08-20 Socialdepartementet dnr S92/3675/J ärendenummer 3.

som NIA tidigare hade ställt.[212] NIA fortsatte att få rapporter från adoptivföräldrar om att kontaktpersonen fortfarande hade stort inflytande och ekonomiska intressen i adoptionsärendena.[213]

NIA agerade dock kraftfullt när de 1991 polisanmälde en svensk kvinna som samarbetade med BV:s kontaktperson i privata adoptioner vid sidan av hans BV-samarbete. Hon uppgavs ha gett råd till sökanden om hur de skulle kunna undvika yttranden från NIA. De hade fått betala stora belopp för att adoptera via henne. Utifrån vår arkivgenomgång kan vi inte se att NIA har initierat någon undersökning av de adoptioner som förmedlats via henne. BV räknade dock med att minst ett 20-tal svenska familjer hade adopterat på detta sätt under 1990.

När en svensk kvinna som förmedlade adoptioner för ISIA 1987 greps av lankesisk polis misstänkt för illegal adoptionsverksamhet, försvarade företrädare för svenska ambassaden i Colombo henne i media vid flera tillfällen.[214] Vi ser dock inte av arkivmaterialet att NIA initierade någon undersökning av de adoptioner hon förmedlat till Sverige.

Svenska aktörer har inte agerat tillräckligt kraftfullt på uppgifter om oegentligheter i Etiopien

AC fick 1977 information om att den etiopiska man som ett par år tidigare hade hjälpt dem i adoptionsförmedlingen greps för olaglig valutahantering i samband med adoptionsverksamhet, och senare dömdes han till fängelse. AC hade ett par år innan dess valt att avbryta samarbetet med mannen när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige.[215] Den etiopiska mannen hade förutom samarbetet med AC även

[212] Pressmeddelande från NIA 1992-08-26; NIA Protokoll 1992/1993 Nr 1 1992-08-26 NIA dnr 60:81/92; NIA protokoll 1992/93 Nr 3 1992-10-21.
[213] Brev från makar som adopterat från Sri Lanka inkom NIA 1993-02-11 dnr 65:72/93; ”Svar på NIA:s enkät 1993-04-22, ställd till familjer som adopterat barn från Sri Lanka genom SLBV perioden november 1992-mars 1993” 1993-06-16 NIA dnr 65:212/93.
[214] Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-04 ”Publicitet om misstänkt barnhandel” UD dnr R34 (dnr framgår ej); The Island 1987-02-07 ”Swedish Embassy explains adoption laws”; Daily News 1987-02-09 ”Strict laws govern adoption by Swedes, says embassy”.
[215] Brev 1974-09-09; Brev från en adoptivfamilj 1974-08-23; Brev 1974-09-02; Brev 1974-09-19; Brev 1974-09-06. Alla i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”; Brev 1974-09-17. I AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.

förmedlat adoptioner på privat väg till Sverige och hade flera pågående fall när han greps. NIA hade redan 1975/76 information om att det inte gick rätt till i hans förmedling. Av arkivmaterialet kan vi inte se att vare sig AC eller NIA har undersökt hur många av deras adoptioner till Sverige som denna etiopiska man varit involverad i. AC:s dåvarande verksamhetschef uppger i intervju med oss att hon inte känner till att AC har samarbetat med mannen.[216] NIA kan ha känt till det ändå, bland annat för att Dagens Nyheter rapporterade om denna adoptionsskandal med svenskar involverade 1977.[217] Svenska Utrikesdepartementet (UD) kände till att mannen som förmedlade barn för adoption till Sverige greps och häktades, eftersom AC informerade UD om detta. Det finns en skriftväxling mellan svenska ambassaden i Etiopien och svenska UD som handlar om vilka möjligheter det finns att de 15–20 privata adoptioner som svenska familjer hade påbörjat via mannen kunde slutföras.[218] Av arkivmaterialet ser vi också att UD bad AC att informera de familjer som var berörda.[219] Vi har dock inte sett att AC har informerat om händelsen till de svenska familjer som adopterat från det aktuella området i Etiopien, under den aktuella tidsperioden. AEF har fått kännedom om detta tack vare att några adopterade personer på egen hand fått kontakt med sina etiopiska släktingar i det berörda området i Etiopien.[220]

Samtidigt som NIA redan i mitten av 1970-talet hade information om att det inte gick rätt till i de adoptioner mannen medverkade i, har NIA inte lyckats förhindra hans inblandning i privata och enskilda adoptioner till Sverige. I arkivmaterialet framkommer att han även varit involverad i enskilda adoptioner till Sverige på 1990-talet. Det finns exempel på att NIA i yttranden om förmedlingsväg har godkänt förmedlingsvägen trots att mannen finns omnämnd som kontaktperson i ansökan från den blivande adoptivför-

[216] Intervju med AC:s tidigare verksamhetschef, 2024-04-10.
[217] DN 1977-04-15 ”Clas Barkman: ”Adoptionsstopp från Thailand””; Möte AC 2023-09-05; Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.
[218] Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner”, dnr 45 R34 yab.; DN 1977-04-15 ”Clas Barkman: ’Adoptionsstopp från Thailand’”.
[219] Brev 1977-04-29. I AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[220] Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.

äldern.[221] Av arkivmaterialet framgår också att BFA 1990 frågar honom om han vill bli deras kontaktperson i Etiopien, men AC kontaktade då både BFA och NIA och varnade dem. BFA, som hade fått tips om honom från adoptanter, gick då inte vidare med honom som kontakt.[222] Av arkivmaterialet framgår att AC höll sig undan samarbete med denna man efter att han fängslades.

År 2009 började MIA få tydliga signaler om att det förekom oegentligheter i Etiopien, framför allt brist på informerat samtycke samt felaktig dokumentation i adoptionsakter. Uppgifterna handlade om adoptionerna generellt, inte specifikt svenska adoptionsfall. Utifrån arkivgenomgången kan vi inte se att MIA vidtog några åtgärder för att ta reda på om dessa oegentligheter även förekom i adoptionerna till Sverige, och MIA fortsatte att ge AC auktorisation. År 2012 fick MIA återigen tydliga signaler om oegentligheter och varningar från bland annat UNICEF och ISS, som avrådde MIA att fortsätta adoptionssamarbetet med Etiopien. MIA fortsatte dock att förlita sig på AC och de åtgärder som vidtogs i Etiopien. MIA gav från 2012 endast auktorisation för ett år i taget på grund av den kritik som hade riktats mot adoptionsverksamheten i Etiopien. Från 2013 motiverade MIA den fortsatta auktorisationen med att antalet adoptioner till Sverige inte hade ökat och att adoptionerna endast skedde från barnhem i Addis Abeba där det fanns en fungerande administration. Dessutom hade AC en mycket erfaren medarbetare i Etiopien som försökte försäkra sig om att ursprungsföräldrarna hade förstått vad adoptionen innebär.[223] Först år 2015 gav MIA AC auktorisation för att avsluta verksamheten i Etiopien, och då förefaller det ha skett på AC:s initiativ. AC har argumenterat för att etiopiska myndigheterna jobbade aktivt för att förbättra adoptionsverksamheten, att de inte har förmedlat adoptioner från de delar av landet där oegentligheterna är som mest utbredda samt att de haft en pålitlig kontaktperson på plats i Etiopien.

[221] ”Yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1993-04-01 NIA 46:46/93; Köpings kommuns anhållande om NIA:s utlåtande avseende privat adoptionskontakt 1993-01-29 NIA 46:46/93; Brev från den etiopiska mannen till den sökande 1993-11-29 i ”Anhållande om yttrande över privat adoptionskontakt i Etiopien” NIA 46:106/94 94-03-07.
[222] Samtal 1990-01-02, i AC:s box ”E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993”; Brev från AC:s Kansli 1990-10-31 i AC:s box ”E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[223] MIA:s auktorisationsbeslut 2011-12-19 MIA dnr 61:559:16/11; Auktorisationsbeslut 2012-09-25 MIA dnr 61:390/12; MIA:s auktorisationsbeslut 2013-11-28 MIA dnr 3.1.2:514/13 nr 5; Dokument publicerat av MIA, troligtvis i MIA info 2013.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Svenska aktörer nöjde sig med bristfällig information om handeln med barn i Kina

Svenska tillsynsmyndigheten har haft svårt att få tillräcklig och tillförlitlig information från Kina om handeln med barn i bland annat Hunan 2005. MIA träffade den kinesiska myndigheten CCAA i Stockholm 2006 angående handeln med barn i Hunan och ställde frågor om det fanns kopplingar till adoptionerna till Sverige. CCAA:s företrädare medgav att det rörde sig om fyra barn som adopterats till Sverige, men enligt den kinesiska säkerhetstjänstens utredning var samtliga barn ”really abandoned” och alla legala förutsättningar för adoption var uppfyllda.[224] MIA fick ingen information om, eller ställde frågor om, vilka barn det handlade om eller vilka svenska adoptionsorganisationer barnen kommit genom.[225] MIA bad inte de svenska adoptionsorganisationer som var verksamma i Kina (AC, FFIA och BV) att ta fram information om hur många barn som de förmedlat från Hunan.

MIA besökte Kina i mars 2007 och tog på nytt upp handeln med barn i Hunan med svenska ambassaden och CCAA. MIA ansökte om tillstånd att få resa till Hunanprovinsen, vilket de inte fick. Både MIA och svenska ambassaden i Beijing konstaterade att var mycket svårt att få ut information om brottsutredningar i Hunan.[226] Vid ett annat möte informerade CCAA MIA om de nya rutiner och ökad kontroll som hade införts och skulle införas.[227] MIA uppfattade att de kinesiska myndigheterna tagit händelsen på stort allvar och vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande.[228] Även AC:s intryck var att de kinesiska myndigheterna visat att de inte tolererade handeln med barn.[229] AC har beskrivit att både MIA och alla tre adoptionsorganisationer i Sverige gjorde bedömningen att det gick att fortsätta förmedla adoptioner från Kina och att vidtagna åtgärder i Kina var tillräckliga.[230]

År 2011 kontaktades FFIA av tre svenska adoptivfamiljer som fått information om att deras barn varit inblandade i Hunan-skan-

[224] MIA, Anteckningar från möte mellan CCAA och MIA den 12 maj 2006 angående uppgifter om barnhandel, dnr 72 689.24/05.
[225] Intervju med MIA:s dåvarande generaldirektör 2024-06-24.
[226] MIA, Möte på svenska ambassaden 9 och 16 mars 2007, dnr 72 689/05.
[227] MIA, Möte mellan MIA och CCAA i Beijing den 15 mars 2007, dnr 72:689/05.
[228] MIA, Möte på svenska ambassaden 9 och 16 mars 2007, dnr 72 689/05.
[229] MIA, mejl från AC till BV och FFIA, 2008-03-20, dnr 49:196:2/08.
[230] Skriftliga synpunkter från AC 2024-05-23.

dalen. De bad MIA att undersöka om detta stämde.[231] MIA kontaktade svenska ambassaden i Beijing,[232] men ambassaden lyckas inte få fram uppgifter som vare sig kan bekräfta eller motsäga trovärdigheten i analysen i det enskilda fallet.[233] Enligt företrädare för FFIA fick de garantier från CCAA om att det inte var handel med barn i deras fall. FFIA trodde på CCAA:s och har inte fått annan information senare. De kunde inte göra mer och de fick lita på CCAA. Enligt FFIA måste man respektera de kinesiska aktörernas bedömningar och beslut när man har ett adoptionssamarbete. FFIA menar också att MIA reagerade snabbt och kraftfullt och att ambassaden skötte det bra.[234]

När handeln med barn i Kina återigen uppmärksammades i Guizhou 2009 var det oklart om barn som adopterats till Sverige var berörda. Den här gången efterfrågade MIA information om hur många barn från AC, FFIA och BV som förmedlats för adoption från Guizhou – vilket MIA inte bad organisationerna om efter Hunanskandalen.[235] MIA bad också svenska ambassaden i Beijing om hjälp med att få närmare information om vad som inträffat, vilka åtgärder de kinesiska myndigheterna hade vidtagit och om några av de aktuella barnen adopterats till Sverige, men fick dock inga svar. Det framgår inte av arkivmaterialet om MIA vidtog ytterligare åtgärder. I tillsynsrapporterna för AC, BV och FFIA från 2009 skriver dock MIA att ”senaste besked från CCAA är att inga av de berörda barnen adopterats till Sverige”.[236] CCAA försäkrade under de svenska adoptionsorganisationernas resa till Kina hösten 2009 att inga av de barn som har adopterats till Sverige från de aktuella provinserna har varit illegalt frântagna sina biologiska föräldrar.[237]

MIA har beviljat auktorisation samtidigt som de försökt utreda uppgifter om handel med barn. När MFoF i sin auktorisationsprövning 2020–2021 ställer frågor till CCAA om risker för handel med barn, möjlighet för staten att kontrollera denna handel och effekti-

[231] MIA, brev från FFIA 11-12-20, dnr 47:847:1/11.
[232] MIA, mejl till svenska ambassaden Beijing 2011-12-23, dnr 47:847:5/11.
[233] MIA, svar från svenska ambassaden Beijing, 2012-01-11, dnr 47:847:16/11.
[234] Intervju med FFIA, 2023-09-21.
[235] MIA, korrespondens med AC, BV och FFIA 2009-07-02, dnr 72:426:3/09, 72:426:5/09, 72:426:6/09.
[236] MIA, Tillsynsrapporter 2009, 2009-12-18, dnr 67:554:12/09, 67:569/09 och 67:570:21/09.
[237] MIA, Gemensam reserapport för Adoptionscentrum, Barnens Vänner och FFIA:s resa till Kina i oktober 2009, dnr64:165:20/09, dnr 64:320:2/09, dnr 64:178:5/09.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

viteten i åtgärder mot den, får de inte något ordentligt svar. CCAA meddelar att de inte kan besvara MFoF:s frågor.[238]

Regeringen förlängde inte samarbetsavtal med Vietnam på grund av oegentligheter

År 2008 stoppade Sverige tillfälligt adoptioner från Vietnam efter anklagelser om korruption och uppgifter om mutor till biologiska föräldrar. Den svenska regeringen valde därefter att inte förlänga avtalet om adoptionssamarbete mellan Sverige och Vietnam. Det som låg till grund för regeringens beslut var en rapport från USA:s ambassad i Hanoi i Vietnam. I rapporten hävdades att adoptionsverksamheten i landet inte gick rätt till, bland annat skulle mödrar ha fått pengar för att lämna ifrån sig sina barn och i andra fall skulle föräldrarna inte ha känt till att barnen lämnats bort. Företrädare för MIA och Socialdepartementet besökte Vietnam 2008 för att få klarhet i hur systemet fungerade men fick inga svar från de vietnamesiska aktörerna.[239] Vietnam hade också vägrat skriva under internationella regler för adoptioner.[240] AC var kritiska till regeringens beslut och uppgav att det inte varit oegentligheter i deras adoptioner från Vietnam. MIA:s dåvarande generaldirektör förklarade i media att miljön och förhållandena i Vietnam hade försämrats och bedömdes vara för riskfyllda. Man kunde inte fortsätta verksamheten på ett rättssäkert sätt.[241] Ett nytt avtal skrevs dock ett år senare.[242] Vi vet inte vad som låg till grund för det beslutet, men en anledning kan vara att Vietnam undertecknade 1993 års Haagkonvention 2010 och ratificerade konventionen 2012. Endast ett litet antal adoptioner genomfördes under 2010-talet och framåt.

[238] MFoF, mejl till CCCWA 2020-05-29, dnr 3.1.2:1150:34/19.
[239] Dagens Nyheter 2008-10-22 ”Regeringen stoppar Vietnamadoptioner”.
[240] SVT Nyheter 2008-10-22; Möte med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16; Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08; DN 2021-02-21.
[241] DN 2008-10-25.
[242] Möte med tidigare medarbetare vid NIA och MIA 2023-02-16; Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08.

När ursprungsföräldrar har begärt tillbaka sina barn har svenska aktörer inte bistått eller säkerställt att det inte sker igen

Det finns åtminstone två ärenden där föräldrar i Sydkorea begärt att få tillbaka sina barn som adopterats till Sverige. År 1970 begärde ett föräldrapar att få tillbaka sina tre flickor från Sverige. Barnen hade lämnats till SWS av en släkting utan föräldrarnas vetskap. Svenska myndigheter gjorde en utredning av barnens situation och kom fram till att det var till barnens bästa att bli kvar i sina familjer i Sverige. År 1974 begärde återigen en förälder att få tillbaka sitt barn från Sverige. Även denna gång kom svenska myndigheter fram till att det bästa för barnet var att stanna hos sin adoptivfamilj i Sverige. Trots att det var uppenbart för NIA att Sydkoreas adoptionsprocess inte säkerställde att barn adopterades till Sverige utan samtycke från föräldrarna vidtogs inga åtgärder för att säkerställa att det inte skulle hände igen. Under 1970-talet var såväl NIA:s som regeringens fokus i stället på att få Sydkorea att häva sina tillfälliga stopp av adoptioner till Sverige och öka antalet barn som fick adopteras till Sverige.[243]

I avsnitt 6.6 beskrev vi ett fall från 1992 där en pojke i Colombia kidnappades och förmedlades för adoption till Sverige. Pojkens mormor inledde en process om hävande av adoptionen. År 1995 förklarade Högsta domstolen i Pasto adoptionen ogiltig utifrån skälet att man underkände övergivandeförklaringen. Högsta domstolen begärde att ICBF skulle vidta nödvändiga åtgärder för att återföra pojken till morföräldrarna i Colombia. Pojken var då fyra år gammal. Svenska aktörer menade att en utländsk adoption som godkänts i Sverige inte kunde hävas. Barnet återfördes inte till Colombia.[244]

[243] NIA. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet 1976-10-26, inkom till NIA 1975-11-07, NIA 49:1021. E1:7, R 34 Xko; NIA. Protokoll 1975:8, 1975-11-20; J. Koo (2021), The question of Adoption: ”Divided” Korea ”Neutral” Sweden, and Cold War Geopolitics, 1964-75. *The Journal of Asian Studies*. Vol. 80, nr 3, 2021, s. 563 f. Se även Expressen 1975-11-07 ”Korea-barnet får stanna i Sverige”.

[244] Svenska ambassaden Bogotá, kryptotelegram till UD 1995-06-21, dnr R34, Vco, 139.

Grava missförhållanden upptäcktes på ett barnhem i Indien som AC samarbetade med

Vi har intervjuat en person som tillsammans med två andra svenskar arbetat som volontär på ett barnhem i nordöstra Indien några månader 2010–2011.[245] AC samarbetade sedan åtminstone 1986 med detta barnhem och många barn har adopterats till Sverige därifrån.[246] Omkring 2011 var Sverige ensamt land att förmedla barn från detta barnhem.

Under tiden på barnhemmet blev volontärerna vittne till allvarliga missförhållanden på barnhemmet. Det rörde sig om återkommande allvarligt fysisk, sexuellt och psykiskt våld från ledningen för barnhemmet gentemot barn och husmödrar. Våldet riktades inte mot de små barn som var aktuella för internationell adoption, utan mot de äldre barnen.[247] En av personerna i ledningen var under en period avstängd på grund av misshandel med tillhyggen. People's Vigilance Committee on Human Rights (PVCHR) har utrett uppgifterna om övergrepp på barnhemmet, som baserades på volontärernas, barnens och husmödrarnas vittnesmål.[248]

De svenska volontärerna hade flera möten med AC, MIA och Regeringskansliet där de berättade om övergreppen. De uppfattade att MIA förstod att det var fråga om allvarliga missförhållanden men att AC menade att deras ”påståenden saknade verklighetsförankring”. Volontärerna ville inte att AC skulle upphöra med adoptionsverksamheten på barnhemmet men de önskade att AC skulle

- frysa alla bidrag till barnhemmets verksamhet,
- samarbeta med internationella organisationer som också bidrog till barnhemmets verksamhet för att stoppa bidragen under en period,
- vidta åtgärder för att avsätta den nuvarande ledningen på barnhemmet, och

[245] Vi har också mottagit en omfattande dokumentation i ärendet, bland annat minnesanteckningar från möten med AC och MIA samt vittnesmål från barn och husmödrar på barnhemmet.
[246] DN 2012-05-18 ”Adoptionscentrum kritiseras för samarbete med indiskt barnhem”.
[247] Brev till barn- och äldreminister Maria Larsson 2012-02-01.
[248] J. Jacobsson (2013). *A Swedish Authority's Decision To Not Act Against Grave Violations Of Children's Rights.* A Petition. Internationella Engelska Gymnasiet på Södermalm (IEGS).

- ställa sig bakom volontärernas anmälan till National Human Rights Commission (NHRC) i New Delhi.[249]

AC menade att de hade gjort flera inspektioner på barnhemmet men att man inte hittat några bevis för volontärernas anklagelser. AC uttalade bland annat:

> Barnhem är inga bra hem för barn att växa upp i och kroppslig bestraffning sker tyvärr på många barnhem runt om i världen. Skiljelinjen mellan oss och volontärerna går i hur vi ska arbeta med problemet. Volontärerna vill att vi ska avsätta ledningen men vi är endast en samarbetspartner och driver inte barnhemmet. Vi tror i stället på samarbete och utbildning av både personal och de äldre barnen.[250]

I ett möte på MIA förklarade AC att de ville ha kvar sin verksamhet på barnhemmet och arbeta långsiktigt för att komma till rätta med problemet. De ansåg att situationen skulle förvärras om de inte skulle vara kvar. MIA svarade att MIA:s uppgift var att utöva tillsyn över de svenska adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet avseende adoptioner. Lokalavdelningarnas biståndsverksamhet i övriga verksamhet låg inte under MIA:s tillsynsansvar. MIA ansåg att de inte heller hade befogenhet att ha synpunkter på eller kräva förändringar av interna angelägenheter i ursprungsländerna, till exempel vem som är föreståndare för ett barnhem. Det var en fråga för indiska myndigheter. MIA menade att de inte kunde beordra AC att ställa sig bakom anmälan till NHRC eller vidta åtgärder för att få bort ledningen på barnhemmet. MIA ansåg inte att AC hade brustit i sin adoptionsförmedlande verksamhet och inledde inte något tillsynsärende.[251]

Volontärerna anmälde MIA till Justitieombudsmannen (JO) då de ansåg att MIA borde ha öppnat ett tillsynsärende mot AC och kontaktat den indiska myndigheten CARA som auktoriserat barnhemmet. De menade att det stred mot artikel 7 i 1993 års Haagkonvention. Efter att ha inhämtat ”viss handling” från MIA avslutade JO ärendet då det som framkommit inte gav anledning att fortsätta utredningen.[252]

[249] MIA:s minnesanteckningar från möte den 31 augusti 2011 med f.d. volontärer på NN, Indien, 2011-09-06, dnr 49:487/11 nr. 18.
[250] Kopia på artikel i Fria tidningen ”Misshandel och kränkningar på adoptionscentrums barnhem”, MIA dnr 49:487:17/11.
[251] MIA. Brev till volontärerna 2011-11-29, dnr 49:487/11.
[252] JO beslut den 23 april 2012 med dnr 1963–2012.

I ett brev till statsministern skrev volontärerna att de återkommande informerat AC, MIA, Sida, Regeringskansliet och socialministern vad som pågick på barnhemmet men utan resultat. De skrev att det är mycket tydligt att det ligger utanför AC:s intresse hur de äldre barnen behandlas. Vad som är centralt för AC har endast varit att säkerställa en väl fungerande leverans av adoptionslämpliga småbarn. AC deklarerade tydligt att organisationen inte skulle ställa några krav på att övergreppen skulle upphöra. Att ställa krav på barnhemmets ledning var enligt AC orimligt eftersom det skulle leda till att barnhemmet avbröt kontakten. Volontärerna skrev att de anser att detta visar på en djup problematik där adoptionsverksamheten på barnhemmet övergått till en handel med barn, snarare än att försöka förbättra barnens levnadsförhållanden:

> Det finns idag flera föräldrar som vill adoptera än vad det finns adoptionslämpliga barn. Detta bidrar till en stenhård konkurrens mellan olika aktörer som i förlängningen leder till att adoptionsförmedlingarna blir beroende av leverantörerna. På pappret är adoptionsintäkterna och AC:s bidrag till barnhemmet skilda men i realiteten är det annorlunda. Den nära kopplingen visar på ett korrumperat system och är i förlängningen en avgörande faktor till varför barnen på barnhemmet inte blir hörda i deras rop på hjälp.

Vidare skriver volontärerna att AC:s och MIA:s ignorans skapar en acceptans i adoptionsbranschen, där gränser för vad som är acceptabelt ständigt förskjuts. I stället för att följa nationell och internationell lagstiftning anammar MIA oskrivna regler grundade på ”respekt för ursprungslandet”.[253]

[253] Brev till Fredrik Reinfeldt. Inkom till Regeringskansliet 2012-03-20, dnr SB2012/2519. Inkom till MIA 2012-04-11, dnr 49:487:60/11.

6.9 Sverige har samarbetat med länder där det funnits ökad risk för oegentligheter samt accepterat sådant som inte accepterats i Sverige

Utredarens bedömning: Sverige har samarbetat med länder där det funnits hög risk för oegentligheter. Sverige har accepterat att betala generösa avgifter och donationer trots att det kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökad risk för oegentligheter. Det gäller exempelvis donationer till kinesiska barnhem, höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem och mödrahem i Colombia samt höga adoptionsavgifter i Sydkorea. Mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten i Colombia, Sydkorea och Sri Lanka har medfört en ökad risk för oegentligheter. Även AC:s sätt att organisera sin adoptionsverksamhet i framför allt Chile har utgjort en risk för oegentligheter.

Sverige har dessutom adopterat från länder där vissa generella riskfaktorer för oegentligheter har förelegat. Det handlar om samarbeten med länder med stor fattigdom eller andra sociala omständigheter, länder i krissituation, länder med utbredd korruption eller diktaturer som Chile, Sydkorea och Kina. Dessutom har Sverige samarbetat med länder som själva uttalat att de inte haft en reglering på plats för att kunna förhindra oegentligheter i adoptionsverksamheten. Allt detta medför en risk för oegentligheter och att fler barn än vad som varit berättigat ur ett barnrättsperspektiv har förmedlats för internationell adoption. Det är också faktorer som gör det svårare att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa.

Sverige har därtill accepterat vissa förfaranden i ursprungsländerna som vi inte har accepterat i Sverige vid den aktuella tidpunkten. Sverige har bland annat samarbetat från länder som tillåter att samtycke lämnas före födseln, och även samarbetat med länder som på olika sätt omöjliggör eller försvårar adopterade personers möjligheter att få kännedom om sitt ursprung.

6.9.1 Svenska aktörer har betalt generösa avgifter och donationer – vilket kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökade risker

I flera länder har generösa donationer och bidrag från adoptanter och adoptionsorganisationer, i kombination med stor efterfrågan på barn för adoption, skapat ekonomiska incitament och en risk att fler barn än som varit berättigat ur ett barnrättsperspektiv förmedlas för internationell adoption och att handel med barn uppstår. Det är tillåtet för myndigheter och barnhem i barnens ursprungsländer att ta ut en avgift i samband med adoptionen. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora ekonomiska fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.[254] Enligt HCCH får det inte förekomma några bidrag, donationer och/eller samarbetsprojekt i samband med en adoption.[255] Det finns dock inget som hindrar att adoptivföräldrar och andra anhöriga efter adoptionen donerar pengar till barnhem i barnets ursprungsland, till exempel i samband med jul, födelsedagar eller begravningar. Generösa vårdavgifter och donationer i samband med en adoption riskerar att skapa en drivkraft att tillhandahålla barn för adoption, vilket i sin tur ökar risken för oegentligheter.[256] Internationell adoption kan också ge ekonomiska fördelar för ursprungslandet jämfört med en placering i barnets hemland och motverka att landet utvecklar sina sociala system för stöd och skydd till föräldrar och barn och därmed undergräva subsidiaritetsprincipen.

Svenska adoptanter har betalat höga donationsavgifter till kinesiska barnhem

Utländska adoptivföräldrars donationer till kinesiska barnhem har varit en del av den kinesiska adoptionsprocessen. Barnhemmen har tagit emot stora summor pengar av svenska adoptivföräldrar. Donationen var under många år 3 000 USD per barn vid internationella adoptioner, vilket var tre gånger högre än BNP per capita i landet

[254] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 41.
[255] HCCH (2023), s. 51.
[256] E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 409 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

1998. År 2009 höjdes donationsavgiften till 5 000 USD. Donationsavgiften fortsatte att betalas fram till och med 2018.

Det har funnits oklarheter om huruvida donationen varit obligatorisk eller frivillig. NIA och de svenska adoptionsorganisationerna uppfattade att donationen till barnhemmet var obligatorisk och att man inte kunde gå vidare i adoptionsprocessen om man inte betalade donationen. Samtidigt menade de kinesiska aktörerna att den var frivillig. Inledningsvis skulle adoptivfamiljen betala donationen kontant, direkt till barnhemmet i samband med att de tog emot barnet. Detta ändrades senare så att donationen betalades in till centralmyndigheten för att därifrån överföras till barnhemmet i provinsen.

Systemet har kritiserats för att det byggde på att barnhemmen fick betalt per adopterat barn. Det fanns därmed en ekonomisk drivkraft att få till så många internationella adoptioner som möjligt.[257] Antalet barnhem som ingick i det internationella adoptionsprogrammet ökade från ett 30-tal i början på 1990-talet till cirka 300 i mitten av 2010-talet.[258] Vissa statliga institutioner och barnhem blev beroende av donationer och avgifter från adoptionsverksamheten och betalade för att få tillgång till barn. När tillgången på barn minskade skapades en marknad för handel med barn där såväl enskilda personer som barnhem och myndigheter var inblandade. På vissa barnhem fick anställda betalt för att hitta spädbarn för internationell adoption. De barnhem som inte ingick i det internationella adoptionsprogrammet kunde i sin tur tjäna pengar på att sälja barn till de barnhem som ingick i systemet.[259] Även om standarden och kvaliteten kunnat höjas på många barnhem genom donationsavgifterna så fanns det flera exempel på oegentligheter där lokala tjänstemän och anställda på barnhem använt pengarna för egen del. Det var tydligt i Hunanskandalen där tjänstemän köpte nya bilar och renoverade sina privata hus för donationsmedel.[260] Utöver att donationssystemet för internationella adoptioner blivit en ekonomisk drivkraft för barnhem har det också kritiserats som

[257] Cantwell (2017), *The Sale of Children and Illegal Adoption*, November 2017, Defence for Children, Ecpat och Terre des Hommes, s. 56-57.
[258] Intervju med företrädare för FFIA 2023-09-21.
[259] Smolin (2010), *Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption*, University of Louisville Law Review, Vol. 48:441, s. 495.
[260] Meier/Zhang (2008), *Sold into adoption: The Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States*, Cumberland Law Review, Vol. 39:1, s. 99-102.

ett effektivt sätt för den kinesiska staten att avhända sig kostnader för barn i samhällets vård.[261]

Donationerna skulle användas till de barn som var kvar på barnhemmen för deras vård, uppehälle och utbildning.[262] Men det har inte varit tydligt vad pengarna har gått till. Familjerna och de svenska adoptionsorganisationerna fick till en början besöka barnhemmen och kunde då se att förbättringar gjordes för barnen. Från 1996 begränsade dock Kina möjligheterna att besöka barnhemmen och därmed också möjligheterna att se vad donationerna gick till.[263] Enligt CCAA skulle barnhemmen lämna ett kvitto till dem som betalat donationen och informera om vad donationen används till och barnhemmen skulle vara tillgängliga för tillsyn.[264] Enligt kinesiska myndigheter skulle det finnas möjlighet att få specificerat vad donationerna använts till.[265] Både FFIA och adoptivfamiljer som vi intervjuat vittnar om att ingen sådan specificering av vad pengarna gått till har lämnats.[266] Vi har i arkivmaterialet inte heller sett någon årlig rapportering om donationerna och de tjänstepersoner vi intervjuat har inte tagit del av någon sådan rapport.

De svenska adoptionsorganisationerna såg till en början inte donationerna i Kina som ett problem i sig. Problemet var snarare att adoptivfamiljerna behövde resa runt med stora kontanta belopp. Inte heller kan vi se att de svenska aktörerna har ställt frågan om donationsavgiften på sin spets eller att man övervägt att betrakta donationen som frivillig. Den har fortsatt att betalas fram till 2018. Först i MFoF:s tillsynsrapport för 2018 framgår att myndigheten under året undersökt korruptionsrisken med frivillig donation i Kinas system. MFoF inledde också ett tillsynsärende om adoptionsorganisationernas redovisade vårdkostnader i Kina. Enligt tillsynsrapporten får samarbetskontakter i Kina och adoptivföräldrar information om att donationer inte är tillåtna enligt svensk lag. Samma år, 2018, meddelade den kinesiska centralmyndigheten att donationen eller vårdavgiften skulle tas bort.[267]

[261] Luo and Smolin (2005), *Intercountry Adoption and China: Emerging Questions and. Developing Chinese Perspectives*, s.602-603.
[262] NIA, Reserapport från NIA:s besök i Kina och Thailand 15–26 juni 2002, dnr 74:452/01.
[263] Intervju med företrädare för FFIA, 2023-09-21.
[264] MIA, e-post daterat 2008-01-30, dnr 41:76:1/08.
[265] FFIA, Reseberättelse för besök i Kina, november 2004.
[266] MIA, e-post daterat 2008-01-30, dnr 41:76:1/08.
[267] MFoF, dnr 3.1.2 1150/19.

Svenska adoptanter har betalat höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem och mödrahem i Colombia

Sverige har även accepterat höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem i Colombia. De privata barnhemmen i Colombia har haft en mycket självständig ställning i förhållande till den statliga myndigheten och kontrollsystemet, och har finansierats med bland annat avgifter från adoptionsorganisationer och donationer från adoptivföräldrar som tidigare adopterat från barnhemmen. De privata barnhemmen har i högre grad förmedlat adoptioner till utländska familjer jämfört med de statliga barnhemmen. Över tid har åtta barnhem i Colombia varit licensierade av ICBF. Sverige har genom adoptionsorganisationerna samarbetat med samtliga.[268] Vår genomgång av de svenska organisationernas adoptionsavgifter för perioden 2006–2020 visar att kostnaden för adoption genom privata barnhem är avsevärt högre än adoption genom ICBF.[269] Efter hand har problem uppdagats med att privata barnhem och mödrahem finansierats med höga donations- och vårdavgifter.

I början av 2000-talet började donationerna till de privata barnhemmen att ifrågasättas från flera håll. Utredningen om internationella adoptioner som kom med sitt slutbetänkande 2003 lyfte fram de privata barnhemmen i Colombia som ett exempel på avgifter som tas ut i form av ett fast belopp och där kostnader utöver de faktiska kostnaderna ingår. Utredningen pekade på riskerna med att barnhem och andra aktörer i ursprungslandet blev beroende av stora penningsummor från den internationella adoptionsverksamheten och att intäkterna från verksamheten kunde medföra att barnen blev en handelsvara.[270] Regeringen framhöll i den efterföljande propositionen att de stora belopp som lämnas utöver ersättningar för faktiska kostnader, kunde medföra att det blev mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att ge stöd för att barnet skulle kunna vara kvar i sin familjemiljö eller tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. En sådan situation kunde leda till en utveckling där fler barn adopteras till andra länder, än vad situationen i ursprungslandet motiverar.[271]

[268] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 15–24 mars 2006, dnr 74:19:40/06.
[269] Auktorisationsansökningar från AC, FFIA och La Casa perioden 2006–2019.
[270] SOU 2003:49, *Adoption – till vilket pris?*, s. 130-134 och 144-147.
[271] Prop. 2003/04:131, s. 27.

När problem med att privata barnhem och mödrahem finansierats med höga donations- och vårdavgifter uppdagades på 2000-talet gjordes inga förändringar i Sverige. Norska myndigheter ställde krav på att donationer inte skulle betalas till de privata barnhemmen och informerade också MIA om detta.[272] Detta efter att det bland annat framkommit att barnhemmen fortsatt att ta ut donationer och att ledamöter i det colombianska parlamentet uttalat sig om problem med donationer. I vår genomgång av MIA:s arkiv framkommer dock inget om att man fått information från Norge om donationer och risker för handel med barn. Den dåvarande generaldirektören för MIA säger att hon inte minns att de hade något utbyte om donationer till de privata barnhemmen.[273] MIA vidtog inga åtgärder med anledning av detta.

År 2006 skärpte Colombia reglerna om donationer. Det infördes ett totalt förbud mot utländska donationer till barnhem som ersättning för adoption av barn.[274] Adoptionsorganisationerna redovisade de tidigare donationsavgifterna som vårdavgifter vilket godkändes av MIA, trots att avgifterna höjdes.[275] MIA analyserade organisationernas adoptionskostnader och gjorde bedömningen att de var rimliga.[276] Samma år började MIA ställa högre krav på adoptionsorganisationernas redovisning av vårdavgifter och andra kostnader i enlighet med de skärpta bestämmelserna i LIA. Där framgick att vårdavgifterna gick till annat än de direkta kostnader som var förenade med adoptionen av ett enskilt barn, bland annat finansierade de mödrahemsverksamheten.[277] 2014–2015 aktualiserades frågan om vårdavgifterna på nytt. MIA menade att det inte längre var tillåtet att betala vårdavgift för adoptioner från Colombia.[278] Adoptionsorganisationerna höll dock inte med utan menade att det inte fanns något förbud mot att betala en avgift för barnets vård och uppehälle.[279] MIA gav fortsatt auktorisation för adoption genom barnhemmen. Av arkivmaterialet kan vi se att adoptionsorganisationerna anpassar benämningen av avgifterna till vad som är godkänt av ICBF.

[272] Bufdir, mejl till MIA och den danska adoptionsmyndigheten, 2006-06-29, dnr 04-8439/19.
[273] Intervju med dåvarande generaldirektören för MIA 2024-06-24.
[274] Artikel 74 lag 1098 från 2006.
[275] MIA, Tillsynsrapport AC 2006, dnr 67:639/06.
[276] Intervju med dåvarande generaldirektören för MIA 2024-06-24.
[277] MIA, mejl till AC 071115, dnr 61:524:10/07, MIA, mejl från AC 071116, dnr 61:524:11/07 och MIA, Beslut auktorisation AC Colombia, dnr 61:524/07.
[278] MIA, mejl till AC 131119, dnr 3.1.2:511:6/13.
[279] MIA, mejl från AC 131209, dnr 3.1.2:511:12/13.

Avgifterna till de privata barnhemmen som tidigare benämndes som vårdavgifter ändras senare till att benämnas ”övriga kostnader” eller ”projektkostnader”.[280]

Svenska aktörer har betalt höga adoptionsavgifter i Sydkorea, vilket bidragit till att landet inte utvecklat ett nationellt barnskyddssystem

De höga adoptionsavgifterna i Sydkorea har ända sedan 1970-talet varit en återkommande fråga för de svenska myndigheterna men har alltid förklarats med det höga kostnadsläget i Sydkorea, att barnen tas om hand av fostermammor och många läkarundersökningar av barnen. MFoF konstaterade under sin tillsynsresa till Sydkorea 2023 att de internationella adoptionerna genererade tio gånger högre intäkter för adoptionsorganisationerna än de nationella adoptionerna. Även om den ersättning som organisationen tar ut för internationella adoptioner är rimlig och inte innebär någon ekonomisk vinst, eller att möjligheten för barnet att växa upp inom landet inte beaktas i det enskilda fallet, så kan ersättningen enligt MFoF ändå innebära ett incitament för adoptionsorganisationerna att främja internationella adoptioner i stället för att försöka hitta en långsiktig lösning för barnet i Sydkorea.[281] Sverige har accepterat Sydkoreas höga adoptionsavgifter trots att landet sedan 1960-talet haft en exceptionell ekonomisk tillväxt och varit en av världens ledande ekonomier. Det har varit mer ekonomiskt fördelaktigt för Sydkorea att förmedla barn för internationell adoption än att förmedla barn för nationell adoption eller att placera barn i fosterhem. Sydkorea har inte byggt upp ett socialt skyddsnät för ensamstående mödrar vilket inneburit att många mödrar inte har sett någon annan utväg än internationell adoption. Genom att Sverige valt att samarbeta med Sydkorea finns en stor risk att vi bidragit till att hindra en utveckling av nationella lösningar.

[280] MFoF, Auktorisationsansökan AC Colombia 2018–2019, dnr 3.1.2 :636 :7/17.
[281] MFoF. Reseberättelse Sydkorea 2023. Dnr 2023-368, s. 22.

6.9.2 Organiseringen av adoptionsverksamheten har i vissa länder medfört en ökad risk för oegentligheter

AC:s organisation i Chile innebar risk för oegentligheter

AC:s organisation i Chile skiljer sig från hur de har arbetat i andra länder. I Chile byggde AC:s representant upp en egen organisation med socialarbetare, ett antal fostermammor som tog hand om barnen och en barnläkare som fick ersättning för det arbete som de utförde åt AC.[282] AC:s representant hade ett mycket självständigt mandat från AC och arbetade direkt mot de chilenska barn- och ungdomsvårdsdomstolarna. Först 1988 fick Chiles barnskyddsmyndighet Sename en roll i adoptionsprocessen. Vår aktgranskning visar att det är två domare vid domstolen i Santiago och Temuco som fattat mer än hälften av alla beslut om vårdnadsöverflyttning till svenska föräldrar.

AC hade egna socialarbetare som utredde barnens situation åt de chilenska domstolarna. Enligt AC utredde deras socialarbetare barnens situation på uppdrag av de lokala barnavårdsdomstolarna, på grund av att de socialarbetare som arbetade på sjukhusen och för domstolarna hade så mycket att göra att utredningarna drog ut på tiden. Av vår aktgranskning framgår att AC:s socialsekreterare har utrett barnens situation i drygt 40 procent av de akter där det framgår vem som gjort den sociala utredningen. Enligt AC är det framför allt tre socialarbetares namn som finns på utredningarna för de barn som adopterades till Sverige.[283] En av socialarbetarna var anställd av AC, en var anställd av AC:s representant och en socialarbetare fick ersättning per uppdrag. Vi har i aktgranskningen identifierat ytterligare två vanligt förekommande socialarbetare som anlitades av AC.

Att AC hade egna socialarbetare som utredde barnens bakgrund åt domstolarna i Chile innebar en stor risk för att fler barn gjordes tillgängliga för adoption än vad som var påkallat. Att detta var en riskabel ordning tydliggjordes av de så småningom framtagna riktlinjerna från EuroAdopt, som AC också var drivande i att arbeta fram. Enligt EurAdopt måste särskilda försiktighetsåtgärder vidtas för att undvika varje påverkan på antalet barn som placeras för inter-

[282] AC. Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15; AC. *Chile*. 1978-09-12. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[283] AC.Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 16 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.

nationell adoption eller specifikt för den särskilda mottagande organisationen. I princip ska dubbla roller för representanten undvikas.[284] AC har framfört till oss att de med dagens perspektiv på internationell adoptionsförmedling inte skulle låtit representanten arbeta så nära socialarbetare, fostermammor och läkare.[285] NIA ifrågasatte aldrig AC:s särskilda organisation med egna socialarbetare i Chile. Den svenska myndigheten har varit passiv och förlitat sig på AC:s representant och på de chilenska socialarbetare som hon anlitade.

AC:s anställda socialarbetare tjänade cirka tre till fyra gånger mer än de socialarbetare som var anställda av de chilenska barnavårdsdomstolarna[286]. Enligt HCCH kan otillbörlig ekonomisk vinning uppstå när lönen för det ackrediterade organets representant i ursprungsstaten är för hög jämfört med den genomsnittliga lönen för arbetstagare i det landet som utför samma typ av arbete utanför adoptionssammanhang.[287] En av AC:s socialarbetare fick dessutom, under en period, ersättning för varje utredning som resulterade i en adoption. Enligt EurAdopt bör ett sådant ersättningssystem undvikas eftersom det kan leda till en kommersialisering av adoptionsverksamheten, vilket även AC:s kansli i Stockholm uppmärksammade och åtgärdade.[288]

Även organiseringen av den svenska adoptionsverksamheten i Etiopien kan ha medfört vissa risker

Det finns vissa likheter mellan organiseringen av adoptionsverksamheten i Chile och den i Etiopien. AC hade flera ombud verksamma i Etiopien som under 1970-talet arbetade direkt mot domstolen i Addis Abeba. Ett av ombuden förmedlade 160 barn under tre år, hon fick dock inte betalt av AC utan gjorde det på sin fritid.

[284] EurAdopt. *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin*, s. 17 f.
[285] AC. Synpunkter på textutkast Chile. Inkom till Adoptionskommissionen den 6 september 2024.
[286] AC. Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15; Brev från svenska ambassaden i Chile till AC:s kansli Stockholm den 7 januari 1985. AC Korr Chile 1974-92.
[287] The Hague Conference on Private International Law. *Accreditation and adoption accredited bodies. General principles and guide to good practice Guide no 2*, s. 75 ff. Se även prop. 2003/04:131 s. 40.
[288] EurAdopt (1988), *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin.* Adopted by the EurAdopt General Meeting in Aarhus, Danmark, den 7 april 2002, s. 17; AC. ”Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11”, 1985-02-19, i AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

Från 1982 fick den etiopiska myndigheten en roll i adoptionsprocessen. Från 1982 har AC haft en medarbetare i Etiopien som arbetade halvtid åt AC med adoptionsverksamhet, på heltid från 2004. Denna representant var knuten till AC genom ett uppdragsavtal med månadsersättning och hade, precis som AC:s representant i Chile, ett mycket självständigt mandat. Hon hade högt förtroende från både AC:s kansli i Stockholm och den svenska myndigheten (NIA och MIA).[289]

AC:s ombud i Etiopien har under vissa perioder haft många olika roller. De har åtminstone på 1970-talet både haft direktkontakt med mödrar och arbetat på barnhem. AC anlitade också egna advokater som företrädde adoptivföräldrarna i rätten och även en socialarbetare som utredde barnens bakgrund. Vår aktgranskning visar att det verkar vara några domare i Addis Abeba som har fattat de flesta beslut om adoption till Sverige på 1970-talet, både privata och förmedlade via AC.

Det är ursprungslandet som ansvarar för att utreda barnets situation och behov av internationell adoption.[290] Det är barnets behov som ska styra och inte efterfrågan hos sökanden. Både AC:s ombud och andra svenskar som bodde i Etiopien har åtminstone på 1970- och 1980-talet varit delaktiga i att ”hitta” och förmedla barn till svenska föräldrar. I arkivmaterialet och aktgranskningen ser vi flera exempel på att AC:s ombud har försökt hitta barn till svenska sökande. De har ibland försökt tillmötesgå föräldrar som vill ha små barn, eller barn av ett visst kön. Även i de privata adoptionerna från Etiopien på 1970-talet har svenskar bosatta i Etiopien en central roll i att förmedla barn för adoption till svenska föräldrar. På 1980-talet var det ofta biståndsarbetare och anställda på SIDA som har hjälpt till, men även missionärer, barnmorskor på Rädda Barnen eller kuratorer på födelsesjukhuset. Vi har sett flera exempel på att svenskar bosatta i Etiopien aktivt har letat efter barn på till exempel sjukhus på uppdrag av svenskar som vill adoptera barn.

Från 1982 beslutade Etiopien att alla adoptioner skulle gå genom den etiopiska myndigheten MOLSA, även de enskilda adoptionerna. Men även då MOLSA står som formell kontakt, framkommer av de granskade akterna att andra aktörer har hjälpt till med adoptionerna.

[289] Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08.
[290] Se bl.a. artikel 4 i Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Ett personligt ombud har förmedlat ansökningshandlingarna till MOLSA, varit fullmaktsinnehavare åt de sökande, signerat adoptionskontraktet och varit adoptivföräldrarnas representant i rätten. Ibland framgår också att de försökt hitta ett lämpligt barn, och ibland har barnet också bott hemma hos personen i väntan på att adoptionen skulle bli klar.

Mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten i till exempel Colombia och Sydkorea har utgjort en risk

Det har i flera länder funnits stora brister i det sociala skyddsnätet för ensamstående mödrar och det har dessutom funnits ett starkt socialt stigma kring barn födda utom äktenskapet och ensamstående mödrar. Det har därför funnits ett behov av den hjälp som mödrahem har lämnat i form av boende, sjukhusvård och ekonomiskt stöd. I Sydkorea har det dock funnits en påtaglig risk för intressekonflikt i SWS dubbla uppdrag att både ansvara för mödrahem, ge rådgivning till mödrarna och förmedla adoptioner. Den risken fanns fram till 2021 då rådgivningen flyttades från adoptionsorganisationerna till lokala myndigheter. I vissa fall har detta lett till att rådgivningen inte har varit objektiv och att mödrar har känt sig pressade att lämna barnet för adoption. Svenska ambassaden i Seoul skrev till MFoF 2019 att det verkar som att flera kvinnor ska ha känt påtryckningar att lämna bort sina barn i samband med att de fått rådgivning på adoptionsorganisationernas mödrahem.[291]

I samband med svenska tillsynsmyndighetens resa till Sydkorea 2014 samt i auktorisationsbesluten 2016, 2018 och 2020 har frågan om bristande objektivitet i rådgivning till mödrarna diskuterats. MFoF uttryckte 2020 att det är problematiskt att adoptionsorganisationer ger rådgivning till föräldrar som funderar på att lämna bort ett barn, men att uppgifterna om bristande objektivitet avsett händelser långt tillbaka i tiden.[292]

När det gäller Colombia har de svenska aktörerna inte problematiserat mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten, trots att till exempel FN:s barnrättskommitté vid flera tillfällen uttryckt oro över att kvinnorna på de privata barnhemmens mödra-

[291] E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.
[292] MFoF. Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet, 2020-11-27, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hem riskerar att påverkas i sitt beslut att behålla eller lämna bort sitt barn och att mödrahemmen har främjat försäljning av barn för adoption. Alla de åtta privata barnhem som över tid varit licensierade av ICBF och som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med har bedrivit mödrahem. Även en barnhemsföreståndare i Colombia påpekade under MIA:s tillsynsresa 2003 att det var etiskt svårt att försvara ett mödrahem i direkt anslutning till barnhemmet och de hade haft två ärenden där mödrarna lämnat in klagomål för att de tvingats lämna ifrån sig sina barn. ICBF ansåg att vissa barnhem måste bli bättre på att informera mödrarna om alla de alternativ de hade.[293] AC:s erfarenhet, efter att årligen besökt mödra- och barnhem sedan 1970-talet, är dock att hemmen erbjöd mödrarna ett fint och genomtänkt omhändertagande och bemötande. De har mött både mödrar som valt att behålla sina barn och mödrar som lämnat sina barn för adoption och uppfattar att mödrarna bemötts med stor respekt.[294]

Även från Sri Lanka adopterades många barn direkt från mödrahem. Det gäller både privata och adoptioner samt adoptioner via organisation. Detta har framför allt problematiserats av svenska aktörer i de fall mödrahemmen fungerat som så kallade ”babyfarms”. Men även verksamheten vid BV:s kontaktpersons mödrahem har kritiserats.

6.9.3 Svenska aktörer har förmedlat adoptioner från länder med svagheter i samhällssystemen

Det finns ett antal generella faktorer som kan medföra en ökad risk för oegentligheter. Det handlar bland annat om att adoptera från länder med stor fattigdom eller andra kulturella eller sociala omständigheter. Att barn lämnas för adoption på grund av fattigdom och socialt tryck på att lämna ifrån sig sitt barn kan skapa situationer där barn är mer sårbara för exploatering. Även adoptioner från diktaturer eller länder med utbredd förekomst av korruption eller pågående krissituationer kan öka risken för oegentligheter. Detta är paradoxalt nog samtidigt länder där behoven av internationell adoption har varit som störst.

[293] NIA, reserapporter AC Colombia, dnr 69:386/03.
[294] AC:s synpunkter på textutkast Colombia 2024-09-05.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Adoption från länder med stor fattigdom eller andra sociala omständigheter

En faktor som kan öka risken för oegentligheter vid internationella adoptioner är att adoptera från länder med stor fattigdom och andra kulturella eller sociala omständigheter. Att barn lämnas för adoption på grund av fattigdom och socialt tryck på att lämna ifrån sig sitt barn kan skapa situationer där barn är mer sårbara för exploatering.

I Etiopien var den extrema fattigdomen i landet ett av skälen till att de internationella adoptionerna från landet startade på 1960-talet. Utländska missionärer, sjukvårdspersonal och biståndsarbetare som vistades i Etiopien såg de stora behoven av stöd och hur barn dog på sjukhus.[295] Samtidigt kan det innebära en ökad risk att adoptera barn från ett så fattigt land, med en kultur med helt annan syn på vad adoption är och med många analfabeter. Det ökar risken för oegentligheter, till exempel missförstånd om vad adoption är och vad man samtycker till.

Att de internationella adoptionerna från Sri Lanka tog fart under 1970-talet kan till stor del förklaras av fattigdom och andra sociala omständigheter i landet, i kombination med den ökade efterfrågan på barn i rika västländer och den omfattande turismen i landet. Barn till fattiga föräldrar lämnades av rent ekonomiska skäl för adoption, och ogifta mödrar lämnade sina barn för adoption även av sociala och kulturella skäl.[296] Tidigare utredningar har pekat på den ökade risk för oegentligheter som finns med detta. Den nederländska utredningen slår fast att fattigdom eller andra sociala och kulturella omständigheter hos födelsemödrar utnyttjades i Sri Lanka.[297] Även den schweiziska utredningen konstaterar att fattiga kvinnor i Sri

[295] C. Lindgren (2010), s. 123; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015); AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2005–2014; MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; AC:s rapport till MIA ”Anteckningar från resa till Etiopien 2010-10-02–10” inkom MIA 2010-11-08 dnr 64:308:12/10; AC:s skrift ”Etiopien – fascinerande och annorlunda” inkom MIA 2011-02-10 dnr 74:754:20/10; Möte AC 2023-09-05; Föreläsning ”Okänd bakgrund” anordnad av AC via Teams 2023-04-03; S. A. Steenrod (2022), The Legacy of Exploitation in Intercountry Adoptions from Ethiopia: ”We Were under the Impression That Her Birth Parents Had Died”. *Adoption Quarterly.* Vol. 25, nr 2, s. 81–108.

[296] Se t.ex. NIA:s reserapport Sri Lanka 1982.; Brev från svenska ambassaden i Colombo 1983; Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021); Le Conseil fédéral, Suisse (2020), *Ilegal adoptions of children from Sri Lanka: historical review, search for origins, outlook. Federal council report in response to the Rebecca Ruiz postulate 17.4181 of 14 December 2017*.

[297] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Lanka utnyttjandes till att medvetet bli gravida och sälja sina barn för adoption.[298]

Adoption från länder i krissituation

I samband med naturkatastrofer och krig som leder till att barn skiljs från föräldrarna uppstår ofta situationer som missbrukas för att genomföra internationella adoptioner.[299] År 2005 publicerade FN:s barnrättskommitté allmänna kommentarer som slår fast att barn inte får adopteras under en pågående kris.[300] Sedan dess har det rått konsensus om att adoptioner inte ska genomföras i omedelbar anslutning till väpnade konflikter och naturkatastrofer, inklusive klimatrelaterade katastrofer.[301] Ett skäl för det är att barn ofta separeras från sina familjer i sådana situationer och därför felaktigt kan antas vara adopterbara. Det andra skälet är att myndigheternas kapacitet ofta är så påverkad av nödsituationen att det inte går att garantera att adoptioner genomförs på ett rättssäkert sätt.[302]

I Colombia har den långvariga väpnade konflikten i landet medfört att många barn blev föräldralösa och den har inneburit en ökad risk för att barn tas eller skiljs från föräldrarna. Barn adopterades ibland internationellt efter att deras föräldrar förts bort eller mördats i konflikten.[303] Även om det inte är möjligt att fastställa ett direkt orsakssamband mellan den väpnade konflikten och internationella adoptioner finns exempel på oegentligheter som hänger ihop med krigets effekter och situationen för befolkningen i landet.[304] Ärendet med pojken som adopterades från Colombia till Sverige 1993 är ett tydligt exempel på vilka risker det finns med att adoptera barn från länder där det pågår en konflikt.

Merparten av adoptionerna från Chile till Sverige genomfördes under Augusto Pinochets militärdiktatur som pågick från 1973 till

[298] Le Conseil fédéral, Suisse (2020).
[299] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-forth session 27 february-24 March 2017.
[300] CRC/C/GC/6, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005), Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har separerats från föräldrarna utanför ursprungslandet*, s. 91.
[301] United Nations Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions*., s. 10.
[302] N. Cantwell (2017), s. 45.
[303] Möte med Defensoria del Pueblo 2022-11-02.
[304] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022); Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022), *Report about irregular intercountry adoptions of Colombian children linked to the armed conflict.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

1990. Att adoptionerna hade politisk betydelse framgår tydligt av det arkivmaterial som vi har tagit del av.[305] AC uppger i dag att de inte borde ha samarbetat med Pinochets militärregim i Chile.[306] Motsvarande borde då gälla för övriga länder, exempelvis Sydkorea. Merparten av adoptionerna från Sydkorea genomfördes under militärdiktaturen 1961–1988.

Adoption från länder med utbredd korruption

Korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Korruption behöver inte handla om att någon får en ekonomisk vinning. Så kallad vänskapskorruption sker utan krav på ersättning eller motprestation. En utbredd förekomst av korruption är en riskfaktor då offentliga tjänstemän är vana vid att kräva och ta emot betalning för både lagliga och olagliga godkännanden och tjänster.

Vi har vid möten med olika aktörer i Colombia fått beskrivningar att korruptionen i landet har varit utbredd. Trots en väl utvecklad adoptionslagstiftning, finns risk för oegentligheter även i den internationella adoptionsverksamheten till följd av den utbredda korruptionen.[307]

Även i Sri Lanka har korruptionen i landet inneburit en ökad risk för oegentligheter, vilket bland annat tidigare utredningar från Nederländerna och Schweiz har pekat på. AC har också beskrivit att de var kritiska till situationen på Sri Lanka på grund av korruptionen i landet och att det var mycket pengar inblandat i adoptionerna.[308] Även tidigare anställda vid FFIA har beskrivit att det fanns stora risker på grund av korruptionen i landet och att det fanns korruption inom adoptionsmyndigheten DPCCS.

Det har förekommit korruption inom SWS i Sydkorea. Av ett PM från svenska ambassaden i Seoul 1989 framgår att en tidigare ordförande för SWS misskött organisationen, förskingrat en hel del medel, anställt släktingar och vänner på olika poster och använt sig av hotelser mot anställda, bland annat de fackligt aktiva i organisa-

[305] Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 240 ff.
[306] Uttalande från AC:s ordförande Wilhelm Kaldo i programmet Agenda som sändes den 24 november 2024.
[307] Möte med Defensoria del Pueblo 2022-11-02.
[308] Anteckningar från samtal mellan BV och AC 1982-03-09, AC:s arkiv.

tionen. Socialarbetare upplevde att han hade drivit verksamheten som en affärsman med mottot ”in med många barn” utan hänsyn till sociala aspekter för familjerna. Enligt svenska ambassaden hade ingen ordentlig revision skett på SWS trots att Ministry of Social Affairs hade rätt att företa revision. Ambassaden misstänkte att korruption även förelåg inom ministeriet.[309]

Adoption från en diktatur och ”stängt land” som Kina

De svenska aktörerna har varit medvetna om att det funnits risker med att samarbeta med Kina, som diktatur och stängt land och med sin ettbarnspolitik. Samarbetet har försvårats av att adoptionsorganisationerna inte fick ha direkt kontakt med barnhemmen i Kina. Det gick inte att kontrollera hur barnhemmen arbetade och vilket bakgrundsarbete som gjordes. Företrädare för FFIA beskriver att ”man kom inte in bakom kulisserna, de kinesiska aktörerna svarade ja eller nej på frågor, men man fick inte fram mycket mer information”.[310] Även den svenska tillsynsmyndigheten och svenska ambassaden i Beijing har haft svårt att få tillfredsställande svar från de kinesiska myndigheterna. Det gäller till exempel om det funnits koppling till Sverige i de fall av handel med barn som avslöjats, om donationerna till barnhemmen är frivilliga eller inte och hur pengarna används. Tillsynsmyndigheten (särskilt MIA) har försökt agera och ställa frågor till CCAA om handel med barn, donationer, men accepterat att de inte alltid fått tillfredsställande svar från de kinesiska myndigheterna. Det är uppenbart att de kinesiska myndigheterna inte velat ha kritiska frågor och slutit sig när problem uppstått. Det har inte funnits någon möjlighet till faktisk insyn.

Adoption från länder som inte haft en reglering på plats för att kunna förhindra oegentligheter

Sverige har samarbetat med flera länder som valt att inte ansluta sig till internationella konventioner. Sverige har samarbetat med Sydkorea trots att landet inte har ratificerat 1993 års Haagkonventionen och reserverat sig mot artikel 21 a barnkonventionen som bland

[309] Sveriges ambassad i Seoul. PM Adoptioner från Korea till Sverige, 1990-01-30 R 34 Xko.
[310] Intervju med företrädare för FFIA 2023-09-21.

annat ställer krav på att internationella adoptioner ska beslutas av behöriga myndigheter och efter det att placering i hemlandet har prövats. Först 2017 återkallade Sydkorea reservationen. Sverige har samarbetat med Etiopien trots att landet inte undertecknat eller ratificerat 1993 års Haagkonvention, vilket FN:s barnrättskommitté vid flera tillfällen rekommenderat Etiopien att göra. År 2010 fanns långt framskridna planer för Etiopien att ansluta sig till konventionen, men det arbetet avstannade. Etiopien har inte tillämpat subsidiaritetsprincipen eller försökt att eftersträva inhemska lösningar före internationell adoption förrän omkring 2011. Etiopien ratificerade visserligen FN:s barnkonvention 1991, men det var först 2014, när AC avslutade adoptionsförmedlingen från Etiopien, som landet ratificerade det fakultativa protokollet om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi.

Sverige har också samarbetat med länder som själva medgett att de inte haft lagar som kan förhindra handel med barn. Sri Lankas regeringsföreträdare har till exempel beskrivit att deras lagar inte var tillräckliga för att förhindra handel med barn samt att de inte hade möjlighet att kontrollera att adoptionerna går rätt till.

Det finns också en ökad risk för oegentligheter när antalet internationella adoptioner plötsligt och snabbt ökar i ett land, eftersom den befintliga infrastrukturen inte klarar av att hantera verksamheten. Detta har FN:s särskilda rapportör mot försäljning och sexuell exploatering av barn framhållit.[311] Sverige har tagit en sådan risk i länder som exempelvis Polen och Etiopien. De internationella adoptionerna från Etiopien ökade snabbt under 2000-talet och femdubblades från 2003 till 2009.[312] Antalet utländska adoptionsorganisationer i landet ökade också från cirka 20 till 70 mellan 2003 och 2008.[313] Antalet adoptioner till Sverige fortsatte dock att vara ungefär detsamma som tidigare, vilket kan ha inneburit att just Sverige var mer förskonat från oegentligheter än många andra länder. Samtidigt innebar den snabba ökningen av antalet adoptioner generellt sett att de etiopiska myndigheterna fick svårare att kontrollera att verksamheten gick rätt till. Adoptionerna från Polen ökade kraftigt

[311] A/HRC/34/55. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*., thirty-forth session 27 february-24 March 2017, p. 60.
[312] P. Selman (2012), The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, *Social Policy and Society.* Vol 11, nr 3, s. 384–385.
[313] Möte AC 2023-09-05; E. J. Graff i The Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”.

när Polen började att öppnas mot väst i mitten på 1980-talet. På den tiden hade Polen inte någon särskild reglering för internationella adoptioner och det fanns inte heller någon myndighet som övervakade verksamheten. Adoptanter kunde vända sig direkt till ett barnhem för att adoptera ett barn eller till enskilda personer som förmedlade kontakt med ett barn. Även om domstol fattade beslut om adoptionen blev avsaknaden av regler och tillsyn en grogrund för olagliga adoptioner och oetiska ageranden.

6.9.4 Sverige har accepterat vissa förfaranden i ursprungsländerna som inte hade accepterats vid nationell adoption

Det finns flera exempel på förfaranden i ursprungsländer som svenska aktörer har accepterat för att få barn för adoption, trots att det under den undersökta tidsperioden inte har accepterats i Sverige. Det gäller exempelvis länder där barns rätt till sitt ursprung förhindras eller försvåras på grund av att de endast förmedlar övergivna barn för adoption, tillåter att mödrar får vara anonyma eller registrerar barn som föräldralösa trots att de har kända föräldrar. Det gäller också länder som tillåter att någon annan än barnets vårdnadshavare (förälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare) samtycker till adoption eller att samtycke avges före barnets födelse.

Vi har accepterat adoption från länder som omöjliggör eller försvårar barns rätt till sitt ursprung

Sverige har valt att adoptera från länder där det helt saknas information om barnens bakgrund och därmed accepterat att inga av dessa barn kommer att tillgodoses sin rätt till sitt ursprung. Detta är tydligast när det gäller Kina, där det endast är övergivna barn som förmedlats för adoption, men även i flera andra länder har svenska aktörer accepterat adoptioner utan någon bakgrundsinformation. I vissa fall har vi gjort det för att det handlat om övergivna barn. I andra fall har vi accepterat att länder tillåtit mödrarna att vara anonyma, exempelvis i Indien, vilket hindrar adopterade personer från att senare söka sitt ursprung. I ytterligare andra fall har

vi, synbart utan anledning, accepterat att bakgrundsbeskrivningar helt saknas.

Det framgår inte av arkivmaterialet att det förts någon diskussion om lämpligheten i att förmedla barn från Kina med beaktande av att de allra flesta barn saknar bakgrundsinformation. Vi kan inte heller se att de svenska aktörerna har diskuterat eller problematiserat kring svårigheterna att säkerställa hur barnen blivit tillgängliga för adoption. Företrädare för AC säger att de inte ifrågasatte att Kina hade barn som övergavs anonymt och hade okänd bakgrund. De litade på de kinesiska myndigheterna. Det är först i efterhand som det framkommit problem med detta.[314]

Sverige har också accepterat Sydkoreas system med att registrera även barn med kända föräldrar som föräldralösa. Vår arkivgenomgång visar att svenska myndigheter, domstolar och AC inte har ifrågasatt detta system. Vi kan inte se att frågan har varit uppe för diskussion i samband med auktorisation eller vid någon av tillsynsmyndighetens resor till Sydkorea. Tillsynsmyndigheten och AC har betraktat systemet med att upprätta ett eget familjeregister där barnet anges som föräldralöst (orphan) som ett rent administrativt förfarande och har inte problematiserat kring att det kan ha medfört att barn med kända föräldrar har trott att de varit föräldralösa. Först 2014 finns dokumentation som visar att MIA undrar hur svenska myndigheter och adoptivföräldrar har tänkt då de fått dokument med motstridiga uppgifter, en social rapport med uppgifter om familjen och en familjeregistrering där det står att barnet är föräldralöst (orphan).[315]

Svenska aktörer har förmedlat adoptioner från länder som tillåter att samtycke avges före födseln, vilket inte accepterats i Sverige

Krav på att moderns samtycke ska inhämtas när hon återhämtat sig erkändes genom 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn och infördes i svensk rätt 1968.[316] Trots detta har svenska aktörer accepterat att adoptera från länder som tillåter att samtycke avges

[314] Intervju med AC 2023-05-15.
[315] E-post från MIA till forskaren Tobias Hübinette den 23 juli 2014, dnr MA2014-432.
[316] Artikel 5 p. 4; Prop. 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m. m*, s. 17.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

före barnets födelse eller i samband med förlossningen, det vill säga i strid med svenska, och internationellt erkända, krav på samtycke.

Tillsynsmyndigheten har inte ansett att det varit ett hinder för auktorisation att det varit tillåtet att inhämta samtycke till adoption i samband med förlossningen i Sydkorea fram till 2012. Svenska aktörer har samarbetat med Etiopien vars lag, även på 2000-talet, har tillåtit att barn lämnas för adoption innan barnet är fött. Svenska aktörer har också samarbetat med Sri Lanka trots att det åtminstone på 1980-talet förekom så kallade ”babyfarms”, där gravida kvinnor sålde sina barn till adoption redan före födseln.

I vår aktgranskning för Polen har vi sett exempel på att gravida kvinnor avsagt sig föräldraskapet under graviditeten. I ett fall har de blivande adoptivföräldrarna beskrivit att gravida kvinnor som önskar lämna sitt barn för adoption tar kontakt med den polska organisationen och skriftligen avsäger sig alla fortsatta rättigheter till barnet. När det gäller Chile framgår i ungefär var tionde akt att modern beslutat om adoption under graviditeten.

7 Slutsatser om oegentligheter, konsekvenser och förslag

7.1 Inledning

Utifrån bedömningarna i kapitel 5 och 6 kan jag konstatera att reglering och organisering av Sveriges internationella adoptionsverksamhet inte har förhindrat förekomst av oegentligheter.

Vår granskning ger en bild av ett system för internationell adoption som till synes varit väl organiserat och som stått under statlig kontroll och haft statligt stöd. De som har kommit i kontakt med adoptionsverksamheten, inte minst barn och adoptivföräldrar, har haft en berättigad förväntan på att adoptioner inom ramen för detta system genomförts utan förekomst av oegentligheter. När så visar sig inte vara fallet är det förståeligt att det kan väcka starka känslor av svek och besvikelse.

Syftet med detta kapitel är att försöka besvara frågan varför oegentligheter har kunnat förekomma och vad som kunde ha gjorts annorlunda. I detta kapitel redovisas även den del av vårt uppdrag som gäller analys av vilka konsekvenser oegentligheter inom adoptionsprocessen kan ha för ursprungliga föräldrar, adopterade personer och adoptivföräldrar.

Jag vill erinra om att mitt uppdrag har varit att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur de ansvariga aktörerna agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter. Uppdraget har inte varit att utvärdera verksamheten, det vill säga om verksamheten med internationell adoption har varit till barns bästa – varken i det individuella fallet eller för barn som grupp.

7.2 Den internationella adoptionsverksamheten växte fram utifrån en vilja att ge barn en bättre framtid

Utredarens slutsats: Den internationella adoptionsverksamheten har växt fram utifrån en stark vilja att undanröja hinder för att möjliggöra internationell adoption och ge så många barn som möjligt en bättre framtid. Även om de svenska aktörerna har försökt att hålla en hög etisk nivå och inte accepterat alla förfaranden, har de verkat på en internationell arena där det har rått konkurrens om barn för adoption. Det kan ha påverkat acceptansen för förfaranden som inte alltid varit i överensstämmelse med svensk rätt. Internationell adoption har uppfattats som något annat än nationell adoption vilket medfört att lägre krav ställts vid internationell adoption än vid nationell adoption. Barn som har adopterats från andra länder till Sverige har därmed behandlats på ett annat sätt än barn födda i Sverige vid adoption.

Internationell adoption blir synlig som företeelse i Sverige från mitten av 1950-talet. Det är den svenska biståndsverksamheten i andra länder, inte minst i Sydkorea som tydliggör möjligheten för svenska familjer att genom adoption ge utländska barn en ny familj. Internationell adoption växer därefter snabbt i omfattning, inte bara i Sverige utan också i många andra länder i Europa och i USA. Att adoptera barn från ett annat land blir ett accepterat sätt att bilda familj. Verksamheten är initialt oreglerad, i synnerhet i barnens ursprungsländer. Barnen kommer till en början uteslutande från länder hårt drabbade av krig och utbredd fattigdom. Den begynnande verksamheten bedrivs så långt det är möjligt i överensstämmelse med de regler som finns, men än mer av en önskan att ge barn en bättre uppväxt än den de kunde få i sina ursprungsländer. Det är uppenbart att den tidiga verksamheten inte var i överensstämmelse med dagens regler och syn på barn, men kanske inte heller i överensstämmelse med de regler som faktiskt fanns då. Verksamheten präglades av pionjäranda och en stark vilja att undanröja hinder för att möjliggöra adoption och ”rädda” så många barn som möjligt. Internationell adoption har uppfattats som något annat än nationell adoption vilket medfört att lägre krav ställts vid inter-

nationell adoption än vid nationell adoption, till exempel vad gäller samtycke. Adoptionscentrum (AC) har under vårt arbete framfört att det är fel att utgå från svenska perspektiv och lagar i bedömningen av vad som är att betrakta som ett oegentligt agerande. Ett sådant förhållningssätt innebär enligt AC att andra länders lagar ses som sämre ur ett barnrättsperspektiv och medför att i stort sett alla historiska adoptioner blir oetiska.[1]

Även om de svenska aktörerna har försökt att hålla en hög etisk nivå och inte accepterat alla förfaranden, har de verkat inom ramen för en internationell rörelse där många aktörer varit verksamma. Det har rått konkurrens om barn för adoption vilket kan ha påverkat acceptansen för förfaranden som inte alltid varit i överensstämmelse med svensk rätt men som varit i linje med hur andra länder ser på adoption och hur andra organisationer arbetat. Barn som har adopterats från andra länder till Sverige har således behandlats på ett annat sätt än barn födda i Sverige vid adoption, till exempel vad gäller kravet på moderns samtycke.

7.3 Oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten

Utredarens slutsats: Det har förekommit oegentligheter i de internationella adoptionerna till Sverige, i form av både olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Exempelvis har det funnits bekräftade fall av handel med barn i den svenska internationella adoptionsverksamheten under varje årtionde från 1970- till 2000-talet. Barn har också i en del fall adopterats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke från föräldrarna. Det har även förekommit falska uppgifter och felaktigheter i adoptionsdokument. Svenska aktörer har också på olika sätt gjort avsteg från en rättssäker adoptionsprocess för att få adoptera fler barn och för att processen ska gå snabbare.

De svenska aktörerna har inte i tillräcklig utsträckning säkerställt att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt och att adoptionen varit till barnens bästa. En särskild samtyckeshandling från barnets förälder eller annan vårdnadshavare har sällan

[1] AC. *Adoptionscentrums synpunkter på Promemoria om oegentligheter inom internationella adoptioner till expertgruppsmöte den 11 december 2023.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

funnits med i det underlag som sänts till Sverige i ärenden som gäller internationell adoption. Social utredning och förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption har inte alltid funnits med, särskilt inte i de tidiga privata och enskilda adoptionerna. Centrala uppgifter för att tillgodose rätten till kännedom om sitt ursprung har dessutom ofta saknats i adoptionshandlingarna, och svenska aktörer har inte ansträngt sig tillräckligt för att denna rättighet ska kunna tillgodoses.

Av kapitel 6 framgår att oegentligheter har förekommit i internationella adoptioner till Sverige från alla de sju länder som vi genomfört en fördjupad granskning av: Chile, Colombia, Etiopien, Kina, Polen, Sri Lanka och Sydkorea. Vår mer översiktliga granskning av adoptionsverksamheten i övriga länder visar att oegentligheter även förekommit i exempelvis Indien, Thailand, Taiwan och Vietnam. Med oegentligheter avser vi både olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Det finns exempel på att barn har dödförklarats för sina föräldrar och adopterats till Sverige, att andra än föräldrarna har lämnat barnet för adoption samt att mödrar inte fått tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke eller pressats att lämna samtycke till adoption. Det har också förekommit falska uppgifter och felaktigheter i adoptionsdokument, såsom oriktiga födelsedatum eller att barn beskrivs som föräldralösa fast de har kända föräldrar.

De oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten som framkommit i utredningen kan inte avfärdas som enskildheter eller tillfälligheter, utan de har skett återkommande vid olika tillfällen under flera decenniers tid. Även i de fall de svenska aktörerna lyckats hantera en uppdagad oegentlighet i adoptionerna från ett visst land vid en viss tidpunkt, så har nya oegentligheter uppdagats i andra former eller i andra länder. Detta visar att den internationella adoptionsverksamheten är en högriskverksamhet, som kräver noggrann kontroll för att motverka oegentligheter. Omfattningen av oegentligheter visar att svenska aktörer inte lyckats tillräckligt bra med detta.

Olika typer av oegentligheter har förekommit under olika tidsperioder, i olika länder och i olika slags adoptioner (privata, enskilda eller via organisation). I vissa länder och tidsperioder har oegentligheterna varit mer omfattande och systematiska. De tydligaste och

kanske allvarligaste oegentligheterna som vi upptäckt har inträffat i privata och enskilda adoptioner under framför allt 1970- och 1980-talen. Det handlar om handel med barn, förfalskade dokument, adoption utan frivilligt och informerat samtycke, bortförande av barn samt kringgående av adoptionsprocessen. Oegentligheter har dock även förekommit i adoptioner som förmedlats via svenska auktoriserade adoptionsorganisationer, särskilt i de tidiga adoptionerna från 1970- och 1980-talen. I vissa fall har det även där förekommit bortförda barn, adoptioner utan samtycke från barnets föräldrar eller annan vårdnadshavare, handel med barn eller att aktörer gjort ekonomisk vinst på adoptionsverksamheten. Det förekommer även förfalskade dokument eller falska uppgifter i adoptionshandlingar, utverkande av samtycke under falska förespeglingar eller utan tillräcklig information om vad adoption innebär samt olika avsteg från en rättssäker adoptionsprocess. I Chile har barnen ibland fått svenska namn i ett födelsebevis, innan domstolen fattat beslut om vårdnadsöverflyttning och långt innan beslutet om adoption fattats.

Vissa oegentligheter och problem i adoptionsverksamheten har förekommit systematiskt under hela den granskade perioden, från 1960-talet och fram till i dag. Det handlar framför allt om bristfällig dokumentation, vilket medför problem i två viktiga avseenden. För det första omöjliggör eller försvårar den bristfälliga dokumentationen adopterade personers möjligheter att få kännedom om sitt ursprung. I Kina saknas genomgående bakgrundsuppgifter om barnen eftersom samtliga beskrivits som övergivna, och i Sydkorea har majoriteten av barnen registrerats som föräldralösa trots att föräldrarna har varit kända. Även i övriga länder saknas ofta uppgift om föräldrars namn eller barnets ursprungliga namn, vilket medfört att många adopterade från exempelvis Chile förlorat sina rättigheter som urfolk. För det andra medför den bristfälliga dokumentationen oklarheter vad gäller bedömningen av om adoptionen varit till barnets bästa. Ett särskilt samtyckesdokument från barnets förälder eller annan vårdnadshavare har ofta saknats som underlag i de svenska adoptionsakterna avseende internationell adoption. Det har sällan framgått i de individuella ärendena vilka ansträngningar ursprungsländerna har gjort för att söka nationella lösningar innan barnen bedöms vara tillgängliga för adoption till Sverige. I flera länder har adoptionsprocessen därtill ofta varit så snabb att det finns en stor

209/25 Remiss - Sveriges internationella

risk att subsidiaritetsprincipen inte efterlevts. I de tidiga privata och enskilda adoptionerna har social utredning och förklaringar till varför barnet förmedlas för internationell adoption dessutom relativt ofta saknats.

Dokumentationen har i flera hänseenden förbättrats över tid, till exempel när det gäller dokumentation om barnets bakgrund genom en social och medicinsk rapport. Men fortfarande är dokumentationen i de svenska adoptionsakterna alltför bristfällig för att de svenska aktörerna ska ha kunnat säkerställa att adoptionen är till barnets bästa och för att adopterade personer ska tillförsäkras rätten till kännedom om sitt ursprung. Det skulle bland annat behöva finnas tydligare bevis i adoptionshandlingarna för att erforderliga samtycken har inhämtats samt tydligare redogörelser för vilka ansträngningar som gjorts för att efterleva subsidiaritetsprincipen.

7.4 De svenska aktörernas medvetenhet om och åtgärder vid oegentligheter

Utredarens slutsats: En del av de oegentligheter som förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten har svenska aktörer känt till redan vid den tidpunkt då oegentligheterna inträffade, medan andra oegentligheter har uppdagats först långt senare.

Regeringen kände till exempel tidigt till oegentligheter i privata adoptioner, men agerade inte tillräckligt kraftfullt för att förhindra dem. Tillsynsmyndigheten har löpande fått uppgifter om oegentligheter och vidtagit vissa åtgärder, men åtgärderna har ofta varit otillräckliga och det har inte funnits rutiner eller processer för hur uppgifter om oegentligheter ska hanteras och förebyggas.

Både tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna har ibland avstått från att ta reda på mer information eller att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter. Det finns dock flera exempel på när svenska adoptionsorganisationer dragit sig ur eller avböjt osäkra samarbeten och Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) har lagt ner mycket arbete på att hantera problem och oegentligheter förknip-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

pade med de privata adoptionerna, även om åtgärderna inte varit tillräckliga.

Sammantaget har den svenska adoptionsverksamheten präglats av stor tillit mellan aktörerna, vilket begränsat förutsättningarna för att stävja oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten.

En del av de oegentligheter som förekommit i den svenska internationella adoptionsverksamheten har svenska aktörer känt till redan vid den tidpunkt då oegentligheterna inträffade. Ett exempel är att både NIA och regeringen tidigt var medvetna om oegentligheter i de privata adoptionerna på 1970- och 1980-talet, där det förekom handel med barn, falska dokument och samtycke under press. NIA redogjorde för problemen och bad regeringen att agera, men de åtgärder som regeringen vidtog var inte tillräckligt kraftfulla för att förhindra fortsatta oegentligheter. Regeringen hade kunnat införa liknande regelverk för de privata adoptionerna som övriga nordiska länder men valde att inte göra det.

I många fall är det oklart hur mycket information som regeringen haft om oegentligheter vid olika tidpunkter. Av arkivmaterialet är det tydligt att Utrikesdepartementet fått sådan information från de svenska ambassaderna i ursprungsländerna, men i vilken mån den informationen förts vidare till Socialdepartementet och regeringen framgår däremot inte. Bortsett från oegentligheterna i de privata adoptionerna är det därför svårt att avgöra om regeringen, utifrån vad de kände till, vidtog tillräckliga åtgärder. Den information som fanns i Regeringskansliet borde ha förmedlats vidare till regeringen. Regeringen och Socialdepartementet har också på en övergripande nivå fått viss information om oegentligheter genom tillsynsmyndighetens verksamhetsberättelser, årsredovisningar och särskild rapportering. Vi har inte heller kunnat se att regeringen vidtog några åtgärder med anledning av den återrapportering om adoptionsverksamheten som NIA gav i samband med årsredovisningen under andra halvan av 1990-talet.

Den svenska tillsynsmyndigheten har inte alltid agerat tillräckligt kraftfullt när den fått information om oegentligheter, och det har inte funnits rutiner eller processer för hur uppgifter om oegentligheter ska hanteras. Tillsynsmyndigheten och adoptionsorganisationerna har ibland avstått från att ta reda på mer information eller

att kritiskt granska en verksamhet då det framkommit uppgifter om oegentligheter. När det framkommit uppgifter om oegentligheter i ett land, har de svenska aktörerna inte i tillräcklig omfattning kontrollerat huruvida oegentligheterna också berör Sverige. Det gäller exempelvis i samband med polisutredningar mot svenska aktörer eller andra samarbetspersoner i ursprungslandet, exempelvis i Chile. Det gäller också den systematiska handel med barn som uppdagades i till exempel Kina på 2000-talet, de uppgifter om utbredda oegentligheter i Etiopien på 2010-talet samt de oegentligheter som framkom i den svenska organisationen Barnens vänners (BV) adoptioner från Sri Lanka på 1980-talet. I de fall från Sydkorea på 1970-talet och Colombia på 1990-talet då föräldrar begärt att få tillbaka sina barn som felaktigt adopterats till Sverige, har svenska aktörer inte vidtagit några åtgärder för att liknande situationer inte ska kunna uppstå igen.

Sammantaget har den svenska adoptionsverksamheten präglats av stor tillit mellan aktörerna. Regeringen har litat på den svenska tillsynsmyndigheten, som har litat på de svenska adoptionsorganisationerna, som i sin tur litat på aktörer i ursprungsländerna. Detta har begränsat förutsättningarna för att stävja oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det finns dock exempel på när svenska adoptionsorganisationer och den svenska tillsynsmyndigheten har vidtagit relevanta åtgärder när problem och oegentligheter uppdagats. Bland annat har svenska adoptionsorganisationer vid flera tillfällen dragit sig ur eller avböjt osäkra samarbeten, och NIA har lagt ner mycket arbete på att hantera problem och oegentligheter förknippade med de privata adoptionerna, även om åtgärderna inte varit tillräckliga.

De auktoriserade adoptionsorganisationerna har hela tiden känt till att det funnits bristande dokumentation i de svenska adoptionsakterna, men inte agerat för att det ska finnas tillräcklig information för att säkerställa att adoptionen varit till barnets bästa samt för att adopterade personer ska kunna söka sitt ursprung. Flera adoptionsorganisationer hävdar att de inte har haft något dokumentationsansvar förrän efter lagändringar 2005, men faktum är att de har haft ett sådant ansvar även långt innan dess. Rätten för den som adopterats att få kännedom om sitt ursprung har erkänts i svensk rätt sedan 1917, och i NIA:s handbok till adoptionsorganisationerna från 1983 anges att adoptionsorganisationerna bör samla så mycket in-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

formation som möjligt om barnens ursprung och tidigare förhållanden. Vad vi kunnat se är det inte förrän 2017 som tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn systematiskt granskat vilken information som finns i adoptionsakterna, och då konstaterat att viktiga dokument ofta saknas. Varken adoptionsorganisationerna, domstolarna eller socialtjänsten har ansträngt sig tillräckligt för att säkerställa att korrekta samtycken har inhämtats, och den svenska tillsynsmyndigheten har inte ställt krav på eller kontrollerat detta.

En del oegentligheter har uppdagats först långt efter att de inträffade, när adopterade personer återförenats med sina ursprungsfamiljer. Det gäller till exempel i Chile och Etiopien. I Etiopien handlar det om att ursprungsföräldrar inte alltid har fått rätt eller tillräcklig information för att kunna ge ett informerat samtycke. I Chile handlar det bland annat om bortförda barn, även benämnt som stulna eller kidnappade barn.

Eventuellt hade fler oegentligheter kunnat undvikas om de svenska aktörerna varit mer uppmärksamma på de risker för oegentligheter som förelegat och som accepterats för att kunna genomföra adoptioner. Det handlar bland annat om höga adoptionsavgifter i Sydkorea, höga donationsavgifter till barnhem i Kina och till privata barnhem och mödrahem i Colombia, vilket kan ha skapat ekonomiska drivkrafter och ökade risker. Det handlar också om att organiseringen av adoptionsverksamheten i vissa länder har medfört en ökad risk för oegentligheter. AC:s organisation i framför allt Chile innebar risk för oegentligheter, och mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten i exempelvis Colombia och Sydkorea har utgjort en risk. Det finns också en mer generell risk i och med att adoptionerna förmedlats från länder med olika svagheter i samhällssystemen som kan medföra en ökad risk för oegentligheter. Det handlar bland annat om att svenska aktörer samarbetat med länder som krävt höga adoptions- och donationsavgifter vid adoption. Sverige har även adopterat barn från diktaturer, länder med stor fattigdom och utbredd korruption samt länder där adoptionsinstitutet varit okänt. Sådana faktorer ökar risken för oegentligheter, och kräver särskild försiktighet.

7.5 Svagheter i systemet har bidragit till att oegentligheter inte kunnat förhindras

7.5.1 Det har funnits en hög risktolerans och verksamheten har präglats av tillit

Utredarens slutsats: Internationell adoptionsverksamhet är förenad med uppenbara riskfaktorer när det gäller att tillgodose barns rätt. Detta har inte i tillräckligt hög grad problematiserats av de svenska aktörerna och det har funnits en hög risktolerans i den svenska internationella adoptionsverksamheten. Tilltron till motpartens goda vilja har medfört att signaler om oegentligheter inte har tagits på tillräckligt stort allvar och det har funnits en överdriven tilltro till den egna förmågan att bedriva etiskt oantastlig verksamhet i ett sammanhang där korruption och andra riskfaktorer varit utbredda.

Internationell adoptionsverksamhet är förenad med uppenbara riskfaktorer när det gäller att tillgodose barns rätt eftersom stora delar av det som leder fram till en adoption sker i ett annat land. Verksamheten med internationell adoption har vuxit fram underifrån, till en början av enskilda eldsjälar, vars drivkraft har varit att internationell adoption är ett sätt att rädda barns liv genom att ge dem en familj i Sverige. Denna syn på internationell adoptionsverksamhet fick tidigt ett starkt genomslag i Sverige men också i övriga Europa. Med en sådan grundläggande syn på internationell adoption har de svenska aktörerna varit beredda att ta risker genom att acceptera att inte alla formella krav uppfylls, och en tolerans av ageranden och omständigheter som inte skulle ha godtagits vid en nationell adoption.

Adoptionssystemet utgår från en ekonomisk obalans mellan ursprungs- och mottagarländerna. Rika länder i väst efterfrågar barn från de fattiga länderna i det globala syd. Denna ojämlikhet mellan parterna har inte diskuterats i tillräckligt hög grad. Inte heller den uppenbara målkonflikt som ligger i att adoptionsverksamheten främst har drivits av vuxnas barnlängtan har problematiserats under framväxten av verksamheten och senare tids reglering. Adoptionsavgifter och donationer har ofrånkomligen skapat drivkrafter i ursprungsländerna att förmedla fler barn för adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv, vilket i sin tur undergrävt utveck-

lingen av barnskyddet och det sociala välfärdssystemet i ursprungsländerna. De stora summor pengar som accepterats inom den internationella adoptionsverksamheten har även skapat incitament för aktörer i barnens ursprungsländer att på olagligt eller oetiskt sätt ordna fram barn för internationell adoption. De svenska aktörerna har haft en stark tilltro till att deras motparter i andra länder följer de riktlinjer som satts upp och till att de uppgifter som lämnas om barnet är korrekta. 1993 års Haagkonvention har paradoxalt nog ytterligare förstärkt detta genom att konventionen bygger på progressiv implementering, det vill säga ett land behöver inte uppfylla alla kriterier för att kunna ratificera konventionen. Att länder har kunnat ansluta sig till konventionen med en ambition att uppfylla kraven, inte med en försäkran om att så sker, har inte i tillräckligt hög grad uppmärksammats. Även aktörernas förståelse av internationell adoption som något som sker utifrån goda avsikter har påverkat förmågan, eller viljan, att tillräckligt kritiskt granska verksamheten. Tilltron till motpartens goda intentioner har medfört att signaler om exempelvis ekonomiska incitament inte har tagits på allvar, än mindre påståenden om rena olagligheter såsom handel med barn och barnarov. Det har också funnits en överdriven tilltro till den egna förmågan att bedriva etiskt oantastlig verksamhet i ett sammanhang där korruptionen varit utbredd.

Det kan konstateras att det har funnits en hög risktolerans i den internationella adoptionsverksamheten. Än i dag påpekas i olika sammanhang att det inte är möjligt med internationell adoption utan att vissa risker för oegentligheter måste tas. Det har från flera håll framförts att om rekommendationerna i HCCH:s vägledning för att förhindra oegentligheter ska följas fullt ut kan internationell adoptionsverksamhet inte bedrivas.

7.5.2 Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka oegentligheter i privata adoptioner

Utredarens slutsats: Flera av de oegentligheter som framkommit genom denna utredning är kopplade till privata och enskilda adoptioner, det vill säga adoptioner där enskilda personer adopterat ett barn från ett land utan inblandning av NIA eller en auktoriserad adoptionsorganisation. Problemen var särskilt omfattande under 1970- och 1980-talen men har förekommit även senare. Regeringen har inte vidtagit tillräckligt kraftfulla åtgärder för att skärpa kontrollen av de privata och enskilda adoptionerna och åtgärderna har kommit alltför sent. Detta kan ha bidragit till att oegentligheter kunnat fortgå.

Internationella adoptioner var till en början en verksamhet som bedrevs utan medverkan av någon myndighet. Enskilda personer kunde få kontakt med barn för adoption genom egna kontakter vid vistelser i barnets ursprungsland eller genom bekanta som hade vistats där. Omfattningen av sådana privata adoptioner ökade under 1960-talet. Även under 1970-talet när NIA inrättats för att få kontroll på adoptionerna fortsatte de privata adoptionerna att öka i antal. Det fanns flera orsaker till detta, bland annat långa väntetider för att adoptera genom NIA, att vissa ansåg att det var för dyrt att adoptera genom AC men också att adoption genom NIA och AC innebar en omfattande kontroll och prövning med risken för avslag på en förmedlingsansökan. Privat adoption sågs som ett snabbare och enklare sätt att adoptera ett utländskt barn. Under delar av 1970-talet var antalet privata adoptioner lika högt som de adoptioner som förmedlades genom NIA. Det stod dock tidigt klart att privata adoptioner kunde innebära stora risker för oegentligheter.

De exempel på handel med barn som vi sett i bland annat Colombia, Etiopien, Sri Lanka och Thailand visar på oegentligheter som var förknippade med just privata adoptioner under framför allt 1970- och 1980-talen men delvis även under 1990-talet. Handel med barn bedrevs antingen av enskilda personer som i exempelvis Thailand, eller i mer organiserad form som i Colombia. Enskilda sökande från Sverige betalade stora belopp för att få ett barn, barnen hade antingen blivit bortförda eller på olika sätt lurats av föräl-

drarna, adoptionsdokumenten var förfalskade eller också fanns mycket lite eller ingen information om barnen.

NIA och regeringen var redan i mitten av 1970-talet väl medvetna om problemen och riskerna med de privata adoptionerna. Samtidigt sågs inte alla privata adoptioner som riskfyllda, utan det var de adoptioner där sökande betalade stora belopp för att få ett barn och där barnet inte självklart var tillgängligt för adoption som man ville få kontroll över. Andra möjligheter till privat adoption skulle få finnas kvar.

I ett försök att stärka kontrollen över de privata adoptionerna genomfördes en grundläggande omstrukturering av verksamheten 1979 där ideella organisationer auktoriserades av NIA och fick ansvar för förmedlingen av barn för adoption. NIA fick en tillsynsroll. Syftet med den nya organisationen var att minska behovet av privata adoptioner genom att via en utökad förmedlingsverksamhet kanalisera de sökande till en auktoriserad organisation. Det var dock fortsatt möjligt att adoptera utan bistånd av en organisation och de privata adoptionerna var fortsatt ett problem.

År 1980 konstaterade NIA att de privata adoptionerna hade ökat jämfört med föregående år och stod för 40 procent av alla internationella adoptioner till Sverige. I början av 1980-talet avslöjades flera fall av handel med barn i Colombia och Sri Lanka men även i Brasilien, Peru och Taiwan som rörde privata adoptioner till bland annat Sverige. Trots detta fanns det inte någon politisk vilja att helt förbjuda de privata adoptionerna. Flera skäl fördes fram. Ett tungt vägande skäl var att ett förbud mot privata adoptioner antogs kunna omöjliggöra adoptioner av barn från länder som de auktoriserade organisationerna inte verkade i. Det ansågs kunna få till följd att för barn önskvärda adoptioner inte skulle kunna komma till stånd. Det fanns också en förhoppning om att information till dem som ville adoptera att vända sig till en auktoriserad organisation skulle vara en tillräcklig åtgärd för att minska de privata adoptionerna.

Först 1985 vidtogs åtgärder för att skärpa kontrollen av de privata adoptionerna. Då kom ny reglering som innebar att socialnämnden fick i uppdrag att pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt som den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Yttrande om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle inhämtas från NIA. Även om detta bidrog till att minska antalet privata adoptioner, så kom man inte helt till rätta

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med problemen. Anledningen var att sökande använde medgivanden för adoption genom adoptionsorganisation för privat adoption. Detta var vanligt i privata adoptioner från Sri Lanka. Vi har också sett att personer som varit kopplade till handel med barn och andra oegentligheter i ursprungsländerna, ändå har godkänts som samarbetspartners av NIA. Även om de privata adoptionerna successivt minskade från andra halvan av 1980-talet så har oegentligheter i privata adoptioner fortsatt, exempelvis i adoptionerna från Polen i början av 1990-talet.

1997 års lag innebar en begränsning av enskild adoption till adoption av släktingbarn eller vid särskilda skäl som att den sökande hade en särskild anknytning till ett visst land. Men något definitivt stopp för enskilda adoptioner innebar lagen inte. Det visade sig också ganska snart att det var möjligt att vända sig direkt till domstol i Sverige med en begäran om att få adoptera ett barn. Frånvaron av tillstånd från tillsynsmyndigheten innebar inte något hinder för att få adoptionsansökan prövad, inte heller att det saknades medgivande från socialnämnd att ta emot ett barn från utlandet för adoption. Oegentligheter i enskilda adoptioner förekom också fortsatt, exempelvis avslöjades handel med barn i Vietnam i början av 2000-talet som rörde adoptioner till Sverige.

De begränsade lagstiftningsåtgärderna för att förhindra och begränsa privata och enskilda adoptioner trots en medvetenhet om de risker och oegentligheter som förekommit, kan inte förstås på annat sätt än att regeringen inte velat begränsa möjligheterna till adoption. Så sent som 2018 valde regeringen att inte skärpa förutsättningarna för beviljande av enskild adoption vilket föreslagits i en utredning 2009. Argumentet för detta var att regeringen inte ville begränsa möjligheten att adoptera barn från de länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Enskild adoption ansågs vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj. Sammantaget kan detta ha bidragit till att oegentligheter kunnat fortgå.

7.5.3 Regleringen och organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten har anpassats efter den verksamhet som redan bedrevs

Utredarens slutsats: Regleringen och organiseringen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet har inte varit utformad för att granska verksamheten och förhindra att oegentligheter förekommer. Regleringen har redan från början varit inriktad på att underlätta adoption. Några egentliga möjligheter för en effektiv tillsyn av adoptionsverksamheten har aldrig funnits; tillsynen har vilat på tillit till organisationerna och i förlängningen till de utländska aktörer som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med. Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention har i praktiken inte stärkt rättssäkerheten i den svenska internationella adoptionsprocessen.

Införandet av lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, innebar att det blev enklare att adoptera internationellt. Det blev möjligt att genomföra en adoption vid en svensk domstol av ett barn från utlandet och det gavs också utökade möjligheter att erkänna utländska adoptionsbeslut i Sverige. Lagen tillkom när verksamheten med internationell adoption redan hade fått en förhållandevis stor omfattning. Lagen anpassades i betydande utsträckning efter den verklighet som då förelåg, inte utifrån hur en internationell adoptionsverksamhet borde organiseras för att förhindra oegentligheter. Syftet med lagen var helt enkelt att göra det enklare för boende i Sverige att adoptera internationellt.

1979 års lag om internationell adoptionshjälp, som innebar att adoptionsorganisationer kunde auktoriseras för att få förmedla barn för adoption, tillkom vid en tidpunkt då den internationella adoptionsverksamheten hade vuxit ytterligare i omfattning. Staten, först genom Socialstyrelsen fram till 1973 och därefter genom NIA, hade haft ansvaret för förmedlingen av utländska barn för adoption. Mot slutet av 1970-talet hade dock efterfrågan på barn för adoption vuxit i omfattning och NIA hade svårigheter att klara av uppgiften att förmedla barn till de sökande. Väntetiderna för att få ett barn för adoption hade ökat och det fanns en risk för att adoptionssökande skulle vända sig till privata alternativ för att på det

sättet få ett barn. Genom att lägga över förmedlingsansvaret på ideella organisationer kunde NIA avlastas och ges en tillsynsroll.

I samband med att 1993 års Haagkonvention inkorporerades i svensk rätt ersattes 1979 års lag med lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Lagen innebar inte någon förändring i NIA:s uppdrag annat än att myndigheten blev centralmyndighet enligt konventionen. 1993 års Haag-konvention innebär att ansvaret i adoptionsprocessen tydligt fördelas mellan barnets ursprungsland och det mottagande landet. Behöriga myndigheter i ursprungslandet ansvarar för att säkra att barnet är tillgängligt för adoption och myndigheterna i den mottagande staten ansvarar för att adoptivföräldrarna är lämpliga. I stor utsträckning motsvarade detta en ordning som redan tillämpats i praktiken. På grundval av tanken om ömsesidigt förtroende ska adoptioner i ursprungslandet erkännas automatiskt i det mottagande landet. Systemet ersatte den traditionella tvåstegsprocessen, där adoptionsförfarandet i ursprungslandet i princip upprepades i det mottagande landet vilket uppfattades som besvärligt. Den utgjorde dock ett viktigt skydd i adoptionssystemet, eftersom även svensk domstol då skulle bedöma om adoptionen var till barnets bästa.

Det är först 2005 som tillsynsmyndighetens uppgift att underlätta adoptioner tas bort. Tillsynsuppdraget gjordes tydligare och auktorisationen av adoptionsorganisationer delades upp i två delar, dels en auktorisation att verka i Sverige, ett förfarande som motsvarade de tidigare auktorisationskraven. Men till detta kom ett krav på auktorisation i förhållande till det land från vilket barn skulle förmedlas. Den prövningen omfattade också samarbetspartners i ursprungslandet.

Sammantaget har regleringen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet inte varit utformad för att granska verksamheten och förhindra oegentligheter. Regleringen har redan från början varit inriktad på att underlätta adoption. Några egentliga möjligheter för en effektiv tillsyn av adoptionsverksamheten har aldrig funnits. Tillsynen har vilat på tillit till organisationerna och i förlängningen till de aktörer som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med. Genom 1993 års Haagkonvention blev det också tydligt att kontrollen av förhållandena i barnets ursprungsland åvilar ursprungslandet. Tillspetsat uttryckt kan sägas att de svenska

209/25 Remiss - Sveriges internationella

myndigheterna genom tillträdet till 1993 års Haagkonvention kunde avhända sig en kontrolluppgift som de aldrig hade tagit.

7.5.4 Organiseringen har speglat ett okritiskt förhållningssätt och gett incitament att förmedla så många adoptioner som möjligt

Utredarens slutsats: Valet av organisationsform där ideella organisationer ansvarar för förmedlingsverksamheten har svagheter. Systemet medför en alltför okritisk syn på den internationella adoptionsverksamheten och ger incitament att förmedla så många adoptioner som möjligt. Detta har också påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

Fram till 1979 ansvarade staten genom NIA för förmedlingsverksamheten. Detta ansvar övergick från 1979 till ideella adoptionsorganisationer medan staten genom NIA fick ansvar för auktorisation och tillsyn av organisationerna. NIA skulle enligt lagen ge auktorisation till sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp. Kravet var att sammanslutningen kunde lämna adoptionshjälp på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnens bästa som främsta riktmärke. Syftet var att fler adoptioner från fler länder skulle gå genom ideella organisationer och behovet av att adoptera privat skulle på så sätt minska. Staten skulle också genom denna lösning avskiljas ansvaret att förmedla barn för adoption och i stället få ett tillsynsansvar över organisationerna och adoptionsverksamheten.

Denna organisationsform har sina fördelar men också inbyggda svagheter. En svaghet är att ansvaret för adoptionsförmedling överlåts till organisationer vars huvudsakliga syfte är att förmedla barn till sökande. Det finns inte något kritiskt förhållningssätt i dessa organisationer till internationell adoption eller de risker som finns förknippade med internationella adoptioner. Organisationernas målsättning och fokus har legat på adoption som ett sätt att hjälpa barn att få en familj men också att hjälpa sökande att genom utländsk adoption kunna bilda familj.

En annan svaghet är systemet för ersättning till adoptionsorganisationerna. Verksamheten har redan från början varit beroende av

de avgifter som betalats av de sökande. Även om verksamheten inte ska vara vinstgivande så har det funnits ett incitament att förmedla så många barn som möjligt. Även statsbidraget som de auktoriserade adoptionsorganisationerna har kunnat erhålla har varit kopplat till antalet förmedlade barn. Med det stora och växande intresse för utländska adoptioner i slutet av 1970-talet var trycket på förmedlingsverksamheten stort och därmed också på adoptionsorganisationerna och på NIA. NIA uttryckte redan från början en oro över det stora antalet auktoriserade adoptionsorganisationer. Organisationerna sökte också auktorisation för ett stort antal länder vilket redan från början ställde krav på tillsynsmyndigheten och påverkade tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

Ytterligare en faktor som inneburit en svaghet och risk för okritisk syn på adoptionsverksamheten är att AC genom samarbetsavtalet med NIA hade etablerade samarbeten med ett 20-tal länder redan innan auktorisationsförfarandet infördes 1979. AC hade utvecklat såväl samarbeten med olika aktörer som hur adoptionsprocessen i respektive land skulle se ut. Den svenska regeringen var inte involverad i detta och NIA hade före 1979 inte någon formell roll eller ansvar att ifrågasätta eller stoppa samarbeten som AC inledde. Av förarbetena till den nya organiseringsmodellen 1979 framgår att AC motsatte sig att NIA skulle godkänna varje enskild samarbetspartner i respektive land i samband med auktorisation, och denna linje gick även regeringen på. Vid den första auktorisationsomgången 1979/80 ansökte AC om auktorisation för ett drygt 10-tal av de länder som de hade etablerad verksamhet i. Det gällde exempelvis Chile, Colombia och Etiopien där samarbete hade etablerats i början av 1970-talet. Eftersom verksamheten redan bedrivits i flera år av AC, som jämfört med övriga adoptionsorganisationer vid denna tidpunkt sågs som en etablerad adoptionsorganisation med hög kompetens och erfarenhet att bedriva och organisera adoptionsförmedling, var det naturligt för NIA att acceptera de verksamhetsformer som AC byggt upp i länderna. De problem och oegentligheter i adoptionsverksamheten som i efterhand konstaterats i dessa länder gick på så sätt ”under radarn”. Principerna som etablerades av AC, och som i vissa fall ifrågasatts i efterhand, ifrågasattes inte då. Tvärtom sågs de som ett etablerat arbetssätt som blev modell för förmedlingsverksamheten även i andra länder.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Adoptionsorganisationerna och särskilt AC hade på så vis redan från början ett påtagligt kunskapsövertag över tillsynsmyndigheten om hur verksamheten skulle bedrivas. Organisationerna hade omfattande erfarenhet av förmedlingsverksamheten och djupare kännedom om förhållandena i barnens ursprungsländer. Även om tillsynsmyndighetens verktyg och kompetens för auktorisation och tillsyn har stärkts över tid så har det varit svårt för myndigheten att ifrågasätta redan etablerad verksamhet som pågått i många år. Det har också varit en stor utmaning för en liten tillsynsmyndighet att bedriva auktorisations- och tillsynsverksamhet över en förmedlingsverksamhet som bedrivits av adoptionsorganisationer vars målsättning varit att förmedla så många barn som möjligt. Inte minst genom att tillsynsmyndigheten dessutom har haft uppdraget att underlätta adoptioner. Sammantaget har detta påverkat tillsynsmyndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

7.5.5 NIA:s uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn har försvagat kontrollen av adoptionsverksamheten

Utredarens slutsats: NIA:s uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna har bidragit till att försvaga NIA:s kontroll och tillsyn över adoptionsverksamheten och inte gett förutsättningar att förebygga oegentligheter.

Att staten skulle underlätta adoptioner från utlandet var ett krav som lyftes av flera olika aktörer redan i början av 1960-talet. Utgångspunkten var att internationell adoption var något gott som skulle uppmuntras och underlättas. Det är också ett synsätt som präglade den första regleringen. När NIA inrättades 1973 var huvuduppdraget att underlätta adoptioner. Tillsynsuppdraget tillkom 1979 och NIA fick då ett tudelat uppdrag att både underlätta adoption och bedriva tillsyn över de adoptionsorganisationer som förmedlade adoptioner. Uppdraget att underlätta adoption ändrades inte i samband med att Sverige ratificerade 1993 års Haagkonvention 1997 och NIA blev centralmyndighet. NIA har behövt balansera de båda uppdragen vilket har bidragit till att försvaga NIA:s tillsynsroll.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I uppdraget att underlätta adoptioner ingick att NIA skulle följa den internationella utvecklingen inom området, samla information i frågor som rörde adoption av utländska barn, förhandla och ingå avtal med myndigheter och organisationer i andra länder samt bedriva informationsverksamhet. I tillsynsuppdraget ingick att auktorisera adoptionsorganisationer som skulle arbeta med förmedling i olika länder och bedriva tillsyn över dessa organisationer. Det var med andra ord omfattande och på många sätt oförenliga uppdrag att hantera för en liten myndighet på nio personer. NIA lade ner mycket arbete på att försöka få fram avtal i flera länder, exempelvis i Colombia och Sri Lanka, där syftet med avtalen var att reglera adoptionssamarbetet mellan länderna och på så sätt komma till rätta med problem med olagliga adoptioner och handel med barn. Några avtal kom dock inte till stånd. AC motsatte sig det samarbetsavtal som tagits fram med Colombia eftersom det skulle kunna innebära att AC kunde förmedla färre adoptioner från landet. I Sri Lanka slöts inte heller något avtal och problemen med oegentligheter i adoptionerna från landet fortsatte.

NIA genomförde ett 50-tal resor från 1979 fram till 2005 då myndigheten lades ned och ersattes av MIA. Det är tydligt att NIA inte i första hand såg resorna som tillsynsresor utan framför allt som utbyte med de olika samarbetsländerna för att diskutera olika frågor och för att underlätta de svenska adoptionsorganisationernas samarbete i länderna. Först år 2000 beskriver NIA resor som ett viktigt verktyg för tillsynen över verksamheten.

Även i auktorisationsverksamheten framkommer myndighetens tudelade uppdrag. Samtidigt som myndigheten framförde till regeringen att de inte hade tillräckliga verktyg att avslå auktorisationsansökningar för enskilda organisationer eller för enskilda länder, har auktorisation också varit ett sätt att underlätta adoptioner. I slutet av 1980-talet när antalet barn tillgängliga för adoption minskade beviljade NIA auktorisation för nästan dubbelt så många länder för att på så sätt underlätta för fler adoptioner. När antalet sökande minskade gick myndigheten ut med bred information för att öka intresset att adoptera. NIA har på så sätt aktivt verkat för att underlätta adoption både genom att säkerställa att det funnits barn tillgängliga för adoption och sökande som velat adoptera barn från utlandet.

Det stora antalet auktoriserade länder, som NIA själv delvis bidragit till, har fått konsekvenser för myndighetens möjligheter att kontrollera och bedriva tillsyn i länderna. Även om uppdraget att underlätta adoptioner togs bort 2005 så har det i viss utsträckning fortsatt att prägla verksamheten.

7.5.6 Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt uppdrag för snävt vilket har försvagat tillsynen och kontrollen av förmedlingsverksamheten

Utredarens slutsats: Tillsynsmyndigheten har tolkat sitt tillsynsuppdrag alltför snävt. Myndigheten har inte ansett sig kunna granska och kontrollera adoptionsorganisationernas verksamhet i ursprungsländerna för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande regler. Tillsynsmyndigheten har inte skaffat sig tillräcklig kunskap om verksamheten i barnens ursprungsländer eller om dokumentationen i förmedlingsärenden för att kunna styra och kontrollera adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet på ett tydligt och effektivt sätt. Detta har bland annat fått konsekvenser för vilken dokumentation som efterfrågats från barnens ursprungsländer och vilken dokumentation som finns i adoptionsakterna.

Tillsynsmyndighetens tolkning av tillsynsansvaret har genomgående varit att de inte har möjlighet att granska och kontrollera verksamheten i ursprungsländerna. Detta har gällt både före och efter ratificeringen av 1993 års Haagkonvention. Tillsynsmyndigheten har varit väldigt försiktig i kontakterna med ursprungsländerna även när oegentligheter framkommit. Myndigheten har ställt frågor, men har i de allra flesta fall accepterat de svar som erhållits från ursprungslandet utan närmare kontroll eller granskning.

Den snäva tolkningen av uppdraget har inneburit att myndigheten i sin tillsyn av de auktoriserade adoptionsorganisationerna fokuserat på om organisationerna uppfyllt formella krav enligt lagen. Myndigheten har inte granskat förhållandena i adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer eller hur adoptionsorganisationernas verksamhet och partners i ursprungsländerna fungerat. Tillsynsmyndigheten har inte heller granskat

dokumentationen i enskilda förmedlingsärenden. Först 2017 gjordes en granskning av adoptionsakter från olika adoptionsorganisationer för att se om det fanns dokumentation som säkerställde att barnen blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt och att viktiga dokument såsom samtyckeshandlingar fanns i akten.

Myndigheten har därför haft begränsad insyn och kunskap om verksamheten i ursprungsländerna. Det har påverkat förutsättningarna för auktorisation och tillsyn men också gjort att myndigheten haft ett kunskapsunderläge gentemot adoptionsorganisationerna. I de fall myndigheten framfört kritik har adoptionsorganisationerna avfärdat kritiken med att tillsynsmyndigheten gjort en felaktig tolkning eller haft fel utgångspunkt för sin granskning. Så var exempelvis fallet i MFoF:s granskning av adoptionsakter 2017.

Bristen på kunskap om adoptionsorganisationernas verksamhet i barnens ursprungsländer har också inneburit att myndigheten inte kunnat ställa tydliga krav på adoptionsorganisationerna, exempelvis vad gäller krav på dokumentation i förmedlingsärenden. Detta trots att krav på dokumentation funnits ända sedan början av 1980-talet. Adoptionsorganisationerna har i stället tillåtits att ha tolkningsföreträde över vilken dokumentation som ska finnas i vilka ärenden och från vilka länder. Några generella krav har enligt adoptionsorganisationerna inte kunnat ställas. Det innebär att det i många fall saknas centrala dokument i de svenska adoptionsakterna, exempelvis vad gäller samtycke och information om hur barnen blivit tillgängliga för adoption. De svenska aktörerna har därmed inte säkerställt att dessa dokument verkligen finns. Adoptionsorganisationernas uppfattning att det är tillräckligt att dessa dokument finns i barnens ursprungsländer har fått styra. Dokumentationskravet som infördes i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA) 2005 tycks inte heller ha tydliggjort vilka krav på dokumentation som gäller inom förmedlingsverksamheten.

Sammantaget har tillsynsmyndighetens snäva tolkning av sitt tillsynsuppdrag och en alltför stor tilltro till sammanslutningarnas sätt att arbeta försvagat tillsynen och kontrollen av förmedlingsverksamheten.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

7.5.7 Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga verktyg och förutsättningar

Utredarens slutsats: Tillsynsmyndigheten har inte haft tillräckliga förutsättningar och resurser för det omfattande och komplexa uppdrag som myndigheten haft. Myndigheten har inte heller haft tillräckliga verktyg för att begränsa antalet sammanslutningar och länder. Detta har påverkat myndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv kontroll och tillsyn över adoptionsorganisationerna och förmedlingsverksamheten och för att förebygga oegentligheter och risk för oegentligheter i adoptionsverksamheten.

Tillsynsmyndigheten har från att verksamheten startade 1979 och fram till i dag haft i genomsnitt knappt tio årsarbetskrafter för att utföra sitt omfattande och komplexa uppdrag. Det handlar bland annat om kontakter med ett stort antal länder, auktorisation och tillsyn av ett flertal adoptionsorganisationer och ett stort antal länder. Tillsynsmyndigheten har resursmässigt varit betydligt mindre sett till antalet anställda jämfört med exempelvis AC. Detta har gjort att myndigheten haft en utmaning att kunna genomföra sitt uppdrag men det har också inneburit att adoptionsorganisationerna fått ta ansvar för frågor som tillsynsmyndigheten borde ha ansvarat för, exempelvis vissa kontakter och utbyten med myndigheter och aktörer i barnens ursprungsländer och framtagande av etiska riktlinjer för verksamheten.

Utöver att tillsynsmyndigheten haft små resurser sett till antalet anställda har det stora antalet auktoriserade länder påverkat förutsättningarna för myndighetens verksamhet och tillsyn. Det har varit ett högt tryck från adoptionsorganisationerna att få auktorisation för ett stort antal länder. Även om det varierat över tid, så har myndigheten i genomsnitt beviljat auktorisation för ett 30-tal länder per auktorisationsomgång. Dessutom har flera adoptionsorganisationer haft auktorisation för samma länder, vilket inneburit att ett ännu större antal auktorisationsbeslut behövt hanteras av tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten har vid flera tillfällen påpekat för regeringen om behovet av att ändra eller se över myndighetens förutsättningar och verktyg inom tillsynen. Exempelvis att kunna avslå auktorisationsansökningar och att fatta interimistiska beslut och beslut

209/25 Remiss - Sveriges internationella

som gäller omedelbart när en sammanslutning eller verksamhet i ett land inte fungerar enligt kraven. Regeringen har i flera fall reagerat sent med att åtgärda problemen eller inte åtgärdat dem alls. När det gäller möjligheten att inom tillsynen fatta interimistiska beslut och vidta åtgärder som gäller omedelbart ligger frågan först nu på regeringens bord.

7.5.8 Socialnämnderna och domstolarna har getts en central men otydlig roll

Utredarens slutsats: Svenska socialnämnder och domstolar har haft ett stort ansvar för att säkra att internationella adoptioner går rätt till och är till barnets bästa. I praktiken har dock deras ansvar varit otydligt. Särskilt vad gäller de adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Socialnämnderna och domstolarna har förlitat sig på att adoptionsorganisationerna har varit en garant för en rättssäker process.

Socialnämnderna har sedan adoptionsinstitutet infördes i svensk rätt haft i uppgift att granska de blivande adoptivföräldrarnas förmåga att axla ett föräldraansvar. Under perioden 1985–1997 hade socialnämnderna i uppdrag att vid sin prövning av medgivande även pröva tillförlitligheten i det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. I de fall barnet förmedlats genom en auktoriserad organisation kunde prövningen göras mer översiktligt. I de fall barnet inte förmedlats genom en auktoriserad organisation var syftet med godkännandet att närmare granska förutsättningarna för adoptionen. Några utförliga riktlinjer för vad denna granskning skulle omfatta har dock inte funnits. Sedan 1997 ansvarar socialnämnderna för att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta sedan de sökande utsetts som föräldrar till ett barn. Förutom att bedöma de sökandes behörighet och lämplighet att adoptera det föreslagna barnet ska prövningen innefatta en rättslig kontroll av att det inte finns sådan bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan utgöra hinder för adoptionens genomförande, till exempel vad gäller kravet på samtycke till adoption. Några närmare riktlinjer för hur prövningen ska göras har dock inte funnits och även i dag är det otydligt vilket an-

svar socialtjänstens utredare har att till exempel kontrollera adoptionshandlingarna i ärendet.

Många av de internationella adoptionerna har genomförts i svensk domstol. Domstolarna har haft att tillämpa svensk lag, till exempel vad gäller krav på samtycke. Domstolarna har dock i många fall förlitat sig på att de underlag som kommit in i ärendet uppfyller de krav som kan ställas utan att närmare granska om förutsättningarna för adoption enligt 4 kap. föräldrabalken verkligen varit uppfyllda. Domstolarnas möjlighet att upptäcka om det förekommit oegentligheter i utlandet har varit mycket begränsade.

Sammantaget har både socialnämnderna och domstolarna haft en central roll och ett stort ansvar att säkra att internationella adoptioner går rätt till och är till barnets bästa. I praktiken har de dock upplevt sitt ansvar som otydligt, särskilt vad gäller de adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Socialnämnderna och domstolarna har förlitat sig på att adoptionsorganisationerna har varit en garant för en rättssäker process.

7.6 Konsekvenser av oegentligheter i adoptioner

7.6.1 Oegentligheter kan begränsa de potentiella fördelarna med internationell adoption

I HCCH:s vägledning för att förhindra oegentligheter i adoptioner konstateras att olagliga ageranden kan få mycket skadliga konsekvenser. Det kan leda till att barn i onödan tas från sina familjer eller barnhem. Oegentligheter i internationella adoptioner innebär dessutom kostnader för samhället i form av att de människor som påverkas behöver professionellt stöd. Oegentligheter kan därmed begränsa de potentiella fördelarna med internationell adoption som en skyddsåtgärd för barn.[2]

[2] HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illcit Practices in Intercountry adoption*. Haag: The Hague Conference on Private International Law – HCCH Permanent Bureau, s. 16.

7.6.2 Oegentligheter kan utgöra brott och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter

Oegentligheter i adoptioner kan handla om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brottsliga handlingar. Det kan handla om kränkningar av barnets och föräldrarnas rätt till skydd för sitt privatliv och sin familj enligt artikel 12 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och artikel 8 Europakonventionen samt flera rättigheter enligt barnkonventionen, till exempel barnets rätt till sin identitet och att bli omvårdat av sina föräldrar samt rätt till sitt kulturliv och språk. Brottsliga handlingar kan handla om människorov[3] urkundsförfalskning,[4] otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn[5] samt människohandel.[6]

Enligt FN:s människorättsrapportörer kan olagliga internationella adoptioner, under vissa förhållanden, även utgöra allvarliga brott såsom folkmord eller brott mot mänskligheten. Folkmord och brott mot mänskligheten faller under universell jurisdiktion utan preskription. Med folkmord avses gärningar förövade i avsikt att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp som sådan.[7] Brott mot mänskligheten är brott som begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning med insikt om angreppet. Förövarna är inte begränsade till statens företrädare utan kan även tillhöra till exempel organisationer. I de gärningar som omfattas av brott mot mänskligheten ingår bland annat deportation eller tvångsförflyttning av befolkning och påtvingat försvinnande av personer.[8]

[3] 4 kap. 1 § brottsbalken.
[4] 14 kap. 1 § brottsbalken.
[5] 7 kap. 2 § brottsbalken.
[6] Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (människohandelsdirektivet) är olaglig adoption en form av människohandel.
[7] Prop. 2000/01:122 *Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen*, s. 20.
[8] Prop. 2000/01:122 s. 20 f.

7.6.3 Oegentligheter kan skapa bestående och djupa trauman och skador

I HCCH:s vägledning för att förhindra oegentligheter i adoptioner konstateras att oegentligheter ofta skapar bestående och djupa trauman och skador för adopterade personer och deras familjer.[9] Under vår resa till Chile träffade vi föräldrar och syskon till barn som adopterats till Sverige utan samtycke från föräldrarna. Familjerna beskrev att detta har åsamkat hela familjen en livslång sorg och smärta. Mödrar har lagt skulden på sig själva för att de tänker att de inte har varit starka nog att kämpa för sitt barn. Flera mödrar har även drabbats av depression senare i livet. En kvinna berättade att hon var glad över att hon återförenats med sitt barn i Sverige men att minnet av det lilla barnet alltid kommer vara kvar i hennes hjärta, det lilla barnet kan hon aldrig få tillbaka.[10]

I våra intervjuer och fokusgrupper med adopterade personer har vi fått exempel på den stress som kan uppstå av att fundera över oegentligheter i adoptionen. Uppmärksamhet i media om oegentligheter inom den internationella adoptionsverksamheten har väckt djupt rotade frågor om identitet, ursprung och tillhörighet som många adopterade tidigare inte konfronterats med. Personer som genom DNA-test fått veta att resultaten inte stämmer med de uppgifter de har om sin bakgrund börjar ifrågasätta allt kring den livsberättelse de tidigare fått beskriven.

Även adoptivföräldrar beskriver den oro som uppstår om till exempel en ursprungsförälder berättar en historia som är annorlunda än den som står i adoptionshandlingarna. Misstanke eller vetskap om oegentligheter kan väcka svåra frågor om vilket ansvar man som adoptivförälder har och vad man bidragit till. Det kan ge skuldkänslor och vara svårt att prata om i familjen. Adoptivföräldrar som anlitat en auktoriserad adoptionsorganisation och tänkt att det varit en garanti för att allt gått rätt till kan känna sig lurade och besvikna.

[9] HCCH (2023) s. 16.
[10] Möte med familjer i Temuco i Chile 2022-10-27.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

7.6.4 Oegentligheter kan försvåra ursprungssökning

Oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten döljs genom att uppgifter om barnet eller föräldrarna förfalskas, undanhålls eller förstörs. Det kan till exempel ske genom att förfalska födelsebevis och andra handlingar. Att ge barnet ett nytt namn, uppge ett falskt namn på föräldrarna eller ange att föräldrarna är döda är ett effektivt sätt att dölja oegentligheter och innebär att det är mycket svårt att i efterhand söka den adopterade personens ursprung.

Adopterade personer beskriver att det är en svår balansgång att veta vilka krav de kan ställa på utländska myndigheter vad gäller till exempel tillgång till handlingar. I de fall det finns misstankar om att offentliga tjänstemän i ursprungsländerna (till exempel hälso- och sjukvårdspersonal, socialarbetare och domare) har varit delaktiga i oegentligheter finns en oro för att information ska undanhållas eller permanent förstöras. Det kan också finnas en rädsla för att ens egna efterforskningar och frågor ska komplicera andra personers tillgång till sina adoptionshandlingar.

7.6.5 Personer som adopterats i svensk domstol är inte alltid registrerade som adopterade i sitt ursprungsland

I de fall det inte har fattats något beslut om adoption i barnets ursprungsland har det kunnat leda till att barnet inte registrerats som adopterad i ursprungslandet. Att det inte har fattats beslut om adoption i ursprungslandet kan antingen bero på att landet saknade adoptionsinstitutet i sin lagstiftning, till exempel muslimska länder som Iran. Det kan också bero på att ursprungslandet hade en lång och tidskrävande adoptionsprocedur, som i Chile. I de fall det svenska adoptionsbeslutet inte har registrerats i ursprungslandet är den adopterade personen fortsatt registrerad som barn till sina ursprungliga föräldrar och som bosatt i ursprungslandet. Det kan leda till svåra olägenheter både för den adopterade personen och den ursprungliga familjen, till exempel i samband med arvsskiften. Det finns exempel på att en adopterad person blivit inkallad för militärtjänst i ursprungslandet. Det finns även exempel på att den adopterade personens identitetsuppgifter har använts på ett skadligt sätt i ursprungslandet.

7.6.6 Förlust av namn och urfolksrättigheter

Brister och felaktigheter i adoptionsdokumenten kan göra det svårt för adopterade personer att återta sitt ursprungliga namn

En adopterad person som vill återta sitt första namn kan ansöka om att byta för- eller efternamn hos Skatteverket. Enligt 10 § lagen (2016:1013) om personnamn (PNL) kan en adopterad person byta sitt efternamn till ett dubbelt efternamn som är bildat av det efternamn som han eller hon bär och det efternamn som bars före adoptionen. Ett sådant så kallat familjerättsligt förvärv är avgiftsfritt för den adopterade personen. Det går inte att byta till ett efternamn som enbart är bildat av det efternamn som bars före adoptionen, genom ett familjerättsligt förvärv.[11] Efter en adoption är adoptivföräldrarna rättsliga föräldrar och det familjerättsliga bandet till de biologiska föräldrarna är borta.[12] Om en adopterad person vill byta till ett efternamn som personen tidigare burit går det att göra genom ett byte i administrativ ordning.[13] Då tillkommer dock en ansökningsavgift om 1 800 svenska kronor. Det är möjligt att ansöka om avgiftsbefrielse. Det är inte alltid Skatteverket har uppgifter om vilka efternamn en person tidigare burit. Sökande måste därför i vissa fall själv visa sin koppling till det sökta efternamnet.[14]

Vissa adopterade personer har endast registrerats med sitt svenska namn i ursprungslandets folkbokföring vilket innebär att deras ursprungliga identitet har utplånats. Enligt Chileadoption.se har adopterade från Chile stora problem att återta sitt ursprungliga namn hos Skatteverket eftersom de inte har ett ursprungligt födelsebevis som de kan styrka sitt namnbyte med. Enligt Skatteverket kan det finnas situationer där det kan bli svårt för den enskilde att återta sitt ursprungliga efternamn. Den adopterade personen måste kunna bevisa att de har burit namnet. Skatteverket gör en samlad bedömning av det underlag som den adopterade personen lämnar in.[15]

[11] 9 § PNL.
[12] 4 kap. 21 § föräldrabalken.
[13] 19 § PNL.
[14] E-post till Adoptionskommissionen från Skatteverket 2024-05-20.
[15] E-post till Adoptionskommissionen från Skatteverket 2024-05-20 och 2025-03-06.

Adopterade personer som tillhör en minoritet eller ett urfolk har förlorat sin kulturella identitet och sina särskilda rättigheter

Adopterade personer som tillhör en minoritet eller ett urfolk har genom adoptionen till Sverige ofta förlorat sitt namn, sitt språk och sin kultur. De har därmed mycket små möjligheter att återta sina kulturella traditioner och sin identitet som minoritet eller urfolk. I de fall de inte heller har sina ursprungliga föräldrars efternamn i sitt födelsebevis kan det innebära svårigheter både att återta sitt ursprungliga efternamn i Sverige och att återta sina särskilda rättigheter som tillhörande ett urfolk i sitt ursprungsland. Adoption är den barnskyddsinsats som har störst risk att beröva barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk sina särskilda rättigheter.[16]

7.7 Sverige bör ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Utredarens bedömning: Det har förekommit adoptioner till Sverige som kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande enligt konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Det gäller till exempel att barn har förts bort från förlossningskliniker eller sjukhus och där föräldrarna fått besked om att barnet dött, att barn förts bort när de varit placerade på barnhem eller sjukhus för tillfällig omvårdnad eller att barn på annat sätt har rövats bort. Det finns ett särskilt ansvar enligt konventionen att utreda adoptioner som skett genom ett påtvingat försvinnande samt ge gottgörelse till de drabbade.

Utredarens förslag: Regeringen bör påskynda processen för att ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.

[16] H. Hahn och V. Sinha (2018), *Adoption Protections for Indigenous Children in Canada.* Canadian Child Welfare Research Portal.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

7.7.1 Sverige har inte ratificerat konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden

Konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden, förkortad UNCED, trädde i kraft den 23 december 2010 och innebär ett förbud mot påtvingade försvinnanden som i organiserad form räknas som brott mot mänskligheten. Syftet med konventionen är att förebygga, undersöka, förhindra och gottgöra offer som blivit bortförda mot sin vilja. Sverige undertecknade konventionen den 6 februari 2007 men har inte ratificerat den. Inför en eventuell ratificering av konventionen har regeringen bedömt att det krävs en analys av ett eventuellt lagstiftningsbehov. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.[17] Norge ratificerade konventionen 2019, Danmark ratificerade konventionen 2022 och Finland 2023.[18]

7.7.2 Olagliga adoptioner kan vara en form av påtvingat försvinnande

Olagliga adoptioner kan vara en form av påtvingat försvinnande, till exempel olagliga adoptioner i samband med väpnade konflikter eller diktaturer som i Argentina under militärstyret eller i Spanien under Franco-eran då barn till oppositionen togs ifrån sina föräldrar och adopterades bort till regimvänliga familjer. Andra exempel är de olagliga adoptioner som skett av ursprungsbefolkningars barn i Australien och Nordamerika. År 2021 uppmanade Kommittén om påtvingade försvinnanden (CED), Schweiz att genomföra grundliga och opartiska undersökningar för att avgöra om barn som adopterats från Sri Lanka under 1980- och 1990-talen kan ha varit offer för påtvingat försvinnande eller andra brott.[19] Kommitténs uttalande är unikt på två sätt. Dels för att det är första gången ett FN-organ uppmanar ett mottagarland att undersöka historiska internationella adoptioner, dels för att adoptionerna från Sri Lanka, till skillnad

[17] *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*. Skr. 2016/17:29, s. 44.
[18] Office of the High Commissioner. *Status of Ratification Interactive Dashboard: https://indicators.ohchr.org/*.
[19] Committee on Enforced Disappearances (CED). *Concluding observations on the report submitted by Switzerland under Art. 29 (1) of the Convention.* CED/C/CHE/CO/1, 21 May 2021, p. 40.

mot till exempel Argentina, inte varit ett uttryck för ett politiskt förtryck. Vice ordförande för kommittén formulerade det så här:

> Här står vi inför en annan typ av olaglig adoption som påtvingat försvinnande, som snarare är kopplat till organiserad brottslighet med få eller inga politiska motiv, även om det ibland är en tunn linje.[20]

Alla fall av olagliga adoptioner mellan länder faller inte inom definitionen av påtvingat försvinnande. Det som avses är till exempel barn som olovligen lämnats för adoption när de varit tillfälligt placerade av sina familjer för omvårdnad eller skolgång, barn som rövats bort när de varit på en marknad eller lekt utomhus samt barn som tagits från förlossningskliniker eller sjukhus där föräldrarna fått besked att barnet dött. Däremot omfattas inte andra typer av olagligt eller oetiskt agerande, till exempel att föräldrarna fått ersättning för att lämna barnet för adoption eller övertalats att lämna barnet för adoption. Inte heller brott mot subsidiaritetsprincipen faller under definitionen av ett påtvingat försvinnande. Vidare kan det endast vara fråga om ett påtvingat försvinnande enligt konventionen om en statlig aktör var inblandad, antingen genom auktorisation, stöd eller samtycke.[21]

7.7.3 Regeringen bör påskynda processen för att ratificera UNCED

Som framgår av kapitel 6 har det förekommit adoptioner till Sverige som kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande enligt konventionen. Konventionen är av stor betydelse för de personer som har utsatts för olagliga adoptioner eftersom konventionen ställer särskilda krav på konventionsstaterna att utreda adoptioner som skett genom ett påtvingat försvinnande, att återställa den rätta identiteten samt ge gottgörelse till de drabbade. Vid den senaste granskningen av Norge rekommenderade CED att Norge ska upprätta särskilda förfaranden för att granska och, när så är lämpligt, ogiltigförklara adoptioner, placeringar eller förmynderskap av barn som har skett efter ett påtvingat försvinnande samt återupprätta de be-

[20] Adoptionskommissionens översättning.
[21] E. Loibl (2024), *Receiving states obligations in the aftermatch of illegal intercountry adoptions as enforced disappearances.* Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 284 ff.

rörda barnens rätta identitet.[22] Jag uppmanar därför regeringen att påskynda processen för att ratificera UNCED.

7.8 En offentlig ursäkt till adopterade personer och deras familjer

Utredarens bedömning: En fortsatt process förutsätter att staten erkänner de kränkningar av mänskliga rättigheter som har skett inom den svenska internationella adoptionsverksamheten samt de konsekvenser detta har medfört för de drabbade.

Utredarens förslag: Regeringen ska utan dröjsmål inleda en dialog med organisationer och nätverk för adopterade personer och deras familjer om förutsättningarna och formerna för ett offentligt erkännande och en ursäkt.

7.8.1 Begränsningar i uppdraget

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren inte föreslå ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. Men ordet gottgörelse används ofta synonymt med ordet upprättelse och handlar om att erkänna det som hänt och i möjligaste mån reparera den skada som har skett. Jag menar därför att tillsättandet av denna utredning är ett första steg i riktning mot en gottgörelse (eller upprättelse) för de som drabbats av oegentligheter i sin adoption och att utredningens slutsatser och förslag är ett andra steg i en sådan process.

7.8.2 Offer för oegentliga adoptioner har rätt till erkännande och gottgörelse

I våra intervjuer med adopterade personer har flera uttryckt att det är viktigt med ett erkännande och en ursäkt från de ansvariga aktörerna. Chileadoption.se har gjort en enkätundersökning bland sina

[22] Committee on Enforced Disappearances (CED). *Concluding observations on the report submitted by Norway under article 29 (1) of the Convention.* 24 October 2024. CED/C/NOR/CO/1, p. 50.

medlemmar som visar att en ursäkt är viktig. Även MFoF har framfört att många adopterade personer vill ha ett ansvarstagande, en ursäkt från staten och att staten ska ta ansvar för att det inte ska hända igen. Ett erkännande är viktigt både på individ- och gruppnivå. En av våra intervjupersoner säger att det är viktigt att staten bekräftar att detta har hänt. Det är inte något som några enskilda personer ”tycker eller upplever”.

Flera av våra intervjupersoner har framfört att om det har varit oegentligheter i adoptionen bör den adopterade personen få kompensation, motsvarande den kompensation som de som vanvårdats inom samhällsvården fick.[23] Även Chileadoption.se anser att individer ska kunna begära skadestånd från staten om det framkommer att staten varit inblandad i oegentligheter. Också i intervjuer med adoptivföräldrar har frågan om erkännande och ersättning lyfts. Representanter från Adoptionskommissionens referensgrupp har framfört att de önskar att kommissionen föreslår att regeringen tillsätter en upprättelseutredning liknande den som tillsattes som en följd av Utredningen om vanvård i den sociala barnavården.[24]

Enligt internationell rätt har offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna rätt till effektiva rättsmedel och gottgörelse. Men 1993 års Haagkonvention tillhandahåller inte några särskilda standarder för gottgörelse och skadestånd för olagliga adoptioner. Enligt HCCH ska dock staterna utveckla system som gör det möjligt för adopterade personer att söka rättvisa och gottgörelse. I det gemensamma uttalandet om olagliga internationella adoptioner från FN:s särskilda människorättsrapportörer 2022 framgår att brottsoffer för olagliga adoptioner har rätt till gottgörelse.[25] Gottgörelse kan innefatta:

- Ersättning för alla ekonomiskt bedömbara skador.
- Rehabilitering (medicinsk och psykologisk vård, juridiska och sociala tjänster samt rådgivning och stöd).

[23] Lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.
[24] SOU 2011:9 *Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården*.
[25] United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. Publicerad den 28 september 2022 och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. den 5 december 2022.

- Offentligt erkännande av sanningen samt offentlig ursäkt till offren.
- Åtgärder för att det inte ska kunna hända igen. [26]

Erkännande eller ursäkt för oegentligheter i internationella adoptioner

Sophie Withaeckx[27] beskriver hur ansvariga aktörer ofta tar avstånd från uppgifter om oegentligheter i internationella adoptioner eftersom de inte stämmer överens med deras förståelse av internationell adoption som något som enbart sker utifrån goda avsikter. De ansvariga aktörerna avvisar ofta uppgifterna genom att hänföra oegentligheter till adoptioner som skett historiskt eller genom att misskreditera rapporterna, till exempel genom att säga att de endast bygger på klagomål från en minoritet av missnöjda adopterade personer eller att rapporterna baseras på felaktiga data. Aktörerna är snabba med att understryka att deras verksamhet är rättssäker, att oegentligheter tillhör det förflutna och inte längre förekommer efter 1993 års Haagkonvention samt att det är orättvist att ”straffa” dem för ageranden som inte har med dem att göra.[28]

Det har förekommit fall av offentligt erkännande och ursäkt till de drabbade

Det finns få exempel på där någon form av erkännande eller gottgörelse har erbjudits från de ansvariga regeringarna vad gäller internationella adoptioner.[29] Hösten 1998 bjöd den sydkoreanska presidenten Kim Dae Jung in 29 adopterade personer från åtta olika länder, inklusive Sverige, till Sydkorea. I ett tal bad han de 150 000 personer som då adopterats från Sydkorea om ursäkt för den omfattande

[26] United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. Publicerad den 28 september 2022, och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. den 5 december 2022, p. 17.
[27] Sophie Withaeckx är biträdande professor i filosofi vid Maastricht University.
[28] S. Withaeckx (2024), *The Baby and the bathwater: resisting adoption reform*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 268.
[29] Däremot har flera länder bett om ursäkt för nationella tvångsadoptioner, till exempel Australien.

adoptionsverksamheten.[30] Regeringen vidtog sedan olika åtgärder för att möjliggöra för utlandsadopterade personer att besöka Sydkorea samt främja språkprogram och kulturaktiviteter.[31] I mars 2025 presenterade Sydkoreas sannings- och försoningskommission resultatet av en nästan tre år lång utredning av Sydkoreas internationella adoptionsverksamhet. Kommissionen konstaterar att de adopterades mänskliga rättigheter, enligt såväl den koreanska konstitutionen som internationella konventioner, har kränkts i den internationella adoptionsverksamheten. Kommissionen uppmanar därför den sydkoreanska regeringen att be de drabbade om ursäkt och gottgöra de personer vars identitet har förfalskats (”remedies for victims whose identities were falsified”).[32]

I enlighet med den så kallade Joustra-kommitténs rekommendationer erkände den nederländska justitieministern, på en presskonferens 2021, den skada som de olagliga internationella adoptionerna medfört för de drabbade och bad om ursäkt:[33]

> Adoptionsövergrepp kom i dagen redan på 1960-talet. Men den holländska regeringen har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Regeringen gjorde inte vad man kunde förvänta sig av den. Den borde ha tagit en mer aktiv roll för att förebygga övergrepp. Detta är ett smärtsam konstaterande. Ursäkter är på sin plats, och jag ber därför idag å regeringens vägnar de adopterade om ursäkt.[34]

Ministern tillkännagav även ett moratorium för internationella adoptioner. Vidare konstaterade ministern att den nederländska regeringen har ett moraliskt ansvar att stödja adopterade personer och lovade därför att inrätta ett särskilt expertcentrum för adopterade personer[35] samt en reparationsfond för att kompensera för de övergrepp som skett genom de olagliga adoptionerna.[36]

---

[30] T. Hübinette (2003), *Historien om adoption från Korea. ”En blick på historien”.* Ur S. Lindström och A. Trotzig, red., *Hitta hem. Vuxna adopterade från Korea berättar*.
[31] K. Lee (2024), *Pursuing truth, justice and rectification of the global orphan adoption system: the legacy of South Korea’s case*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 96.
[32] The Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Truth Investigation into Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process Due to the Governements Systematic Failure in Oversight and Management*. Press Release 2025-03-26.
[33] D. Deijle (2024), *The struggle towards collective justice through financial compensation for intercountry adoptees in the Netherlands*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 215.
[34] Adoptionskommissionens översättning.
[35] Expertcentrum INEA inrättades 2023.
[36] A. Cardarello (2024), *Obstacles in the search for origins and identities of Brazilian-israelis adopted through child trafficking.* Ur El. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 146.

År 2025 erkände den schweiziska regeringen att det förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten och beklagade att myndigheterna inte hade uppfyllt sitt ansvar gentemot barn och deras familjer.[37]

7.8.3 Regeringen bör utan dröjsmål inleda en dialog om förutsättningarna och formerna för en ursäkt

Som konstaterats i detta kapitel har staten misslyckats med att skydda barnets rättigheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det innebär att staten måste ta ansvar för det som hänt och vidta åtgärder för att det inte ska hända igen. De förslag som jag lämnar i kapitel 8 och 9 som gäller hur den internationella adoptionsverksamheten ska organiseras framåt och stöd till adopterade personer och deras familjer, utgör viktiga beståndsdelar i en fortsatt sådan process. Det handlar om åtgärder som syftar till att reparera för den skada som har skett och åtgärder som syftar till att det inte ska hända igen.

Som redovisat i tidigare avsnitt brukar också ekonomisk kompensation till de drabbade och ett offentligt erkännande av sanningen samt en offentlig ursäkt ingå som ett led i en gottgörelseprocess. Flera av våra intervjupersoner har framfört att ett erkännande och en ursäkt är en viktig del i en läkningsprocess. En offentlig ursäkt kan därmed bidra till en personlig upprättelse för dem som har drabbats av oegentligheter i sin adoption. En offentlig ursäkt kan också bidra till en allmän medvetenhet om att allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter har skett inom den internationella adoptionsverksamheten. Det är viktigt eftersom det finns en tendens hos samtliga aktörer inom den internationella adoptionsverksamheten att tona ned oegentligheter i adoptioner med hänvisning till tidens anda, att man inte visste bättre eller att den adopterade personen ändå fick chans till ett bättre liv i Sverige. En offentlig ursäkt kan därmed vara ett viktigt erkännande av att en adoption som skett på olagliga eller oetiska grunder medför en verklig skada som kräver gottgörelse – på samma sätt som andra kränkande handlingar.

Jag anser att en fortsatt upprättelseprocess förutsätter att staten erkänner de kränkningar av mänskliga rättigheter som har skett

[37] Swiss Government. The Federal Council. Press release *Federal Council to stop international adoptions.* 2025-01-29.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

inom den svenska internationella adoptionsverksamheten samt bekräftar att detta har fått konsekvenser för de drabbade. Det yttersta ansvaret för det som skett vilar på staten och den högsta politiska makten som företrädare för samhällskollektivet. Men det är flera aktörer som har haft ett ansvar för verksamheten. Det krävs därför att alla berörda aktörer tar ett aktivt ansvar i den fortsatta processen framåt, det vill säga även ansvariga myndigheter, auktoriserade adoptionsorganisationer, frikyrkosamfund, domstolar och kommuner.

Regeringen bör därför utan dröjsmål inleda en dialog med organisationer och nätverk för adopterade personer och deras familjer, om förutsättningarna och formerna för ett offentligt erkännande och en ursäkt. Både formen för och innehållet i en offentlig ursäkt behöver noga förankras med personer som har adopterats och deras familjer. Det är därför viktigt att avsätta både tid och resurser för den processen.

Oavsett formen för en offentlig ursäkt är det viktigt att den inte bara blir en symbolisk fråga utan åtföljs av konkreta åtgärder. Jag vill därför betona vikten av att regering och riksdag snarast genomför de förslag som jag lämnar för att stärka rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen framåt och stöd till adopterade personer. Det gäller inte minst mina förslag som gäller stöd till ursprungssökning. Föräldrarna till de personer som adopterades på 1960-, 1970- och 1980-talen är äldre och kan snart vara borta. Det gäller även andra personer som kan bidra till ursprungssökningen. Tiden för återförening håller därför på att rinna ut för många. Sverige måste ta sitt ansvar nu.

8 Vägen framåt för internationella adoptioner

8.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen ta ställning till om dagens regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver förändras eller förstärkas i syfte att ytterligare stärka och säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten. Utredningen ska överväga om möjligheten till enskilda adoptioner bör begränsas samt om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik över olika typer av adoptioner.

Utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.[1]

8.2 Nuvarande organisering och ansvar vid internationell adoption

8.2.1 Den som vill adoptera ett barn från ett annat land måste ha medgivande och gått föräldrautbildning

Den som vill adoptera ett barn med hemvist i ett annat land måste ansöka om socialnämndens medgivande och inför adoption gå en obligatorisk föräldrautbildning som kommunen anvisar till. Det följer av 6 kap. 12 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL.[2] Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ansvarar för det obligatoriska föräldrautbildningsmaterialet[3] och handledningen till dem som leder utbildningen. En del kommuner an-

[1] Dir. 2021:95 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt*, s. 12.
[2] 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.
[3] MFoF (2020), *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ordnar utbildningen själva eller i samarbete med andra kommuner. Andra hänvisar exempelvis till en utbildning i ett studieförbunds regi.

Socialtjänsten gör en utredning som ligger till grund för socialnämndens beslut om medgivande. MFoF har utfärdat allmänna råd om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption[4] och publicerat en kompletterande handbok som riktar sig till verksamma inom socialtjänsten som arbetar med internationella adoptioner.[5] I dag finns ingen enhetlig och vetenskapligt grundad utredningsmetod och därför har olika kommuner utvecklat olika sätt att göra medgivandeutredningar, ofta på basis av frågematerial som ursprungligen har tagits fram för andra ändamål och egna intervjuformulär. Utredningen omfattar ofta intervjuer utifrån sökandens egna livsberättelser, genogram och nätverksmöten. Enligt MFoF finns det ett stort behov av särskilda utprövade utrednings- och bedömningsinstrument för medgivandeutredningarna, utifrån de speciella krav som ställs på adoptivföräldrar.[6]

Det primära syftet med medgivandeutredningen är att ta fram ett underlag för socialnämndens beslut om sökandens behörighet och lämplighet som adoptivförälder. Om sökanden inte bedöms lämplig får sökanden inget medgivande, och ytterligare syften faller då automatiskt bort. Om sökanden får ett medgivande ska utredningsrapporten också vara ett fullgott underlag för den utländska förmedlingskontakten, som ska välja föräldrar till ett visst barn.[7] Ansvariga i barnets ursprungsland behöver information om de sökandes egenskaper och bakgrund för att kunna välja de mest lämpliga föräldrarna till ett visst barn. Medgivandeutredningen och samtalen i samband med den bidrar i sig dessutom till sökandens förberedelse för en adoption, så att den ska kunna bli så bra som möjligt.[8]

Utvidgad medgivandeprövning när barnet är känt

Om barnet är känt när medgivandeutredningen görs, ska sökandens lämplighet prövas i förhållande till det enskilda barnet och adoptionen ska i övrigt kunna antas vara till barnets bästa, en så kallad utvidgad

[4] *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*
[5] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*.
[6] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 39 f.
[7] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 58.
[8] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 37.

medgivandeprövning (6 kap. 12 § andra stycket SoL).[9] Utredaren ska ta reda på om sökanden har de förutsättningar som behövs för att kunna tillgodose ett adopterat barns särskilda behov samt om det finns riskfaktorer som är av betydelse för en bedömning av sökandens förmåga att tillgodose dessa behov. Finner utredaren att sökanden är lämplig ska lämpligheten i nästa led prövas mot det specifika barnet.[10]

Det är den utländska centralmyndigheten som enligt artikel 16 1993 års Haagkonvention, bär huvudansvaret för att utreda barnets situation och behov. Enligt MFoF vilar dock ett visst ansvar för att utreda barnets situation och behov även på socialnämnden. Av förarbetena framgår att sökanden normalt förväntas tillhandahålla underlag för bedömningen.[11] Om sökanden avser att genomföra en adoption som förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning och sökanden redan har haft kontakt med en sådan, kan det enligt MFoF i vissa fall räcka med att socialnämnden tar del av den sammanslutningens material för att bedöma om adoptionen kan antas vara till barnets bästa.[12]

Om sökanden avser att genomföra en enskild adoption, måste sökanden själv ta fram underlag, till exempel i form av intyg och utredning från myndigheter i ursprungslandet. Utredaren bör ta kontakt med barnet och barnets vårdnadshavare för att kontrollera att det finns samtycken till adoptionen. Svårigheten är emellertid att veta hur uppgifter från de olika källorna ska värderas och vad som verkligen går att få fram om vad som är barnets bästa. Barnet kan känna stark lojalitet med det beslut som fattats om dess framtid och vill eller vågar inte framföra sin egen önskan och uppfattning. I vissa fall har barnet såväl föräldrar som syskon eller andra som kan ta hand om det, och det har ingen egen önskan om att bryta upp ur sitt sammanhang. Bestämmelsen i 6 kap. 12 § andra stycket SoL[13] syftar till att på ett så tidigt stadium som möjligt avstyra adoptioner som inte är till barnets bästa, till exempel om barnet har en fungerande familjesituation i hemlandet. När ansökan avser ett släktingbarn anser socialnämnden ibland att det inte är lämpligt med en adoption eftersom barnet har släktingar i hemlandet.

[9] 24 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[10] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 44.
[11] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 176.
[12] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 80.
[13] 24 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Socialnämnden behöver trots detta pröva sökandens lämplighet och inte avgränsa sig till en bedömning av om barnet ska anses vara tillgängligt för adoption. Om hemlandet är anslutet till 1993 års Haagkonvention ska den bedömningen enligt artikel 16 göras av hemlandets myndigheter.[14]

8.2.2 Internationella adoptioner ska som regel förmedlas genom en auktoriserad organisation

Den som vill adoptera från utlandet ska som huvudregel använda sig av en av MFoF auktoriserad adoptionsorganisation som hjälper sökanden i adoptionsprocessen och sköter alla kontakter med utlandet, 4 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förkortad LIA.

Adoptionsförmedling ska ske med barnets bästa som främsta riktmärke

Det krävs auktorisation från MFoF för att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige. En person som förmedlar internationell adoption utan auktorisation kan dömas till böter (15 § LIA).

Sverigeauktorisation

Auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Sverige, så kallad Sverigeauktorisation, får ges endast åt sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att förmedla internationella adoptioner (6 § LIA). Sammanslutningen får även ägna sig åt viss biståndsverksamhet, förutsatt att sådan verksamhet inte är ägnad att äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. Auktorisation får ges endast om det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. I kravet på att förmedlingen sköts på ett sakkunnigt sätt bör ingå att sam-

[14] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 80 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

manslutningen i sin verksamhet följer såväl svensk lag som ursprungslandets regler.[15]

För att få auktorisation krävs vidare att sammanslutningen har styrelse och revisorer samt stadgar som innebär att sammanslutningen är öppen (6 § LIA). Sverigeauktorisation gäller i högst fem år (7 § LIA).

Utlandsauktorisation

En auktoriserad sammanslutning får enligt 6 a § LIA beviljas auktorisation att förmedla adoptioner från ett visst land, en viss del av ett visst land eller en viss adoptionsförmedling i ett land, så kallad utlandsauktorisation, under förutsättning att:

1. det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,
2. det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,
3. det står klart att sammanslutningen kommer att förmedla adoptioner från det andra landet eller den aktuella delen av det andra landet på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke,
4. sammanslutningen redovisar kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig,
5. det med hänsyn till kostnadsbilden och omständigheterna i övrigt bedöms som lämpligt att sammanslutningen inleder eller fortsätter ett adoptionssamarbete med det andra landet, och
6. sådan annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling som sammanslutningen bedriver, inte äventyrar förtroendet för adoptionsverksamheten.

[15] Prop. 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 79.

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

I ärenden om auktorisation ska MFoF samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövligt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

Utlandsauktorisation gäller i högst två år. Har en ny ansökan getts in till MFoF innan tidigare auktorisation löpt ut gäller tidigare auktorisationsbeslut i avvaktan på beslut från MFoF. Auktorisationen får även förenas med andra villkor som har betydelse för bedrivande av verksamheten, såsom vad som ska gälla om inbetalning av avgifter samt redovisning (7 § LIA).

Under 2024 hade AC och BFA tillsammans auktorisation att arbeta med adoptionsförmedling i 12 länder, vilket kan jämföras med 14 länder 2023, 15 länder under 2022 och 18 länder under 2021. Förändringen över åren beror bland annat på att MFoF bedömt att vissa länder inte uppfyller de rättsliga förutsättningarna för samarbete och därför inte beviljat ansökan om auktorisation, men också på att organisationerna inte har ansökt om förnyad auktorisation för vissa länder.[16]

Organisationerna är skyldiga att informera MFoF om sådant som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten

En auktoriserad adoptionsorganisation ska skyndsamt meddela MFoF sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kan ha betydelse för förmedlingsverksamheten (8 a § LIA). Syftet med bestämmelsen är att adoptionsmyndigheten snabbt ska få sådan information som behövs i tillsynen.[17] Enligt MFoF:s tillsynsrapport 2023 för AC har organisationen som rutin att avvikelserapportera om det inträffar något som rör förmedlingsverksamheten i utlandet.[18]

[16] MFoF, Årsredovisning 2024, s. 53.
[17] Prop. 2003:04:131 *Internationella adoptionsfrågor* s. 44.
[18] MFoF (2023), *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, s. 15.

Adoptionsorganisationerna får ta ut en avgift från de som ansöker om adoptionsförmedling

För att täcka kostnaderna för verksamheten får en auktoriserad adoptionsorganisation ta ut skäliga avgifter av dem som ansöker om adoptionsförmedling (7 § andra stycket LIA). Ingen otillbörlig ekonomisk eller annan vinst får göras i samband med internationell adoptionsförmedling. En auktoriserad adoptionsorganisation ska redovisa kostnaderna i det andra landet och hur de fördelar sig (6 a § punkt 4 LIA). Det ska tydligt framgå hur avgifterna används av den utländska förmedlingskontakten, så att det står klart vad adoptivföräldrarna betalar för. Den ekonomiska redovisningen bör vara så pass detaljerad att det framgår vilka kostnader som är direkt avhängiga adoptionen och vilka kostnader som avser annat, för att möjliggöra för adoptionsmyndigheten att granska verksamheten och kunna bedöma om kostnaderna kan anses rimliga.[19] I förarbetena står att ersättning bör kunna ges för kostnader som avser ett specifikt barn och för att täcka en rimlig del av barnhemmets löpande kostnader eller andra administrativa kostnader förknippade med den internationella adoptionsverksamheten. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.[20] MFoF kan med stöd av 7 § LIA uppställa villkor samt anvisningar för hur och i vilken omfattning redovisning ska ske.[21]

År 2019 bestod mellan 83 och 93 procent av förmedlingarnas intäkter av de avgifter som sökande betalar för att täcka adoptionskostnaderna.[22] År 2024 bestod drygt 50 procent av AC:s intäkter av de avgifter som sökande betalar för att täcka adoptionskostnaderna.[23]

MFoF betalar ut ett statsbidrag

MFoF har i uppdrag att fördela statsbidrag till svenska auktoriserade adoptionsorganisationer i enlighet med förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och

[19] Prop. 2003/04:131, s. 39.
[20] Prop. 2003/04:131 s. 41.
[21] Prop. 2003/04:131 s. 80.
[22] Statskontoret (2021), *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*, s. 53.
[23] AC. *Svar på fråga 6–13.* Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-11.

till riksorganisationer för adopterade. Enligt regleringsbrevet för 2024 fick MFoF betala ut högst 1 800 000 kronor i statsbidrag.[24]

Statsbidraget är ett ekonomiskt stöd för adoptionsorganisationernas arbete med adoptionsförmedling. Bidraget fördelas enligt statsbidragsförordningen och i enlighet med denna har ingen organisation fått mer än 10 000 kronor i statsbidrag per genomsnittligt antal förmedlade adoptioner under en två års period. Modellen har inneburit att MFoF inte kunnat fördela hela statsbidraget eftersom antalet förmedlade adoptioner varit få.[25] Statsbidrag täcker mellan 4 och 6 procent av adoptionsorganisationernas intäkter.[26]

Den som adopterar ett barn genom en adoptionsorganisation kan få ett adoptionsbidrag

Den som adopterar ett barn från ett annat land kan få ett adoptionsbidrag på 75 000 svenska kronor per barn via Försäkringskassan. För att få adoptionsbidrag ska adoptionen vara godkänd av MFoF, svensk domstol eller en utländsk domstol i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention samt förmedlad av en auktoriserad adoptionsorganisation. Barnet ska vara utländsk medborgare, inte vara bosatt i Sverige när adoptanterna får det i sin vård och inte ha fyllt 10 år (21 kap. socialförsäkringsbalken).

Det finns två auktoriserade adoptionsorganisationer i Sverige

Det finns för närvarande två adoptionsorganisationer i Sverige. Dessa är Adoptionscentrum (AC) och Barnen Framför Allt (BFA). AC får förmedla adoptioner från sju länder: Colombia, Indien, Montenegro, Serbien, Sydafrika, Taiwan och Thailand.[27] BFA får förmedla adoptioner från fyra länder: Indien, Taiwan, Thailand och Tjeckien. Hösten 2024 beslutade BFA:s styrelse att förmedlingsverksamheten ska avvecklas.

[24] MFoF (2024), Årsredovisning 2024, s. 58.
[25] MFoF (2023), *Årsredovisning 2023*, s. 63.
[26] Statskontoret (2021), s. 53.
[27] MFoF har den 20 mars 2024 beslutat att bevilja AC:s ansökan om auktorisation att slutföra tre ärenden om internationell adoptionsförmedling i Sydkorea som vid tiden för beslutet är pågående hos AC. Auktorisationen gäller för tiden 20 mars 2024–18 juli 2025.

8.2.3 MFoF kan ge tillstånd till enskild adoption i enstaka fall

Som framgått ovan är huvudregeln att den som vill adoptera ett barn från ett annat land ska anlita en auktoriserad adoptionsorganisation. Undantag från denna huvudregel kan dock göras i enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation, så kallad enskild adoption (4 § LIA). Vid enskild adoption är det sökandens eget ansvar att genomföra adoptionen enligt de regler som gäller i Sverige och i ursprungslandet.

MFoF ska i sådana fall pröva om förfarandet är godtagbart. Att förfarandet är godtagbart innebär att MFoF både ska pröva att det rör sig om ett släktingbarn eller att det finns särskilda skäl och att förmedlingssättet är tillförlitligt. Begreppet släktingbarn bör enligt förarbetena ges en vid tolkning. Det omfattar inte bara biologiska släktingar utan även exempelvis ingifta släktingar. Vidare ska hänsyn tas till släktingbegreppet i andra rättssystem, där det kan vara vidare än i det svenska.[28] Exempel på särskilda skäl kan vara att sökanden bott, arbetat i eller har sitt ursprung i det andra landet. Även annan liknande särskild relation till ursprungslandet kan utgöra särskilda skäl.[29]

Prövningen görs först när socialnämnden har lämnat medgivande enligt 6 kap. 12 § SoL.[30] MFoF ska i detta sammanhang inte pröva den sökandes lämplighet eller om adoptionen är till barnets bästa.[31] I förarbetena anges att syftet med att bedöma förmedlingssättets tillförlitlighet är att undvika oönskade inslag i adoptionsverksamheten, till exempel handel med barn.[32] Det framgår vidare att det inte sker någon egentlig förmedling vid adoptioner där sökanden redan har en relation till det barn som adoptionen avser.[33] 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. MFoF prövar hur matchningsförfarandet ser ut i landet, hur

[28] Prop. 1996/97:91 s. 78.
[29] Prop. 1996/97:91 s. 64.
[30] 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[31] Prop. 1996/97:91 s. 78.
[32] Prop. 1996/97:91 s. 50 f.
[33] Prop. 2017/18:121 s. 110.

barnet blir tillgängligt för adoption, att landet har en lagstiftning som kräver att moderns samtycke lämnas efter barnets födsel samt korruptionsnivån i landet.[34] Numera gör MFoF också en viss prövning av om förfarandet är godtagbart när det gäller enskild adoption av ett släktingbarn.[35]

Prövningen ska göras innan barnet lämnar ursprungslandet (4 § LIA). Det råder ett oklart rättsläge om ansökan måste göras innan det utländska adoptionsbeslutet meddelas eller om det är tillräckligt att ansökan görs innan barnet lämnar landet. MFoF tolkar dock bestämmelsen som att myndigheten måste ha fattat beslutet om enskild adoption innan adoptionen har avslutats i det andra landet. Om ett adoptionsbeslut redan har fattats i utlandet när prövningen enligt 4 § LIA ska göras medför det därför i regel ett avslag på ansökan om adoption.[36] Ett sådant avslagsbeslut har överklagats och Högsta förvaltningsdomstolen, (HFD), har meddelat prövningstillstånd i kammarrätten. HFD konstaterar att det saknas vägledande avgöranden i fråga om ansökan måste göras innan det utländska adoptionsbeslutet meddelas eller om det är tillräckligt att ansökan görs innan barnet lämnar landet.[37]

En person som låter föra ut ett barn för adoption från det land där det har sitt hemvist utan att MFoF prövat förmedlingsvägen kan dömas till böter (15 § LIA).

8.2.4 Samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta

När ett visst barn har föreslagits för adoption ska socialnämnden skyndsamt och senast inom två veckor från att de presumtiva adoptivföräldrarna kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta (6 kap. 14 § SoL).[38] Enligt MFoF:s allmänna råd bör sökanden kallas till ett per-

[34] Möte med MFoF 2024-08-24.
[35] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 12.
[36] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 13.
[37] Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål om prövningstillstånd i kammarrätt. Mål: 2473–24.
[38] 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

sonligt möte i samband med att socialnämnden ska pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.[39]

Bestämmelsen syftar till att uppfylla kravet enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention på att det innan barnet lämnar ursprungslandet ska göras en sista avstämning i respektive land om förutsättningarna för adoption är uppfyllda. Denna prövning aktualiseras först när ett visst barn i ursprungsstaten har föreslagits för adoption till vissa sökande i mottagarlandet och de tilltänkta adoptanterna samtycker till adoptionen. Därefter ska beslut fattas i båda länderna i frågan huruvida adoptionsförfarandet får fortsätta. Prövningen av om förfarandet ska få fortsätta krävs även om en utvidgad medgivandeprövning har gjorts och oavsett om barnet som föreslås för adoption har sitt ursprung i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention eller inte.[40]

Bestämmelsen är av central betydelse för möjligheterna att indirekt upprätthålla den svenska rättens adoptionsförutsättningar även när själva adoptionsbeslutet ska fattas i ett annat konventionsland (normalt barnets ursprungsland). I förarbetena står att det finns en uppenbar risk att lagen i ursprungsstaten inte stämmer överens med svensk lag – särskilt vad gäller moderns samtycke och tidpunkten för det. Det får särskild betydelse när adoptionen ska beslutas av svensk domstol eftersom ansökan då alltid ska prövas enligt svensk lag. Om ursprungsstatens lag inte är förenlig med svensk lag kan det finnas anledning för den behöriga svenska myndigheten att vägra ge sitt tillstånd enligt artikel 17 c till att förfarandet får fortskrida. Det kan vara fallet om det eller de samtycken som lämnats inte uppfyller de krav som ställs i föräldrabalken, till exempel att moderns samtycke har lämnats direkt efter förlossningen.[41] Prövningen av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till innebär bland annat en kontroll av om sökandens medgivande att adoptera innehåller begränsningar, till exempel om sökandens lämplighet enbart har prövats i förhållande till att adoptera ett barn i en viss ålder.[42]

[39] *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*
[40] Prop. 1996/97:91 s. 61 och prop. 2017/18:121 s. 103.
[41] Prop. 1996/97:91 s. 67.
[42] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 96.

Socialnämnden ska granska adoptionshandlingarna och säkerställa att det finns samtycke

Enligt rekommendationer från Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) 2023, 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 otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.[43]

Samtycke ska lämnas inom två veckor

Samtycket ska lämnas inom två veckor, men den tiden får förlängas om det finns synnerliga skäl. Varken förarbeten eller praxis anger dock vad som skulle kunna vara sådana synnerliga skäl, men enligt MFoF bör en förlängning vara aktuell om det finns allvarliga tveksamheter till att lämna samtycke och detta kräver en utredning. Tidsgränsen infördes för att adoptionsorganisationer i sina remissvar uttryckte en oro för att beslutet skulle dra ut på tiden och på så sätt försvåra eller äventyra adoptionen.[44]

8.2.5 Beslutet om adoption

Det finns olika grunder för ett utländskt adoptionsbesluts giltighet i Sverige. Ett adoptionsbeslut som fattas i enlighet med 1993 års Haagkonvention gäller automatiskt i Sverige.[45] Även ett adoptionsbeslut som fattats i ett annat nordiskt land kan gälla automatiskt i

[43] HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry adoption*, s. 162 f. och MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9.
[44] Prop. 1996/97:91 s. 62.
[45] Det andra landet måste vara anslutet till 1993 års Haagkonvention och reglerna i konventionen måste ha följts för att detta ska gälla. Utländska adoptionsbeslut från länder anslutna till 1993 års Haagkonvention som inte följt konventionen är inte automatiskt gällande i Sverige. Detta kan inträffa då en eller bägge adoptivföräldrarna är medborgare i barnets ursprungsland och därför tillåts genomföra en nationell adoption i det andra landet, trots att de har hemvist i Sverige och reglerna om internationell adoption i själva verket borde ha följts. I ett sådant fall blir inte adoptionsbeslutet gällande i Sverige annat än genom beslut från MFoF i enlighet med 5 § andra stycket LAIS. För detta krävs synnerliga skäl.

Sverige enligt förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Ett utländskt adoptionsbeslut kan även gälla automatiskt i Sverige enligt reglerna i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, förkortad LAIS. Svenska myndigheter kan vägra att erkänna ett utländskt beslut som strider mot ordre public, det vill säga om ett erkännande skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen (8 § LAIS).

Om det inte finns ett gällande utländskt beslut om adoption behöver svensk domstol fatta ett beslut om adoption. De grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Dessa bestämmelser ska tillämpas oavsett om det är en nationell eller internationell adoption. Den domstol som prövar en ansökan om adoption ska se till att ärendet blir tillräckligt utrett (4 kap. 13 § föräldrabalken). Om ansökan avser adoption av ett barn, ska rätten uppdra åt socialnämnden att utse någon att genomföra en adoptionsutredning. Rätten ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. Rätten får ange riktlinjer för adoptionsutredningen (4 kap. 14 § föräldrabalken). Läs mer om domstolarnas utredningsansvar i avsnitt 5.4.7.

Om den som sökanden vill adoptera inte är svensk medborgare och inte heller har permanent uppehållstillstånd eller permanent uppehållsrätt i Sverige, ska rätten inhämta ett yttrande från Migrationsverket, om det inte är obehövligt (4 kap. 17 § föräldrabalken).

Innan adoptionen beslutas i svensk domstol, och om barnet finns i Sverige, har socialnämnden samma skyldigheter gentemot adoptivföräldrarna och barnet som i förhållande till barn i ett familjehem. Socialtjänsten har uppföljningsansvar enligt 5 kap. 1 § punkt 9 SoL.[46] För att kunna fullfölja detta ansvar behöver socialtjänsten ha kontakt med familjen efter det att barnet har anlänt. Socialnämnden ska också bevaka att adoptionen fullföljs.[47] Fram till det svenska beslutet om adoption fattats behöver barnet en rättslig företrädare. Det kan ske i form av god man eller särskild förordnad vårdnadshavare.[48]

[46] 18 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[47] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 100 och 105.
[48] MFoF (2020), *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen*, s. 26.

8.3 De internationella adoptionerna minskar kraftigt

8.3.1 Under 2024 adopterades 54 barn till Sverige

Sverige har länge varit ett av de största mottagarländerna vad gäller internationella adoptioner i relation till folkmängd. I Sverige finns det cirka 60 000 personer som har adopterats från ett annat land. Under de senaste 15 åren har den internationella adoptionsverksamheten genomgått en omfattande förändring då antalet internationella adoptioner i världen har minskat kraftigt. I början av 2000-talet kom omkring 1 000 barn varje år till Sverige genom de auktoriserade sammanslutningarna, men de senaste åren har antalet sjunkit drastiskt. Under 2024 anlände 54 barn i adoptionssyfte till Sverige via de svenska adoptionsorganisationerna (jämfört med 73 barn 2023). 36 adoptioner förmedlades genom AC och 18 förmedlades genom BFA.

MFoF har ingen samlad statistik på hur många internationella adoptioner som genomförts utöver de som förmedlats via de auktoriserade organisationerna. Under 2024 inkom 19 ansökningar om enskild adoption jämfört med 30 ansökningar 2023 och 29 ansökningar 2022.[49] MFoF antar att det finns ett mörkertal av enskilda adoptioner som borde gå via MFoF. De uppskattar att mörkertalet kan röra sig om minst lika många ärenden som de enskilda adoptioner som går via MFoF.[50]

De internationella adoptionerna kommer att fortsätta minska

Enligt Statskontoret kommer antalet internationella adoptioner att fortsätta minska.[51] Enligt MFoF är den huvudsakliga förklaringen förbättrade socioekonomiska förhållanden i många ursprungsländer som lett till ökade möjligheter till inhemskt barnrättsskydd och fler nationella adoptioner. Samtidigt har implementeringen av striktare internationella regelverk och kontroller, i syfte att säkerställa etiska adoptionsprocesser, resulterat i mer omfattande och tidskrävande adoptionsförfaranden.[52] Enligt Socialstyrelsen är en annan anledning

[49] MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.
[50] Statskontoret, (2021) s. 78.
[51] Statskontoret, (2021) s. 43, 60, 101 och 130.
[52] MFoF (2024), *Årsredovisning 2024*, s. 55.

till att antalet internationella adoptioner minskar att det öppnas fler möjligheter för ofrivilligt barnlösa att få barn (som till exempel IVF och surrogatarrangemang). Ytterligare en anledning är att vissa länder av politiska skäl väljer att stoppa internationella adoptioner från sina länder. I tillägg har det på senare år kommit flera rapporter om oegentligheter i samband med internationella adoptioner, vilket har väckt debatt i många länder.[53]

8.3.2 Den sista adoptionsorganisationen kan behöva avveckla sin förmedlingsverksamhet inom en snar framtid

Under 2022 avvecklade Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening sin verksamhet. Efter flera år av negativa resultat och en fortsatt minskning av antalet adoptionssökande har även BFA under hösten 2024 beslutat att inleda en avvecklingsprocess. I Sverige finns därför snart endast en verksam adoptionsorganisation kvar.

I MFoF:s årsredovisning för 2023 konstaterar myndigheten att organisationernas verksamhet i princip är finansierad av adoptionsavgifterna. I och med att antalet förmedlade adoptioner minskar, försämras också organisationernas ekonomiska situation. Om antalet förmedlade adoptioner fortsätter att minska bedömer MFoF att det kan innebära att även AC behöver avveckla sin förmedlingsverksamhet, eller till och med hela verksamheten, inom några år.[54] I februari 2025 uppgav MFoF att AC framfört att de har ett ekonomiskt ansträngt läge. Om AC inte skulle få några nya intäkter så har de fonderade medel för att täcka drygt ett år av organisationens totala kostnader. Det finns därmed en risk att det kan vara svårt för organisationen att behålla befintlig personal och ha tillräckliga medel för att kunna göra en avveckling under längre tid utan att behöva avbryta pågående adoptionsprocesser.[55]

AC har framfört att deras förmedlingsverksamhet ”rent teoretiskt” kan fortsätta så länge det finns behov av internationella adoptioner, intresse hos blivande adoptivföräldrar[56] och länder som önskar samarbeta med AC. Adoptionsavgiften ska täcka de verkliga förmedlings-

[53] Socialstyrelsen (2022), *Hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade. Kartläggning och analys*, s. 50.
[54] MFoF (2023), *Årsredovisning 2023*, s. 60.
[55] MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.
[56] Enligt uppgift från AC till Adoptionskommissionen hade de 483 sökanden den 11 februari 2025.

kostnaderna, efter erhållna statsbidrag, och ska justeras allteftersom förutsättningarna förändras. Från och med 2025 har AC höjt adoptionsavgiften med 50 000 kronor för att täcka de verkliga förmedlingskostnaderna och AC befarar att fler höjningar kommer att bli aktuella. Enligt AC finns det dock en gräns för hur hög avgiften kan bli per adoption innan den blir ett ekonomiskt hinder för stora grupper av sökande.[57]

Ansvaret om även AC avvecklas

Om AC upphör med sin förmedlingsverksamhet, ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till MFoF (8 b § LIA). MFoF får ansvaret för att sekretessprövа och utlämna adopterade personers handlingar.[58]

Enligt MFoF har myndigheten inte lagstöd för att överta ansvaret för att förmedla adoptioner vilket innebär att AC i sin avvecklingsplan måste slutföra de adoptioner som påbörjats. Enligt MFoF har myndigheten inte heller lagstöd för att hantera uppföljningsrapporter till ursprungsländerna. MFoF anser att det enligt 1993 års Haagkonvention inte finns någon skyldighet för MFoF att förse andra centralmyndigheter med uppföljningsrapporter. Inte heller socialtjänsten har någon skyldighet att skriva uppföljningsrapporter. Enligt MFoF är uppföljningsrapporteringskravet ett åtagande mellan familjerna och ursprungslandet.[59]

Även om AC avvecklar sin förmedlingsverksamhet kan de fortfarande finnas kvar som organisation och därmed fortsätta att sköta vissa delar av sina åligganden, exempelvis stöd till adopterade personer och uppföljningsrapporter till ursprungsländerna.

8.4 En internationell jämförelse

I detta avsnitt görs en jämförelse av hur den internationella adoptionsförmedlingen utvecklats och organiserats i ett antal andra länder. Organiseringen skiljer sig åt i de undersökta länderna men det van-

[57] AC. *Svar på fråga 6–13*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-11.
[58] Statskontoret (2021), s. 66 f.
[59] MFoF. *Svar på frågor ställda av Barnen Framför Allt under det digitala mötet 24-09-25.* 2024-10-11, dnr AD 2024–1403.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ligaste är ett tredelat ansvar, där en aktör utreder lämpligheten att adoptera, en aktör förmedlar adoptioner och en ansvarar för tillsyn av adoptionsverksamheten. I de flesta länder är det privata aktörer som sköter förmedlingsverksamheten med undantag av Australien och Danmark som har ett statligt ansvar. De internationella adoptionerna minskar kraftigt i alla de undersökta länderna.

8.4.1 I Danmark har staten tagit över ansvaret för förmedlingsverksamheten

I Danmark har antalet internationella adoptioner minskat från 338 barn 2011 till 40 barn 2022. År 2023 adopterades 23 barn från ett annat land.[60]

Statligt ansvar att utreda de sökandes lämplighet

I Danmark har kommunerna inte något ansvar i adoptionsprocessen. Ansvaret för utredningar ligger i stället på Familjerättshuset, en statlig myndighet med regional organisation och ansvar för familjefrågor. Den kontrollerande funktionen i det danska adoptionssystemet är Ankestyrelsen, en statlig myndighet som är Danmarks centralmyndighet för internationella adoptioner. Ankestyrelsen har bland annat ansvar för auktorisation och tillsyn över den danska adoptionsförmedlingens nationella och internationella verksamhet. I Danmark får den eller de som adopterar ett barn från utlandet ett statligt bidrag. Detta bidrag uppgår till 50 000 danska kronor.[61]

Det är svårt att få tillstånd till enskild adoption

I Danmark finns en teoretisk möjlighet att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation, men i praktiken är det svårt att få tillstånd till det. Den danska centralmyndigheten uppger att det inte har genomförts någon sådan adoption på flera år. Enligt dansk adoptionslagstiftning måste en sökande som vill genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation ha särskilda för-

[60] Adoptionsnævnet (2024), *Udviklingen i alder og ventetider ved internationale adoptioner 2021–2023*, s. 5.
[61] Statskontoret (2021), s. 160.

kunskaper om barnet eller barnets släktingar, eller annars ha särskilda skäl för en sådan adoption. Vidare måste sökanden bland annat kunna visa att adoptionen kommer genomföras på ett lagligt och etiskt försvarbart sätt samt att den danska adoptionsorganisationen inte samarbetar med eller för samtal om framtida samarbete med barnets ursprungsland. Den sökande behöver även styrka att förhållandet till barnet eller barnets släktingar har etablerats på ett lagligt sätt (både utifrån dansk lag och ursprungslandets lagstiftning) och att det inte har etablerats i syfte att kunna genomföra en adoption.[62]

Danmarks sista adoptionsorganisation avslutade sin verksamhet 2024

I Danmark fanns det 2023 en godkänd adoptionsorganisation: Danish International Adoption (DIA). DIA skapades genom en sammanslagning i januari 2015 av de två förmedlingsorganisationerna AC Børnehjælp och DanAdopt. I januari 2024 meddelade Danmarks social- bostads- och äldreminister att DIA:s tillstånd för att förmedla adoptioner från Sydafrika skulle komma att återkallas. Ankestyrelsen beslutade också att utreda DIA:s övriga samarbetsländer; Filippinerna, Indien, Taiwan, Thailand och Tjeckien.[63] Anledningen var att DIA överträtt auktorisationsvillkoren och i ett antal fall agerat i strid med 1993 års Haagkonvention och den danska adoptionslagens principer.[64] Ministern uttalade att det var den allvarligaste krisen inom adoptionsområdet de senaste tio åren och att när barn förmedlas för adoption till en ny familj på andra sidan jorden måste det finnas nödvändiga garantier för att adoptionen har genomförts på ett korrekt sätt i förhållande till de biologiska föräldrarna. Efter beskedet beslutade DIA:s styrelse att avsluta sin adoptionsverksamhet.[65]

[62] Statskontoret (2021), s. 160.
[63] Ankestyrelsen (2024), *Aktuel status på Ankestyrelsens rolle og handlinger i forbindelse med Danish International Adoptions afvikling af organisationens virke som formidler af internationale adoptioner*. Nyheter 2024.
[64] Danmarks radio (DR). *Adoptioner fra udlandet til Danmark stopper efter sanktioner.* Publicerad den 16 januari 2024.
[65] Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål, s. 19.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Staten har tagit över förmedlingsverksamheten

Som en följd av DIA:s beslut tog Ankestyrelsen den 1 november 2024 över DIA:s uppgifter.[66] Personal på DIA erbjöds anställning på Ankestyrelsen.[67] Ankestyrelsen har fortsatt samarbete med Tjeckien, Thailand och Indien. I februari 2025 var det ännu inte klart om samarbetet med Filippinerna och Taiwan kunde fortsätta.[68]

Det pågår en politisk debatt i Danmark om hur framtidens adoptionssystem ska utformas för att säkerställa barnens bästa och följa internationella konventioner. En majoritet av partierna i Folketinget är överens om att internationell adoption fortsatt ska vara möjlig för danskar, men under mer robusta och säkra former.[69]

8.4.2 Finland har tre auktoriserade adoptionsorganisationer

I Finland har antalet internationella adoptioner minskat från 160 barn 2010 till 57 barn 2022. År 2023 adopterades 53 barn från ett annat land.[70]

Centralmyndigheten ger tillstånd till adoption

Adoptionsnämnden är en särskild sakkunnig-, tillstånds- och tillsynsmyndighet i adoptionsärenden samt centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention. Adoptionsnämnden är en självständig myndighet under Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Adoptionsnämnden följer utvecklingen av adoptionsverksamheten i Finland och beviljar adoptionssökande tillstånd till både nationell och internationell adoption. De utövar tillsyn över adoptionsorganisationerna och beviljar adoptionsorganisationerna tillstånd att samarbeta med utländska adoptionsorganisationer.[71]

[66] Efter en lagändring.
[67] https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2024/aktuel-status-pa-ankestyrelsens-rolle-og-handlinger-i-forbindelse-med-danish-international-adoptions-afvikling-af-organisationens-virke-som-formidler-af-internationale-adoptioner. Hämtad 24-11-19.
[68] https://ast.dk/nyheder/nyheder/nyheder-2025/status-pa-opgaver-vedr-adoptionsomradet. Hämtad 25-02-19.
[69] E-post till Adoptionskommissionen från svenska ambassaden i Köpenhamn den 6 november 2024.
[70] Valvira (2024), *Adoptionsnämndens verksamhetsberättelse 2023*, s. 21.
[71] https://valvira.fi/sv/adoptionsnamnden/verksamhet-och-uppgifter. Hämtad 2025-02-19.

Det finns tre adoptionsorganisationer

Det finns tre adoptionsorganisationer i Finland; Interpedia, Rädda Barnens internationella adoptionstjänst och Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor. Deras uppgift är att bistå adoptionssökande under adoptionsprocessen och övervaka att adoptionerna genomförs i enlighet med barnets bästa och i enlighet med internationell rätt. Förmedlingarna ansvarar också för att bevara adoptionsdokument och ge stöd åt de som adopterar och till adopterade personer.

Den eller de som adopterar ett barn från utlandet kan ansöka om ett statligt bidrag. Bidraget varierar beroende på vilket land de adopterar från eftersom kostnaderna för de sökande varierar av samma anledning. Den eller de som adopterar från Thailand kan få ett bidrag på 5 000 euro och från Taiwan på 9 000 euro. För resterande länder ligger bidraget på 7 000 euro. Den finska staten betalar årligen ut ett bidrag på 95 000 euro till de tre adoptionsorganisationerna. Bidraget fördelas utifrån antalet adoptioner som förmedlingarna genomför, och utifrån förmedlingarnas storlek. Två av förmedlingarna har även möjlighet att söka ett bidrag från den statliga myndigheten Social- och hälsoorganisationernas understödscentral (STEA). Storleken på detta bidrag varierar beroende på bland annat förmedlingarnas aktiviteter, och det måste sökas varje år. Bidraget kan inte delas ut till kommuner, vilket innebär att Helsingfors stads adoptionstjänst inte kan söka det. År 2020 fick Rädda Barnen ett bidrag från STEA på 119 500 euro och Interpedia ett på 232 000 euro.[72]

Det är ovanligt med enskilda adoptioner

Även i Finland kan en sökande genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsförmedling, men det är mycket ovanligt. För att genomföra en sådan adoption krävs bland annat att barnet är nära släkting till den eller de sökande, eller att barnet är släkting till sökandes adoptivbarn. Om inget släktskap finns måste barnet ha kommit till de sökande i annat än adoptionssyfte och varaktigt ha vårdats och uppfostrats av de sökande. I regel är det inte möjligt att genomföra en sådan adoption från länder där någon av de finländska adoptionsorganisationerna har ett etablerat samarbete.[73]

[72] Statskontoret (2021, s. 161.
[73] Statskontoret (2021), s. 161 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

8.4.3 Island har en auktoriserad adoptionsorganisation som finansieras till 75 procent av staten

Det har endast kommit ett barn per år genom internationell adoption till Island de senaste två åren. Under 2022 förmedlades inget barn och 2020 förmedlades fem barn.[74]

Regionala myndigheter utreder sökandens lämplighet

Motsvarigheten till de svenska kommunernas ansvarsområden sköts på Island av regionala förvaltningsmyndigheter (Sysselmand) och av lokala barnrättskommittéer. Förvaltningsmyndigheten avgör om sökanden uppfyller kraven för att adoptera eller inte efter att den lokala barnrättskommittén har genomfört en utredning av de sökandes lämplighet. Justitieministeriet är Islands centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och ansvarar för att utfärda auktorisationer för och utöva tillsyn över adoptionsförmedlingen i landet.

Det finns en adoptionsorganisation

Island har en adoptionsorganisation; Icelandic Adoption Society (IAS). IAS ansvarar bland annat för att förmedla adoptioner, organisera föräldrautbildningar och sköta kontakten med barnets ursprungsland. De ansvarar även för stöd till adopterade personer och adoptivföräldrar efter genomförd adoption och för uppföljningsrapporter till ursprungsländerna.[75]

Även på Island kan adoptivföräldrar ansöka om ett statligt bidrag. Detta bidrag ligger på 745 179 isländska kronor (cirka 47 000 svenska kronor).[76] Finansieringen av det isländska adoptionssystemet är huvudsakligen statlig. 75 procent av intäkterna till IAS kommer från den isländska staten. IAS tar årligen emot ett bidrag på ungefär 34 miljoner ISK (drygt 2 miljoner svenska kronor), ett bidrag som är oberoende av antalet internationella adoptioner som förmedlas i landet. Den statliga finansieringen är beroende av att IAS uppfyller

[74] E-post från Dómsmálaráðuneytið (Justitieministeriet) till Adoptionskommissionen den 10 december 2024.
[75] Statskontoret (2021), s. 162.
[76] Statskontoret (2021), s. 163.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

de krav som ställs i ett avtal upprättat mellan dem och Justitieministeriet.[77]

I undantagsfall kan tillstånd till enskild adoption ges

På Island kan sökanden endast få tillstånd att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation i undantagsfall, exempelvis om det rör sig om en familjeadoption.[78]

8.4.4 Norge har två auktoriserade adoptionsorganisationer som i princip helt finansieras av avgifter från sökanden

I Norge har antalet internationella adoptioner minskat från 297 barn 2011 till 94 barn 2022. År 2023 kom 37 barn och 2024 kom 24 barn.[79]

Statligt ansvar att utreda de sökandes lämplighet

Den statliga myndigheten Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) är Norges centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention. Myndigheten har bland annat ansvar för auktorisation och tillsyn av de norska adoptionsorganisationerna samt för auktorisation av de ursprungsländer som förmedlingarna samverkar med. Bufdir övervakar organisationernas adoptionssamarbeten med enskilda länder genom att ompröva adoptionssamarbetet vartannat eller vart tredje år. Bufdir kan återkalla ett förmedlingstillstånd om lagar, förordningar eller villkor för tillståndet inte uppfylls.[80]

Sedan 2015 ligger ansvaret för att utreda sökandes lämplighet att adoptera hos en regionaliserad statlig organisation vid namn Bufetat, som är en del av Bufdir. Dessförinnan låg ansvaret hos kommunerna, precis som i Sverige. Bufetats verksamhet täcker fem större regioner i Norge och de arbetar med en mängd familj- och barnrelaterade frågor utöver adoptioner.

[77] Statskontoret (2021), s. 163.
[78] E-post till Adoptionskommissionen från Dómsmálaráðuneytið (Justitieministeriet) den 10 december 2024.
[79] Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025), *Delrapport om Ecuador og Colombia*, s. 52.
[80] 34 § Lov om adopsjon.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Norge har två adoptionsorganisationer

Den som vill adoptera från utlandet ska först ta kontakt med en av Norges två adoptionsorganisationer: Adopsjonsforum och InorAdopt.[81] Från adoptionsorganisationen får de sökande en bekräftelse och en rekommendation på lämpligt adoptivland samt åldersspann på adoptivbarnet. Därefter vänder sig de sökande till Bufetat som genomför adoptionsutredningen och beslutar om de sökande får eller inte får adoptera. Om de godkänns för adoption är det adoptionsorganisationerna som hanterar de återstående delarna i adoptionsprocessen. Norska adoptivföräldrar får, efter att de har genomfört en adoption, ett statligt bidrag. Under 2020 var bidraget 99 000 norska kronor.

Ungefär 5 till 8 procent av de norska adoptionsorganisationernas intäkter består av statliga bidrag.[82]

Enskild adoption är tillåten i enstaka fall

I Norge finns det i undantagsfall möjlighet att genomföra en adoption utan hjälp av en adoptionsorganisation. För att få tillstånd att genomföra en sådan adoption krävs att minst en av de sökande har en särskild anknytning till barnets ursprungsland och att adoptionen kan genomföras på ett säkert sätt. Vidare är det inte möjligt att genomföra en sådan adoption från ett land där en norsk adoptionsförmedling redan har ett etablerat samarbete. Men det gäller inte vid adoptioner där minst en av de sökande har en nära relation till barnet eller barnets nära familj. Det är ett av Bufetats regionala kontor (Region öst) som prövar samtliga ansökningar från sökande som vill adoptera utan hjälp av en adoptionsorganisation. Enligt Bufetat kan det ibland vara svårt för dem att få den information som är nödvändig om adoptionsprocessen från länder som Norge inte har något etablerat samarbete med. Enligt myndigheten kan det försämra möjligheten att garantera att adoptioner som genomförs utan hjälp av en adoptionsorganisation sker utifrån ett barnrättsperspektiv.[83]

[81] Adoptionsorganisationen Verdens Barn beslutade i januari 2025 att avveckla sin adoptionsverksamhet. Avvecklingen ska vara avslutad senast vid utgången av 2025.
[82] Statskontoret (2021), s. 158.
[83] Statskontoret (2021), s. 159.

I dag finns samarbete med Colombia och Taiwan

I juni 2023 tillsatte den norska regeringen en statlig utredning för att granska utländska adoptioner. Utredningen inledde sitt arbete i december 2023 och ska lämna sin rapport i slutet av 2025. Samtidigt fick Bufdir i uppdrag att se över de specifika förmedlingstillstånden för de länder som Norge adopterar från, för att få uppdaterad information om rättssäkerheten i det nuvarande samarbetet. Under 2023 drog Bufdir tillbaka tillstånden för Taiwan, Thailand, Filippinerna och Madagaskar. Barn- och familjeministeriet är överklagandeinstans för Bufdirs beslut och har mottagit överklaganden avseende samarbete med Filippinerna, Madagaskar och Taiwan. Hösten 2024 biföll ministeriet InorAdopts överklagan gällande auktorisationen för Taiwan.

I januari 2024 rekommenderade Bufdir Barn- och familjeministeriet att besluta om ett generellt tillfälligt stopp på två år för adoptioner från utlandet till Norge, under tiden den statliga utredningen pågår. Ytterligare information om behovet av ett tillfälligt stopp lämnades till regeringen i april 2024. Rekommendationen grundade sig på Bufdirs professionella bedömning av hur välfungerande systemet för internationella adoptioner till Norge är och byggde på en riskbedömning av det nuvarande systemet och ansvarsfördelningen vid internationella adoptioner till Norge. Bufdir har inte bedömt om adoptioner till Norge har genomförts på olaglig grund och rekommendationen inkräktar därmed inte på utredningens arbete. Den är inte relaterad till de historiska internationella adoptionerna som ägde rum för flera decennier sedan. Rekommendationen är inte heller baserad på specifika ursprungsstater. Rekommendationen är baserad på identifierade svagheter i systemet för hantering av internationella adoptionsärenden i dag. I rapporten skriver Bufdir att de vid sin bedömning av barnets bästa har lagt större vikt på att förhindra att oegentliga (olovlige) adoptioner äger rum än att barn från ett annat land ges möjlighet att adopteras till Norge under perioden som den statliga utredningen pågår och ett eventuellt nytt adoptionssystem är på plats.[84]

I juni 2024 drog Bufdir tillbaka tillstånden för Tjeckien, Ungern, Sydafrika och Peru då Bufdir anser att det inte har visats att internationella adoptioner genomförs fullt ut i enlighet med internatio-

[84] Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål.*

nella principer för adoption. Adoptioner från Colombia får fortsätta med nya villkor och från Bulgarien för att slutföra ett pågående ärende. Även adoptioner från Sydkorea har beviljats ett begränsat förnyat tillstånd. Några veckor efter Bufdirs beslut att återkalla tillstånden för Tjeckien, Ungern, Sydafrika och Peru meddelade den norska regeringen att den inte kommer att stoppa internationella adoptioner till Norge medan utredningen pågår. Däremot genomförs flera av de riskreducerande åtgärder som Bufdir föreslog i sin rapport, bland annat kommer ansvaret för att kontrollera handlingarna i varje enskilt adoptionsärende att flyttas från adoptionsorganisationerna till Bufdir.[85] I dag pågår alltså adoptionssamarbete med Colombia och Taiwan.

8.4.5 Nederländerna har beslutat om att upphöra med internationell adoptionsförmedling

I Nederländerna har de internationella adoptionerna minskat sedan 2005. År 2017 adopterades 210 barn till Nederländerna. År 2019 kom 145 barn till Nederländerna genom internationell adoption och 2020 kom 70 barn.[86]

Nederländerna har permanent stoppat alla internationella adoptioner

Efter fler och fler uppgifter om oegentligheter tillsatte den nederländska regeringen 2019 en utredning för att granska den internationella adoptionsverksamheten, den så kallade Joustra-utredningen.[87] Efter att utredningen publicerat sin rapport 2021 stoppade Nederländerna, enligt utredningens rekommendation, alla internationella adoptioner temporärt. Utredningen som utrett adoptioner till landet under perioden 1967 till 1998, avslöjade storskaliga och systematiska oegentligheter i flera givarländer och regeringen bedömde att det fanns risk att de oegentligheter som uppdagats kunde kvarstå.[88]

[85] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-sett-i-verk-risikoreduserande-tiltak-for-a-sikre-trygge-adopsjonar/id3045935/. Publicerad 24-06-19.
[86] Socialstyrelsen (2022), s. 51.
[87] Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (Commissie onderzoek interlandelijke adoptie).
[88] Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021), *Report* (unofficial translation) och *Consideration*, *Analysis*, *Conclusions*, *Recommendations and Summary*.

Joustra-utredningen var mycket kritisk till de privata auktoriserade adoptionsorganisationernas roll i adoptionsprocessen. Utredningen menade att systemet med privata inslag i adoptionsprocessen är mottagligt för bedrägeri och hittills har gett upphov till missbruk. De ansåg därför att systemet för internationell adoption med privata inslag inte kunde behållas eftersom de tvivlade på att det var möjligt att utforma ett offentligrättsligt system där de identifierade missförhållandena inte längre förekom.[89]

Ett år senare beslutade regeringen att verksamheten skulle återupptas men med färre samarbetsländer och adoptioner från dessa länder kom i gång 2023. Nederländerna avsåg också att omorganisera sitt system med fyra adoptionsorganisationer till en och utarbeta en ny lag om adoption. Under övergångsperioden finansierades de fyra adoptionsorganisationerna fullt ut av staten. Tanken var att det 2025 skulle bildas en ny adoptionsorganisation utan anknytning till de nuvarande organisationerna. Den nya adoptionsorganisationen skulle vara närmare knuten till den nederländska centralmyndigheten.[90] I april 2024 uppmanade en majoritet i riksdagen dock regeringen att helt fasa ut de internationella adoptionerna och i maj 2024 beslutade den nederländska regeringen att permanent avsluta den internationella adoptionsförmedlingen till landet. Regeringen uttalade att internationell adoption, med beaktande av svagheterna i systemet, inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen. Barnets bästa tillgodoses bäst när det kan växa upp i en trygg miljö i sitt eget land, sin region eller sin kultur. Eftersom man inte ens i ett skärpt system helt kan utesluta risk för oegentligheter fanns en majoritet i riksdagen för att aktivt påbörja en utfasning av verksamheten.[91] Den ansvariga myndigheten Fiom[92] uppmanades att inte behandla några nya ansökningar om adoption.[93]

[89] Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021), *Report.* Unofficial translation, s. 140.
[90] Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål,* s. 18.
[91] Ministerie van Justitite en Veiligheid (2024), *Voorstel voor afbouw interlandelijke adoptie*. Den 9 december 2024.
[92] Fiom är Nederländernas expertcentrum inom området oönskad graviditet, släktskapsfrågor och adoption.
[93] Ministerie van Justitite en Veiligheid (2024), Nota. *Voorstel voor afbouw interlandelijke adoptie*. Den 9 december 2024.

En sex år lång avvecklingsperiod

I december 2024 lämnade regeringen förslag om en sex år lång avvecklingsperiod till riksdagen för att ”varsamt” fasa ut internationella adoptioner, avveckla adoptionsorganisationerna och ge blivande adoptivföräldrar tid att förbereda sig för den nya situationen. Adoptionsorganisationerna ges möjlighet att förlänga sitt tillstånd ytterligare en gång med fem år vilket innebär att de kan lämna matchningsförslag för adoption till Centralmyndigheten fram till den 1 maj 2030. I slutet av 2030 ska Centralmyndigheten ta över eventuella kvarvarande uppgifter från adoptionsorganisationerna.[94]

8.4.6 Australien har ett statligt ansvar för den internationella adoptionsförmedlingen

Antalet internationella adoptioner till Australien har minskat med 94 procent från 2004 till 2023. År 2004 adopterades 434 barn och 2023 adopterades 28 barn från ett annat land.[95]

Australiens socialdepartement har samarbetsavtal med ett antal länder

I det australiensiska adoptionssystemet finns inga ideella organisationer inblandade i förmedlingsverksamheten. I stället upprättas samarbetsavtal med ursprungsländer av The Australian Government of Social Services (DSS). DSS ansvarar även för att se till att Australien följer principerna i 1993 års Haagkonvention och för att ge stöd åt adopterade personer och adoptivföräldrar.[96] DSS har överenskommelse om adoption med tolv länder (partner countries).[97] Delstaterna och territorierna i landet ansvarar för att ta emot ansökningar om adoption från sökanden, utreda om de sökande är lämpade att adoptera eller inte samt för själva förmedlingsverksamheten i adoptions-

[94] Ministerie van Justitite en Veiligheid (2024), *Afbouwplan interlandelijke adoptie*. Den 9 december 2024.
[95] Australian Institute of Health and Welfare (AIHW). *Adoptions Australia.* Web Report 2024. https://www.aihw.gov.au/reports/adoptions/adoptionsaustralia/contents/adoptions#numberofadoptions. Hämtad den 16 oktober 2024.
[96] Statskontoret (2021), s. 163.
[97] År 2024 var det Bulgarien, Chile, Colombia, Hong Kong, Indien, Lettland, Polen, Sydafrika, Sri Lanka, Taiwan och Thailand.

processen. De ansvarar även för stöd och uppföljning efter adoptionen och förvarar adoptionsdokumentationen.[98]

8.5 Behovet av internationell adoption i dag

8.5.1 De flesta barn som adopteras till Sverige i dag uppges ha särskilda behov

Enligt subsidiaritetsprincipen ska ett barn endast adopteras av en familj i ett annat land om barnet inte kan växa upp med sin ursprungliga familj och det inte heller finns något annat lämpligt omvårdnadsalternativ i barnets hemland. Eftersom de familjer som adopterar nationellt främst vill ha så små och friska barn som möjligt har, enligt MFoF, de flesta barn som adopteras internationellt i dag så kallade särskilda behov. Ursprungsländerna har egna kriterier för vad som anses vara särskilda behov men det handlar ofta om sjukdomar och/eller funktionsnedsättningar eller att barnet är äldre än tre till fyra år. Det kan också vara syskongrupper eller barn som är omhändertagna av sociala myndigheter i barnets hemland.[99] MFoF har noterat att romer diskrimineras i Serbien, Tjeckien och Ungern och att det främst är romska barn som blir tillgängliga för adoption från dessa länder. Även i Panama finns en överrepresentation av internationell adoption av barn från ursprungsbefolkningen.[100] Ett argument för att upprätthålla förmedling av barn för internationell adoption är därför att särskilt utsatta barn ges en möjlighet att växa upp i en permanent familj i ett annat land i stället för på barnhem i sitt hemland.

Vår aktgranskning för 2024 visar att närmare en tredjedel av barnen inte bedömts ha särskilda behov eller riskfaktorer

I vår aktgranskning av samtliga adoptioner under 2024 som förmedlades av AC framgår en något annorlunda bild. De barn som kom till Sverige för adoption under 2024 var i genomsnitt 2,7 år när de anlände till Sverige. Det yngsta barnet var sju månader och det äldsta sju år och nio månader. Vad vi uppfattar har omkring 35 till 40 pro-

[98] https://www.intercountryadoption.gov.au/key-contacts-and-support/state-territory-support/. Hämtad 2024-10-07.
[99] MFoF (2020), *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen*, s. 25.
[100] Statskontoret (2021), s. 82.

cent av barnen enligt dokumentationen i adoptionsakterna bedömts ha särskilda behov. Det finns dock stora skillnader i hur stora de särskilda behoven är och kan bli. Därtill framgår av akterna att cirka 25 till 30 procent av barnen har någon form av riskfaktor för framtida behov av särskilt stöd. I åtminstone 30 procent av akterna framstår det som att barnet inte har något särskilt behov eller någon särskild riskfaktor. Detta är vår bedömning utifrån genomgången av akterna, men det finns visst utrymme för tolkning.

Svåra bedömningar av barnets bästa i dagens internationella förmedlingsverksamhet

Barn som är äldre har en kulturell och social förankring i sitt hemland

Ett barn som är äldre när de adopteras till Sverige har en kulturell och social förankring i sitt hemland vad gäller språk, kultur och sociala relationer. Omställningen till en ny familj i Sverige blir därmed stor. I media har det 2023 rapporterats om en adoption där en fyra-årig pojke adopterades till Sverige från Serbien och därmed skildes från sin storasyster som bodde i samma familjehem.[101] I det aktuella ärendet uttalade AC att det är tragiskt att dela på syskon men att alternativet var att pojken inte skulle kunna få en permanent familj.[102] Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan därmed strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.[103]

Att barnen har bott länge på institution medför en ökad risk för att barnen varit med om trauman, övergrepp och bristande omsorg, vilka är kända riskfaktorer för fysisk och psykisk ohälsa.[104] Att ta hand om ett barn med komplexa trauman kräver därför resurser utöver det vanliga.[105] Enligt en rapport från Socialstyrelsen har barn som adopterats efter två års ålder en ökad konsumtion av psykiatrisk

[101] SVT Uppdrag Granskning. *Saknade barn.* Publicerad den 21 februari 2023.
[102] https://www.adoptionscentrum.se/nyheter/adoptionscentrums-svar-pa-fragorna-om-serbien-till-uppdrag-granskning. Hämtad 25-01-20.
[103] J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 777.
[104] Den så kallade ACE-studien (Adverse Childhood Experience) visar att traumatiska händelser i barndomen kan påverka hälsan negativt i vuxen ålder.
[105] MFoF (2019), *Stöd före, under och efter adoption*, s. 4.

vård och en ökad risk för suicid i vuxen ålder.[106] Det finns även forskning som visar att långtidsplacering i familjehem kan vara att föredra framför en adoption när barnet är över fyra år, har känslomässiga och beteendemässiga problem, tillhör en etnisk minoritetsgrupp, tidigare har misshandlats samt har en anknytning till fosterföräldrarna.[107]

Barn som tvångsomhändertagits i sitt hemland adopteras till Sverige

Med adoption som barnavårdsinsats avses att samhällsvårdade barn görs tillgängliga för adoption enligt vissa förutsättningar, utan att vårdnadshavarna behöver samtycka. I Sverige är adoption inte en barnavårdsinsats, det vill säga socialnämnden kan inte väcka talan om adoption av ett barn som är omhändertaget av sociala myndigheter. Tvångsadoption strider mot en lång demokratisk och juridisk tradition i Sverige.[108] 2009 års adoptionsutredning, som bland annat hade till uppdrag att utreda i vilka fall en adoption bör kräva ett samtycke av barnets föräldrar, konstaterade att det fanns särskild anledning att vara försiktig när det gäller inslag av tvång vid adoption. Erfarenheterna från länder med möjlighet att gå emot en vårdnadshavande förälders vilja var inte odelat positiva.[109]

På uppdrag av Barnskyddsutredningen genomförde Gunvor Andersson 2009 en litteraturöversikt om nationella adoptioner i länder där adoption används som alternativ till familjehemsplacering och där det är möjligt att genomföra en adoption utan vårdnadshavarens samtycke. Andersson konstaterade att när frågan om adoption som barnavårdsinsats väcks i Sverige är tanken att säkra varaktigheter i barns placering utanför hemmet och det anses som tämligen självklart att barnen då ska adopteras av fosterföräldrar, som de redan bor hos, inte att de ska ställas i adoptionskö för flyttning till en annan (varaktig) familj. Andersson förvånades också över att finna många likartade krav på stöd efter en adoption i de länder där adoption används som barnavårdsinsats som de som riktas mot socialtjänsten i vårt land när det gäller stöd till familjehemsföräldrar. Hon konstaterade att barn från barnavårdssystemet

[106] Socialstyrelsen (2022), s. 7 och 27 f.
[107] SOU 2015:71 *Barns och ungas rätt vid tvångsvård*. Del A, s. 635.
[108] SOU 2015:71, s. 631.
[109] SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler*, s. 144.

har särskilda behov och deras problem är likartade oavsett om de är i fosterhem eller adoptivhem.[110]

Varje land har sitt rättssystem och sina principer avseende formerna för samhällsvård av barn vilkas liv och hälsa är i fara. Flera av de länder som Sverige samarbetar med, till exempel Colombia, har adoption som barnavårdsinsats vilket innebär att barn som omhändertagits av sociala myndigheter kan adopteras internationellt. Enligt människorättsjuristen Kyung-eun Lee[111] har de internationellt adopterade barnen diskriminerats genom att mottagarländerna har tillämpat andra standarder och processer för barn som kommer genom internationella adoptioner än för de som adopteras nationellt. Hon beskriver hur mottagande länder har haft dubbla adoptionssystem, till exempel Sverige. Sverige har aktivt drivit och antagit lagstiftning som underlättar adoption av barn från utlandet medan Sveriges eget barnskyddssystem har haft en restriktiv tillämpning av adoption.[112]

Internationell adoption av barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk kräver särskilda överväganden

Som redovisats ovan har MFoF noterat att det finns en överrepresentation av barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk bland de barn som adopteras internationellt. I enlighet med artikel 30 barnkonventionen har ett barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk rätt till sitt kulturliv, sin religion och sitt eget språk. Adoption är den barnavårdsinsats som har störst risk att beröva barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk sina särskilda rättigheter.[113] Enligt barnrättskommittén bör staterna vid placering av barn som tillhör ursprungsbefolkningar ta vederbörlig hänsyn till strävan att upprätthålla kontinuitet i barnets uppfostran, och ta hänsyn till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund. I konventionsstater där barn som tillhör ursprungsbefolkningar är överrepresenterade bland barn som har skilts från sin hemmiljö ska det i samråd med ursprungs-

[110] G. Andersson (2009) *Adoption som barnavårdsinsats*. Bilaga till SOU 2009:68.
[111] Kyung-eun Lee har avlagt en doktorsavhandling om barnets rättigheter vid internationell adoption vid Seoul National University. Hon har bland annat arbetat som direktör i det sydkoreanska hälsovårdsministeriet (The Ministry of Health and Welfare) och för Amnesty International Korea.
[112] K. Lee (2021), *The Global Orphan Adoption System: South Korea´s Impact on Its Origin and Development*, s. 95 f.
[113] H. Hahn och V. Sinha (2018), *Adoption Protections for Indigenous Children in Canada*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

samhällen tas fram särskilda politiska åtgärder för att minska antalet barn i alternativ omvårdnad och förhindra att de förlorar sin kulturella identitet. I synnerhet om ett barn placeras i omvårdnad utanför sitt lokalsamhälle ska konventionsstaten vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att barnet kan behålla sin kulturella identitet.[114]

Enligt FN:s människorättsrapportörer har diskriminering av minoriteter och ursprungsbefolkningar varit en viktig drivkraft bakom olagliga adoptioner i flera länder.[115] Även barnrättskommittén har uttryckt oro över att barn som tillhör ursprungsbefolkningar löper stor risk att falla offer för människohandel.[116] Ett exempel är Guatemala som stoppade adoptioner från landet 2007 efter omfattande handel med stulna barn som tillhörde ursprungsbefolkningen maya.[117] Adoptionerna pågick både under och efter inbördeskriget 1960 till 1996 som krävde över 200 000 människors liv varav flertalet offer var maya.[118]

8.6 Bedömningen av vad som är barnets bästa vid internationell adoption är komplex

8.6.1 Barnets bästa vid adoption måste bedömas utifrån flera av barnets rättigheter

Enligt artikel 21 barnkonventionen ska största vikt ges till vad som är barnets bästa vid en adoption. Andra intressen ska beaktas men barnets intressen ska prioriteras framför alla andra intressen och överväganden, inklusive de biologiska föräldrarnas, de blivande adoptivföräldrarnas, adoptionsorganisationernas eller en stats intressen. Även om alla berörda parters intressen kan beaktas, är staten vid konkurrerande intressen skyldig att se till att barnets intressen ges företräde.[119]

Rättigheterna i barnkonventionen är beroende av och förstärker varandra, och kränks en rättighet kan det påverka åtnjutandet av de andra. Detta innebär att rättigheterna är lika viktiga, men en del rät-

[114] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen*, p. 48.
[115] UN Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions.* Publicerad den 28 september 2022, avsnitt 1.2. och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. 5 december 2022.
[116] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen*, p. 72.
[117] S. Sargent (2010), *Indigenous Childrens rights – international law, self-determination and intercountry adoption in Guatemala*. Contemporary Issues in Law. Volume 10 No 1. 2010.
[118] Utrikespolitiska institutet. Landguiden. Guatemala.
[119] J. Tobin (2019), s. 769 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tigheter i konventionen berör särskilt frågan om barns rättigheter vid adoption. Dessa rättigheter kan delas in i stödjande, skyddande, relationella/identitetsskapande och deltagande. De stödjande rättigheterna inkluderar artikel 6, 9, 16, 18 och 27 och handlar om att skydda barnets familjeliv och undvika att barnet behöver placeras i alternativ omvårdnad eller adoption. De skyddande rättigheterna inkluderar artikel 2, 6, 19 och 35 och syftar till att skydda barnet mot potentiell skada i samband med beslut om adoption. De relationella och identitetsbaserade rättigheterna inkluderar artikel 7, 8, 9(2), 20(3), 21 och 30 och handlar om de rättigheter som kan härledas till barnets förhållande till sin ursprungliga familj och kulturella och sociala gemenskap. Den deltagande rättigheten anges i artikel 12 och ger varje barn rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som rör dem.[120] Vid bedömningen av vad som är barnets bästa vid en internationell adoption måste en helhetsbedömning göras utifrån alla dessa grundläggande rättigheter.

Internationell adoption kan säkerställa barnets rätt till liv och utveckling men kan också innebära förlust av andra viktiga rättigheter

Genom artikel 6 barnkonventionen erkänns varje barns inneboende rätt till livet. Enligt artikeln ska en stat till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Barnets rätt till liv och utveckling innebär att barnet har rätt att bli omvårdat och skyddat, att barnet har rätt till kärlek och trygghet samt att barnet har rätt till ett stabilt och varaktigt förhållande till föräldrarna. Av förarbetena till barnkonventionen framgår att rätten till liv i artikel 6 ska ges högre prioritet än andra rättigheter i konventionen. Rätten till liv betraktas också som jus cogens, det vill säga att rättigheten i sig anses ha en inneboende högre normhierarkisk status än övriga rättigheter. Samtidigt har barnrättskommittén understrukit att det inte finns någon rangordning mellan konventionens rättigheter.[121]

[120] J. Tobin (2019), s. 770 f.
[121] SOU 2020:63, s. 332 f.

Barnets rätt att växa upp i en familj

I barnkonventionens preambel stadgas att familjen är den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd och att barnet bör växa upp i en familjemiljö för att kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet. Om ett barn berövas sin familjemiljö ska staterna säkerställa att barnet får alternativ omvårdnad (artikel 20). Sådan omvårdnad kan bland annat innefatta placering i familjehem, kafalah i islamisk rätt,[122] adoption eller om nödvändigt, placering i lämpliga institutioner för omvårdnad av barn. Då lösningar övervägs ska vederbörlig hänsyn tas till önskvärdheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund.

Internationell adoption kan för ett enskilt barn vara den enda möjligheten att få växa upp i en permanent familj. Adoption kan möjliggöra återhämtning av ett barns utveckling vad gäller fysisk tillväxt, anknytning, kognitiv utveckling och skolprestationer, självkänsla och beteendeproblem. Ett barn som har någon form av sjukdom eller funktionsnedsättning kan också genom att adopteras till Sverige ges bättre möjligheter till vård, behandling och rehabilitering än vad som kanske hade varit möjligt i barnets hemland.

Barnets rätt att få växa upp i sitt hemland och ha kontakt med föräldrar, syskon och andra anhöriga

En internationell adoption innebär en mycket ingripande förändring av ett barns hela livssituation eftersom barnet inte bara byter primär omvårdnadsperson utan även språk, kultur och hela sitt sociala sammanhang. En internationell adoption fördjupar också barnets separation genom det geografiska, språkliga och kulturella avstånd som skapas mellan barnet och den ursprungliga familjen.[123] Därför betonar både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention att det bästa för ett barn är att växa upp i sitt hemland. Att barnet kan bo kvar i sitt hemland innebär helt andra möjligheter att tillförsäkra barnet en mängd grundläggande rättigheter som barnets rätt att behålla sin identitet, sitt språk och sin kultur (artikel 8 och 30 barnkon-

[122] En permanent form av familjehemsplacering.
[123] D. M. Smolin (2024), *Introduction*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 11.

ventionen). Det är också ofta en förutsättning för att barnet ska kunna upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med föräldrar, syskon och andra anhöriga även om barnet inte kan bo tillsammans med sin familj (artikel 9 och 20 barnkonventionen). Att barnet kan bo kvar i sitt hemland är även en förutsättning för att barnet ska kunna hålla kontakt med sitt övriga sociala umgänge, till exempel vänner och skolkamrater.

Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras. Men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.[124] I vår expertgrupp har det framförts att de barn som adopteras till Sverige i dag, inte haft kontakt med sin familj eller släkt i hemlandet innan de adopterades. Det finns därför i praktiken inte några möjligheter för barnet att upprätthålla ett personligt förhållande med familjen även om barnet bor kvar i sitt hemland.[125] Samtidigt har Rädda Barnen uppskattat att åtminstone fyra av fem barn som vårdades på en institution 2009 hade en eller båda föräldrarna i livet.[126] Även Unicef konstaterar att många barn på barnhem inte är föräldralösa i traditionell mening. Det är i stället barn som blivit lämnade på barnhem eftersom deras föräldrar inte har ekonomiska möjligheter att själv ta hand om barnet.[127] För att få en övergripande nulägesbild har vi genomfört en aktgranskning av samtliga adoptioner under 2024 som förmedlades av AC. Av den aktgranskningen framgår att nästan 40 procent av de barn som adopterades till Sverige har syskon kvar i ursprungslandet.

8.6.2 Barnets bästa på lång- och kort sikt

Utredningen om internationella adoptioner konstaterade i sitt betänkande 2003 att internationell adoption kan vara den bästa lösningen för ett enskilt barn men som generell lösning på utsatta barns svåra situation är internationell adoption endast en kortsiktig hjälpinsats, som inte löser de globala grundläggande problem som

[124] J. Tobin (2019), s. 777.
[125] Protokoll från expertgruppsmöte i Adoptionskommissionen 2024-09-23.
[126] Save the Children (2009), *Keeping Children Out of Harmful Institutions. Why we should be investing in family-based care*, s. 5.
[127] https://www.unicef.org/protection/children-in-alternative-care. Hämtad 25-03-17.

är orsak till att barn överges. För att förbättra utsatta barns livsvillkor på lång sikt, krävs framför allt insatser som gynnar en bred välfärdsutveckling i ursprungsländerna och mottagarländerna bör bidra till en sådan utveckling genom generella insatser. Målsättningen måste vara att barn får växa upp i sin biologiska familj eller i en annan familj i sitt ursprungsland. Utredningen ansåg att det inte var realistiskt att tro att alla barn kan få den möjligheten, inte ens i framtiden, och menade att arbetet med att förbättra barns villkor måste ske med såväl långsiktiga som kortsiktiga insatser. Om ett mottagarland som Sverige ska ha en internationell adoptionsverksamhet, och samtidigt vara trovärdigt i sina insatser att förbättra utsatta barns villkor, måste tyngdpunkten på hjälpinsatser för barn vara sådan hjälp som på lång sikt förbättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Detta kan tänkas minska riskerna för att barn överges.[128]

8.6.3 Barnets bästa på mikro- och makronivå

I flera av våra intervjuer med tidigare anställda på MIA och MFoF beskriver de att man på myndigheten resonerade om barnets bästa på mikro- och makronivå. På mikronivå är det enskilda barnet centralt. Barnet är en del av den så kallade adoptionstriangeln som utgörs av ursprungsföräldrarna, barnet och de tilltänkta adoptivföräldrarna. På makronivå är adoptionssystemet centralt. En prövning av vad som är barnets bästa är relevant på såväl mikro- som makronivå. På mikronivå handlar det om ett barns bästa i en specifik situation. På makronivå handlar det om barnets bästa i systemet, det vill säga alla barn som på ett eller annat sätt kan tillhöra den möjliga målgruppen för internationell adoption eftersom de inte kan växa upp i sin familj.[129] En tidigare medarbetare på NIA beskriver det så här:

> Jag tänkte varje dag – gick det rätt med de här barnen? De fick flytta över hela jordklotet för att få en familj. Det var en konstig verksamhet det här. Men i varje fall tänker jag att de fick det bättre, de fick en familj. Det blev det rätta i varje enskilt fall. Det var det som gjorde att man stod ut med det. Jag tänkte det varje dag.

[128] SOU 2003:49 *Adoption – till vilket pris*? s. 20.
[129] Council for the Application of Criminal Law and youth protection (2016), *Reflection on Intercountry Adoption.* Opinion of 14 October 2016, s. 24.

Internationell adoption kan vara den bästa lösningen på mikronivå, till exempel för att det aktuella ursprungslandet inte har sociala och ekonomiska system att stödja ensamstående mammor eller ett utvecklat barnskyddssystem med andra placeringsformer än institution. På makronivå kan internationella adoptioner hindra en positiv utveckling i landet. Forskning har visat att internationell adoption har en negativ inverkan på utvecklingen av system för skydd av barn och unga i ursprungsländerna. Internationell adoption resulterar oavsiktligt i att de nationella lösningarna blir av sämre kvalitet än vad som skulle vara fallet om internationell adoption inte hade förekommit.[130] Den internationella adoptionsverksamheten med rika länder som adopterar från fattiga länder kan därmed undergräva utvecklingen av barnskyddet och det sociala välfärdssystemet i ursprungsländerna. Internationell adoptionsförmedling kan också bidra till att bevara sociala stigma kring barn födda utom äktenskapet och ensamstående mammor.

Vidare kan adoptionsavgifter och donationer skapa drivkraft i ursprungsländerna att förmedla fler barn för adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv. Mottagarländernas efterfrågan på barn har i vissa länder lett till att antalet barnhem ökat. I till exempel Kina ökade antalet barnhem som ingick i det internationella adoptionsprogrammet från ett 30-tal i början på 1990-talet till cirka 300 i mitten av 2010-talet.[131] I Uganda ökade antalet barnhem från 35 i mitten på 1990-talet till över 200 år 2009 trots att antalet föräldralösa barn stadigt minskade i Uganda. Barnhemmens inkomster i form av utländska donationer gav incitament för att rekrytera fler barn till barnhemmen.[132] I Etiopien femdubblades antalet internationella adoptioner mellan 2003 och 2009. Under ungefär samma period ökade antalet utländska adoptionsorganisationer i landet från cirka 20 till 70.[133] Enligt Rädda Barnen visar erfarenheter från Rwanda, Sri Lanka, Indonesien och Haiti att expansionen av barnhem kan undergräva befintliga funktioner för att stödja barn och att det kan

[130] Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbeschermin (2016), *Summary advisory report 'Reflection on Intercountry Adoption' of the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles*, s. 2.
[131] Intervju med företrädare för FFIA 2023-09-21.
[132] K. E. Cheney (2022), *Closing New Loopholes: Protecting Children in Uganda´s International Adoption Practices* och Unicef (2014), *Study on Legal Guardianship and Adoption practices in Uganda.* Study report.
[133] P. Selman (2012), *The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?* Social Policy and Society, 11: 03, s. 384 f. och E. J. Graff. *They steal babies, don't they?* The Pacific Sun. Publicerad den 3 maj 2017.

uppmuntra familjer att placera sina barn på sådana inrättningar. I vissa fall kan det leda till att barn görs tillgängliga för adoption trots att de har familjemedlemmar i landet.[134] Rädda Barnen konstaterade 2009 att vissa fattiga familjer tvingades att lämna sina barn till barnhem i utbyte mot pengar.[135]

Tidigare anställda på en svensk adoptionsorganisation har beskrivit att deras fokus alltid har varit det enskilda barnets bästa, att adoption är för individen. Ett makroperspektiv skulle innebära att dagens barn offrades för framtidens barn. De har inte trott att ursprungsländerna skulle ändra sina system bara för att de upphörde att adoptera barn därifrån. Däremot tänkte de att deras arbete i barnens ursprungsländer på sikt skulle förbättra situationen för mödrar och barn i ursprungsländerna, till exempel genom att det skulle öka de nationella adoptionerna.[136]

MFoF har problematiserat hur adoptionsverksamheten påverkar barnets rätt i ursprungsländerna

I regleringsbrevet för 2015 fick MFoF i uppdrag att utreda vilka kunskapsbehov och kunskapsluckor som myndigheten bedömde vara av störst strategisk betydelse för Sverige inom internationella adoptioner. MFoF skriver i sin redovisning av uppdraget att det finns ett antal angelägna forskningsområden för att få ökad kunskap om barnets bästa i internationell adoptionsverksamhet. Ett område handlar om den internationella adoptionsverksamhetens påverkan på barns rätt i ursprungsländerna. Här lyfts bland annat frågor om hur internationell adoptionsverksamhet påverkar ett lands barnskyddssystem för omhändertagande av föräldralösa barn, under vilka förutsättningar det finns risk att verksamheten utnyttjas som täckmantel för handel med barn och hur den internationella adoptionsverksamheten påverkar synen på barn till ensamstående föräldrar och barn från minoritetsbefolkningar samt vilka tillvägagångssätt som gynnar en positiv social utveckling i ursprungsländer.[137]

[134] Save the Children (2012), *Intercountry Adoption.* Policy Brief June 2012, s. 2.
[135] Save the Children (2009), s. 5.
[136] Intervju med två tidigare anställda på AC 2024-04-10.
[137] MFoF (2015), *Redovisning av uppdrag om kunskapsbehov och kunskapsluckor.*

209/25 Remiss - Sveriges internationella

8.7 Internationell adoptionsförmedling är en högriskverksamhet

8.7.1 Forskning visar att systemet med adoptionsförmedling skapar incitament för oegentligheter

Kriminologen Elvira Loibl[138] har undersökt den olagliga dimensionen av den internationella adoptionsverksamheten. Hon menar att verksamheten är kriminogen till sin natur (det vill säga bygger på förhållanden som ökar risken för att brott begås) och att de inneboende svagheterna i det internationella adoptionssystemet är svåra att lösa. Adoptionssystemet utgår från en demografisk och ekonomisk obalans mellan sändande och mottagande länder. Medan de rika länderna i väst kämpar med låga födelsetal och minskande antal barn tillgängliga för nationell adoption, ökar enligt henne födelsetalen i de fattiga länderna i det globala syd. Dessa asymmetrier och de stora summor pengar som betalas av adoptanter, skapar incitament för barnhemschefer, regeringstjänstemän och andra att olagligt skaffa barn för internationell adoption. Ett system som bygger på ojämlikhet mellan sändar- och mottagarländer och där stora summor pengar ytterligare understödjer en redan hög förekomst av korruption är svårt, om inte omöjligt, att reformera. Enligt Loibl kan de regler som fastställs i 1993 års Haagkonvention inte undanröja de underliggande faktorer som bidrar till oegentligheteter i adoptioner.[139]

8.7.2 Forskare och internationella organ har uppmärksammat risk för oegentligheter

Redan i början av 2000-talet uttryckte forskare och experter från olika discipliner, oro över allvarliga systematiska oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten.[140] Efter 2010 har även flera internationella organ som till exempel International Social Service (ISS), HCCH och FN:s barnrättskommitté samt FN:s människorättsobservatörer konstaterat att det finns stora risker

[138] Elvira Carolin Loibl är assisterande professor vid Faculty of Law, Department of Criminal Law and Criminology, Maastricht University.
[139] E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 410 och 431 f.
[140] Bland annat Tobias Hübinette, Claudia Fonseca, E. J. Graff, Trish Maskew, Benyam Mezmur, Gita Ramaswamy, David M. Smolin, Desiree Smolin och Jane Jeong Trenka.

förknippade med den internationella adoptionsverksamheten och att det är svårt att fullt ut garantera barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.[141] FN:s människorättsobservatörer har konstaterat att oegentligheter i adoptioner kan utgöra allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brott, till exempel människorov, bedrägeri och människohandel. Olagliga adoptioner kan även under särskilda omständigheter bryta mot förbudet mot påtvingade försvinnanden och kan utgöra brott som folkmord eller brott mot mänskligheten,[142] vilket tillhör mänsklighetens allvarligaste brott.[143]

Riskfaktorer vid internationella adoptioner var också temat på HCCH:s specialkommission i Haag sommaren 2022.[144] Det handlar om risker för att villkor i lagstiftning, 1993 års Haagkonvention och barnkonventionen inte uppfylls i flera av de länder som samarbetar vid internationell adoption. Internationell adoption är dessutom särskilt vanligt förekommande i länder med otillräckliga sociala barnskyddssystem samt korruption inom statsförvaltningen vilket ytterligare ökar risken för oegentligheter.[145]

HCCH har publicerat en vägledning för att förebygga och hantera oegentligheter

År 2023 publicerade HCCH ett omfattande dokument som ska stödja konventionsländerna i arbetet med att identifiera, förebygga och hantera oegentligheter.[146] Vägledningen syftar till att bidra till att identifiera olagliga metoder vid internationella adoptioner, faktorer som kan bidra till och/eller underlätta utvecklingen av olagliga metoder och åtgärder som kan bidra till att förebygga olaglig verk-

[141] Se till exempel ISS (2010), *The grey zones of Intercountry adoption* och ISS (2016), *Responding to illegal adoptions: A professional handbook*, HCCH (2023), UN General Assembly (2016), *Report of the Special Rapporteur on the sale of children child prostitution and child pornography*, A/HRC/34/55 samt UN Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions* och Committee on Enforced Disappearances (2022) *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9.5.
[142] UN Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions.* och Committee on Enforced Disappearances (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9, p. 4.
[143] A. Klip (2024), *Individual criminal responsibility for illegal intercountry adoptions following the crime of enforced disappearance*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 315.
[144] HCCH (2022), *The Fifth Meeting of the Special Commission on the practical operation of the Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption ("1993 Adoption Convention").* Special Commission of July 2022.
[145] ISS (2016), *Responding to illegal adoptions: A professional handbook*, s. 10.
[146] HCCH (2023).

samhet. Vägledningen innehåller även en checklista för att hjälpa centralmyndigheterna i deras beslut. Checklistan syftar till att ge centralmyndigheterna en förteckning över frågor som de bör ställa och vilka åtgärder de kan vidta vid varje steg i ett internationellt adoptionsförfarande för att i möjligaste mån bidra till att förebygga eller minska risken för olaglig verksamhet.[147]

I april 2023 var Sverige och MFoF värd för det årliga nordiska mötet med representanter från ländernas centralmyndigheter. Under mötet diskuterades dels hur HCCH:s vägledning implementeras i de olika länderna, dels hanteringen av information om oegentligheter. Frågan om hantering av oegentligheter har även diskuterats vid ICAN-möten i Nederländerna och Schweiz under 2023.[148]

Frågan är hur hög risk som kan accepteras och vilka resurser som krävs för att minimera riskerna

Den norska centralmyndigheten Bufdir[149] har konstaterat att det alltid finns en risk vid internationella adoptioner; det går inte att kontrollera processer som sker i annat land. Frågan är inte om det finns risk för olagligheter vid internationella adoptioner, utan hur stor risk som ska accepteras med tanke på konsekvenserna för de barn som fråntas sin familj på olagligt sätt eller där man inte har försökt att hitta lösningar för att barnet ska få växa upp i sin ursprungliga familj eller sitt land.[150] Enligt Bufdir finns en risk att adoptionsorganisationerna av ekonomiska skäl och tidspress inte går igenom dokument med tillräckligt kritisk blick.[151] Även MFoF har konstaterat att det inte är möjligt att fullt ut garantera att adoptioner alltid sker under rättssäkra och etiska former.[152]

[147] HCCH (2023), s. 17.
[148] MFoF (2024), *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner*, s. 11.
[149] Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
[150] Bufdir (2024), *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet*, s. 16.
[151] Bufdir (2024), *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet,* s. 23.
[152] Sverige radio. *Myndighet kan inte garantera rättssäkra adoptioner.* Publicerad den 21 februari 2021.

MFoF uppger att de ställer högre krav på riskbedömningar i dag

MFoF uppger att de numera ställer hårdare krav på att organisationerna ska kunna visa och belägga att det inte förekommer problem och oegentligheter. MFoF kräver riskanalyser, kommunicerar mer med organisationerna och vill veta hur organisationerna fått reda på olika saker. I MFoF:s tillsynsrapport 2023 för AC konstaterar MFoF att AC 2019 tog fram en riskmatris som används för sammanställning av potentiella risker i samarbetsländerna. Riskmatrisen innefattar ekonomiska aspekter, såsom risken för oegentlig påtryckning under adoptionsprocessen i utlandet. Ytterligare aspekter som tas upp i riskmatrisen är exempelvis det politiska läget, rättsprocessen i landet, risken för korruption bland olika aktörer och rättssäkerheten för barn i olika delar av adoptionsprocessen. AC har uppgett att de i samband med auktorisationsansökningar för länderna, eller vid behov, ser över och uppdaterar riskmatrisen. AC har även uppgett att deras resor till samarbetsländerna är viktiga för att kunna uppmärksamma och följa upp frågor som rör adoptionsförfarandet i länderna. MFoF anser att AC har tydliga rutiner och arbetar strukturerat med att uppmärksamma och värdera risker i samarbetsländerna.[153]

När MFoF bedömer risker vid adoptionsförmedling från ett specifikt land kan det innebära att en ansökan om auktorisation avslås eller att en auktorisation återkallas. Under 2023 avslog myndigheten till exempel AC:s ansökan om auktorisation att bedriva adoptionsförmedling i Madagaskar eftersom landets lagstiftning inte uppfyllde viktiga internationella krav. Enligt MFoF tydliggör avslaget vikten av att ursprungsländer förbättrar sitt inhemska arbete och därmed skapar bättre förutsättningar för att framtida adoptioner genomförs på ett än mer etiskt och rättssäkert sätt.[154] Efter det att Norge i december 2023 och Danmark i januari 2024 återkallat auktorisation för Filippinerna, återkallade även MFoF AC:s auktorisation för landet. MFoF ansåg att de omständigheter som framkommit avseende förekomst av handel med barn och förfalskade dokument sammantaget innebar att det inte var lämpligt med ett fortsatt adoptionssamarbete med Filippinerna. Vid bedömningen beaktade MFoF

[153] MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, dnr 2023–232, s. 15 f.
[154] MFoF (2024), *Årsredovisning 2023,* s. 58.

också att det i landet förekommer omfattande korruption och brister i rättsväsendet.[155]

Däremot har MFoF beviljat AC fortsatt auktorisation för Sydafrika trots att både Norge och Danmark har avslutat sina samarbeten med landet. Bufdir motiverade sitt beslut i juni 2024 med förekomst av hög korruption i landet, även inom Department of Social Development där den sydafrikanska centralmyndigheten är inordnad. Bufdir betonade även att efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen är särskilt utmanande i förhållande till biologiska föräldrar som inte är sydafrikanska medborgare. I beslutet från det danska socialministeriet i oktober 2024 står bland annat att det sydafrikanska adoptionssystemet innehåller ett antal systembaserade utmaningar och att landets myndighetsstruktur och lagstiftning inom området adoptionsstöd inte är förenligt med principerna i 1993 års Haagkonvention.[156] Enligt MFoF behöver risker i ett samarbetsland, som exempelvis korruption, inte nödvändigtvis innebära att ansökan om auktorisation avslås. MFoF måste bedöma vilken grad av risk som korruptionen utgör i adoptionsprocessen. Det kan finnas faktorer som talar för att adoptionsförmedling från landet ändå är lämplig, till exempel ett välreglerat adoptionsförfarande, att myndigheterna vidtar åtgärder mot korruption och att korruption inte förekommer inom adoptionsverksamheten.[157]

Auktorisation och tillsyn kräver stora resurser

MFoF har framfört att myndighetens uppdrag att utöva tillsyn över den internationella adoptionsverksamhet är stort och resurskrävande men att det inte har avspeglats fullt ut i de anslag som tilldelats myndigheten.[158]

[155] MFoF. *Beslut om återkallelse av auktorisation för internationell adoptionsförmedling i utlandet*, dnr AD 2024–126, 2024-06-04.
[156] Social- och Boligministeriet (2024), *Tilbagekaldelse af tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn med bopæl i Sydafrika.* 2024-10-24.
[157] MFoF. Svar på frågor från Adoptionskommissionen. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.
[158] Möte med MFoF 2023-05-31.

8.7.3 Risker i dagens svenska adoptionsverksamhet

Prövningen enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention brister

Enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention får ett beslut i ursprungsstaten om att ett barn ska överlämnas för vård hos tilltänkta adoptivföräldrar, endast fattas om centralmyndigheterna i båda staterna har samtyckt till att adoptionsförfarandet får fortskrida. Artikeln ger uttryck för det gemensamma ansvaret för att tillse att adoptionen är till barnets bästa. Både ursprungslandet och mottagarlandet måste ge grönt ljus innan barnet lämnar landet.[159] Enligt HCCH:s rekommendationer har konventionsländerna vid den prövningen 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.[160] Om mottagarlandet upptäcker oklarheter i dokumentationen, till exempel två olika födelsedatum för barnet så ska ursprungslandet undersöka vad det beror på.[161] Som redovisats i avsnitt 8.2.4 är det socialnämnden som ska pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Det är dock otydligt vilket ansvar socialtjänstens utredare har att kontrollera adoptionshandlingarna. Uppfattningen är att det är adoptionsorganisationerna som ska granska adoptionshandlingarna och att socialtjänsten endast ska pröva sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till, läs mer i avsnitt 5.4.5. I Statskontorets utvärdering av organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten framkom att flera kommuner uppger att samtyckesproceduren inte kräver någon omfattande arbetsinsats. Statskontoret uppskattar att samtyckesproceduren tar ungefär fyra timmar för socialsekreteraren.[162]

[159] Möte med Hans van Loon i Haag 2023-10-02.
[160] HCCH (2023) s. 162 f. och MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9.
[161] Möte med HCCH i Haag 2023-10-02.
[162] Statskontoret (2021), s. 40.

Det saknas handlingar om barnets bakgrund och hur barnet har blivit tillgängligt för adoption i adoptionsakterna

Under 2023 har MFoF granskat adoptionsakter från olika länder hos AC och BFA. Aktgranskningen visar att den utredning och den information som organisationerna får ta del av innan en adoption genomförs varierar mellan länderna. Variationerna avser både vilken typ av handlingar det är och handlingarnas innehåll. Det kan handla om information om bland annat barnets bakgrund, medicinskt underlag, hur barnet har blivit tillgängligt för adoption samt hur barnets bästa bedömts. I vissa länder råder sekretess för uppgifter om de biologiska föräldrarna, vilket begränsar de uppgifter som adoptionsorganisationen får ta del av innan en adoption genomförs. I vissa länder kan det också vara så att myndigheter eller andra aktörer i barnets ursprungsland lämnar uppgifter om barnets bakgrund till de tilltänkta adoptivföräldrarna först då de befinner sig i barnets ursprungsland. I dessa fall uppmanas adoptivföräldrarna att skicka handlingarna till adoptionsorganisationen så att handlingarna kan förvaras i den adopterades akt. MFoF konstaterar att i de länder där adoptionshandlingarna är utförliga och återger vilka avvägningar och bedömningar som gjorts under processen är det enklare att få en större förståelse för hur adoptionsprocessen fungerar i landet. MFoF konstaterar vidare att det varierar i vilken omfattning som adoptionsorganisationen får ta del av information om vilka ansträngningar som gjorts i ursprungslandet för att barnet ska kunna kvarstanna i landet. Organisationen får vanligen information om bakgrund till att barnet blivit tillgänglig för adoption. Däremot får organisationen i många fall begränsat med information om de försök som gjorts för att hitta nationella lösningar till barnet. För länder där det lämnas mer begränsat med information kan det bli svårare att få förståelse för hur subsidiaritetsprincipen tillämpas i landet. Enligt MFoF är det därför viktigt att organisationen på annat sätt håller sig uppdaterade om hur länderna tillämpar subsidiaritetsprincipen.[163]

Även den norska centralmyndigheten Bufdir har 2024 observerat brister i dokumentationen från barnets ursprungsland i samband med att den prövat fortsatt samtycke för adoption. Det gäller sär-

[163] MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2023 Adoptionscentrum*, dnr 2023–232 s. 7 f. och *Tillsynsrapport 2023 Barnen Framför Allt*, dnr 2023–231, s. 7 f.

skilt de rättsliga dokument som behövs för att kunna säkerställa barnets identitet och att barnet är tillgängligt för internationell adoption. Till exempel saknas samtycke till adoption från föräldrarna eller andra vårdnadshavare, det hänvisas i stället till att samtycke finns i annan dokumentation. Vidare saknas dokumentation om vilka konkreta försök som myndigheterna i ursprungslandet har gjort för att försöka hitta en familj i barnets hemland (subsidiaritetsprincipen). Bristerna gäller samtliga ursprungsländer och alla de tre norska adoptionsorganisationerna.[164]

Vår aktgranskning för 2024 visar fortsatt stora brister

Vår aktgranskning av AC:s adoptioner från 2024 visar att det fortsatt saknas viktiga dokument i adoptionsakterna i Sverige, trots att HCCH:s vägledning från 2023 stadgar att staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av alla handlingar, såsom födelsebevis, samtycke till adoption och beslutet om barnets adopterbarhet skickas till det mottagande landet.[165] I de akter där det finns en namngiven förälder finns en särskild samtyckeshandling i drygt 40 procent av akterna. I ytterligare 20 procent står visserligen att en förälder vill att barnet lämnas för adoption – men utan att det finns något undertecknat samtycke eller annat dokument i akten som intygar det.

Oavsett om barnet är omhändertaget av sociala myndigheter eller inte, krävs ett samtycke från barnets vårdnadshavare. I vissa fall kan det vara barnets förälder även om barnet är omhändertaget. Om vårdnaden flyttats över till någon annan än föräldrarna, bör det finnas ett dokumenterat samtycke från barnets nya vårdnadshavare. I ungefär en tredjedel av samtliga akter från AC 2024 finns ett dokumenterat samtycke från antingen barnets förälder eller annan vårdnadshavare. Därutöver står till exempel i flera av adoptionsakterna att en särskild vårdnadshavare har lämnat samtycke, men utan att det finns något särskilt undertecknat samtyckesdokument i akten som intygar det. Det fanns inte några dokumenterade samtycken från barn trots att ett barn nästan var åtta år vid adoptionen.

[164] Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål*, s. 9.
[165] HCCH (2023), s. 82 f.

I drygt en tredjedel av akterna framgår inte alls om och hur ursprungslandet har försökt att hitta en inhemsk lösning för barnet.

Ingen svensk aktör säkerställer att adoptionsdokumenten är äkta

Enligt den norska centralmyndigheten Bufdir kan snabba processer leda till mindre strikt kontroll av adoptionshandlingarna än vad som krävs. I samband med Bufdirs prövning av utlandsauktorisation för Filippinerna kom Bufdir i kontakt med Nasjonalt ID-senter i Norge.[166] Nasjonalt ID-senter är ett oberoende expertorgan som bistår den norska polisen, immigrationsmyndigheten och andra offentliga aktörer med att granska om handlingar från andra länder är äkta eller falska. Bufdir har efter detta auktorisationsärende framfört till den norska regeringen att det är nödvändigt att Nasjonalt ID-senter bistår Bufdir med att bedöma dokument i adoptionsärenden om adoptioner från utlandet ska fortsätta.[167]

Enligt MFoF är frågan om brister i dokumentationen i hög grad relevant även för Sverige eftersom Sverige och Norge har gemensamma samarbetsländer och det finns ett krav på skyndsam prövning vid fortsatt samtycke.[168] MFoF uppger att de, på grund av hur lagstiftningen ser ut, inte har någon insyn i pågående adoptionsärenden som genomförs via adoptionsorganisationer. Det händer att MFoF begär att få ta del av adoptionsakter inom ramen för tillsynen, men då främst avslutade ärenden. MFoF gör dock i regel ingen prövning av äktheten av dokumenten i dessa fall. Inte heller i de ärenden MFoF handlägger (enskilda adoptioner och godkännanden) gör myndigheten någon särskild äkthetsbedömning av dokumenten, bland annat av praktiska skäl då MFoF inte har fysisk tillgång till dokumenten. Däremot värderas dokumenten inom ramen för den fria bevisvärderingen i samband med att MFoF fattar beslut i ärendet.[169] Inte heller socialnämnderna gör någon prövning av om adoptionsdokumenten

[166] Möte med Bufdir den 13 maj 2024.
[167] Bufdir (2024), *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål,* s. 23 och *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet,* s. 49.
[168] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9.
[169] E-post till Adoptionskommissionen från MFoF den 9 oktober 2024.

är äkta och det följer inte heller av MFoF:s allmänna råd eller handbok att de bör göra det.[170]

AC uppger att de vid varje förnyad auktorisation för ett land måste säkerställa att internationella adoptioner från landet i fråga förmedlas på ett rättssäkert sätt, vilket inkluderar att dokumenten från landet är juridiskt korrekta och äkta. I samband med auktorisationsansökan inhämtar MFoF information från relevanta myndigheter och organisationer i varje enskilt land och säkerställer på så sätt att AC:s information är korrekt och att internationella adoptioner från det landet förmedlas på ett rättssäkert sätt. Av svaret uppfattar vi att inte heller AC gör någon äkthetskontroll av handlingarna. Däremot uppger AC att om det finns misstanke att ett dokument är förfalskat gör de omedelbart en avvikelserapportering till MFoF samt till AC:s förbundsstyrelse. AC uppger att de även skulle ta kontakt med både EurAdopt och Nordic Adoption Council för att informera om det inträffade.[171]

Enligt uppgift äkthetsbedömer Migrationsverket i dagsläget sällan adoptionshandlingar. Adoptionshandlingar tillhör handlingar som Migrationsverket har begränsat referensmaterial på.[172]

Adoptionsavgifter och donationer kan leda till handel med barn

I Sverige har det sedan 1917 funnits ett förbud mot vederlag vid adoption. Förbudet mot vederlag har dock inte ansetts omfatta de kostnader som är förenade med en internationell adoption. År 2023 var AC:s genomsnittliga adoptionsavgift 229 000 kronor per adoption (varav 152 000 avsåg kostnader i Sverige och 77 000 i ursprungslandet).[173] BFA:s genomsnittliga adoptionsavgift var 231 000 kronor per adoption (varav 162 i Sverige och 69 i ursprungslandet.[174]

Vid en internationell adoption betalar adoptivföräldrarna inte bara adoptionsorganisationernas omkostnader för förmedlingsverksamheten utan även för ursprungslandets kostnader för administration av adoptionen, kostnader för det specifika barnets vård och till

[170] *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption* och MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 96 ff.
[171] AC. *Svar på fråga 1–5.* Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-04.
[172] E-post till Adoptionskommissionen från Migrationsverket 2024-10-02.
[173] MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2024. Adoptionscentrum,* dnr 2024–555, s. 12.
[174] MFoF (2024), *Tillsynsrapport 2024. Barnen Framför Allt*, dnr 2024–556, s. 12.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

viss del även kostnader för andra barns vård. Att det är tillåtet att ersätta barnhem och organisationer för omkostnader som inte direkt kan härledas till det aktuella barnet kan undergräva tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och medföra att myndigheter och institutioner i ursprungslandet förlitar sig på internationella adoptioner för att finansiera driften av det sociala barnskyddssystemet i landet. Utredningen om internationella adoptioner konstaterade 2003 mot denna bakgrund att eftersom ursprungsländernas behov till vissa delar kunde tillgodoses genom de medel som härrörde från internationell adoptionsverksamhet blir barn en handelsvara som ger inkomster till ursprungslandet. Detta kan innebära att fler barn adopteras internationellt än vad som egentligen är nödvändigt. Enligt utredningen var adoptionsverksamheten därmed ”farligt nära något som kan betraktas som barnhandel”. Enligt utredningen behövde utvecklingen gå mot att den del av kostnaden som avser annat än faktiska kostnader för adoptionen (genomsnittligt beräknad) successivt skulle minska.[175]

Genom de nya bestämmelserna 2005 ställs krav på adoptionsorganisationerna att göra en tydlig åtskillnad på kostnader för adoptionsförmedling och bistånd. Men adoptivföräldrar kan fortfarande själva donera pengar till det barnhem som de har adopterat från. Det är till exempel vanligt att donera pengar vid jul, födelsedagar och vid begravningar. I ett större perspektiv kan det generera stora intäkter till barnhemmen vilket kan skapa ett incitament (eller ett beroende) att lämna fler barn för internationell adoption.

Adoptionsorganisationernas beroende av avgifter skapar fel incitament i adoptionsverksamheten

I sin årsredovisning för 2014 ifrågasatte MIA om systemet med ideella adoptionsorganisationer vars ekonomi är beroende av antalet adoptioner, kunde garantera kvaliteten i verksamheten. MIA konstaterade att den organisatoriska grunden för svensk internationell adoptionsförmedling, med ideella medlemsorganisationer lades för flera decennier sedan och att det fanns skäl för en översyn.[176]

BFA konstaterade i ett ställningstagande 2018, som även presenterades på ett riksdagsseminarium 2019, att det uppstår ett antal etiska dilemman när adoptionsorganisationerna är beroende av de

[175] SOU 2003:49 s. 20 ff. och s. 144 ff.
[176] MIA. *Årsredovisning 2014*, s. 5 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionsavgifter de får in. BFA ställde sig frågan hur det ska säkerställas att en verksamhet som är ekonomiskt beroende av de intäkter den får för varje förmedlat barn, inte ser sig tvungen att förmedla barn ”till vilket pris som helst”. BFA framförde att många sökande anser att de betalar för en tjänst som adoptionsorganisationen ska leverera. BFA anser inte att adoptionsförmedling ska ses som att man köper en tjänst där specifika krav kan ställas kring ”slutprodukten” och ”leveranstid”. Enligt BFA är det dock en verklighet som adoptionsorganisationerna ibland möts av. BFA framförde att det behövdes en översyn av hur förmedlingsarbetet finansieras och avslutade skrivelsen med följande frågor:

- Kan man trygga att barnets bästa sätts först i en verksamhet som är beroende av antal barn den förmedlar?
- Kan adoptionskompetens och sakkunnighet säkerställas inom en organisation som under många år befinner sig i en verklighet där färre och färre adoptioner genomförs?
- Kan det säkerställas att adoptioner genomförs på ett omdömesgillt sätt när det är de som vill adoptera som direkt betalar dem som ska genomföra processen?
- Kan man säkerställa att barnets bästa alltid sätts i främsta rummet när det är marknadskrafterna som styr?[177]

Först 2020 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten. Statskontoret konstaterade i sin utvärdering att förmedlingarnas beroende av avgifter skapar fel incitament i adoptionsverksamheten. I intervjuer med handläggare på både MFoF och kommunerna framfördes en farhåga om att förmedlingarnas beroende av avgifter från sökande kan innebära att de prioriterar de vuxnas behov framför barnens behov. I intervjuerna med förmedlingarna framkom att de är mycket måna om sitt anseende och inte har råd med några tveksamheter eftersom det kan leda till misstänksamhet mot deras verksamhet och i förlängningen till att de mister sin auktorisation. De uppgav även att det är ett problem att de är beroende av att genomföra ett visst antal adoptioner för att få ekonomin att gå runt. Barnens Vänner

[177] BFA. *Förändra finansieringen av adoptionsverksamheten i Sverige.* https://www.bfa.se/media/1316/forandra-finansieringen-av-adoptionsverksamheten-i-sverige.pdf. Hämtad 2025-03-27.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

framförde att adoption ska ses som en barnrättsfråga och att staten därför behöver ta ett större ansvar för att organisera och finansiera verksamheten.[178] I Statskontorets rapport framgår även att i två av de tre[179] adoptionsorganisationernas ansökningar om auktorisation uppges att de har som mål att öka antalet sökande och att uppnå minst ekonomiskt nollresultat, även om avsikten med det ökande antalet sökanden är att möta behovet som finns hos deras samarbetspartners och att hitta rätt familj till de barn som finns att placera.[180] Statskontoret lämnade dock inget förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingen, se avsnitt 8.9.3.

I våra intervjuer har flera tagit upp att det är ett problem att privata organisationer förmedlar internationella adoptioner och att Sverige aldrig skulle acceptera det vid nationella adoptioner. Tidigare medarbetare på MFoF har uttryckt att de anser att staten bör ha ansvar för de internationella adoptionerna, och särskilt numera när det är så pass få barn som förmedlas för adoption.

Adoptionsorganisationernas nära samarbete med ursprungsländerna kan vara en risk

I Statskontorets utvärdering framkom att medarbetare på MFoF önskar att förmedlingarna skulle vara mer opartiska och kritiska i sina granskningar av ursprungsländerna och de risker som kan finnas där. De anser också att förmedlingarna inte uppmärksammar alla risker som MFoF och andra organ identifierar. Det gäller till exempel risker för korruption, att lagar om adoption och principer i konventionerna inte följs och om personalen i ursprungsländerna har de kunskaper som de behöver. Vissa av MFoF:s medarbetare bedömer att det beror på att förmedlingarna har ett intresse av att förmedla så många adoptioner som möjligt, och på att förmedlingarna i många fall har haft ett nära och förtroendefullt samarbete med ursprungsländerna under lång tid. Adoptionsorganisationerna anser däremot inte att ett nära samarbete behöver innebära några risker. De bekräftar att de har etablerade och nära relationer med samarbetsländerna men poängterar att de enbart samarbetar med

[178] Statskontoret (2021), s. 47 f.
[179] Vid Statskontorets utvärdering fanns tre auktoriserade adoptionsorganisationer i Sverige. I maj 2021 fattade Barnens Vänner beslut om avveckling av sin verksamhet.
[180] Statskontoret (2021), s. 48.

länder som har ratificerat 1993 års Haagkonvention eller länder som har en lagstiftning som är anpassad efter 1993 års Haagkonventions principer. Förmedlingarna uppger också att de måste ha förtroende för andra länders rättspraxis och de kontroller som länderna själva utför, och att de inte skulle samarbeta med länder som de inte har förtroende för. Dessutom poängteras att både förmedlingarna och MFoF måste ha tilltro till processen för att samarbetet ska fungera och att ursprungsländerna även kontrolleras av sina egna tillsynsmyndigheter, och att kontrollen av rättssäkerheten därmed är hög.[181]

Det finns brister i regelverket för enskilda adoptioner

MFoF har i olika sammanhang framhållit att det finns särskilda svårigheter att upprätthålla rättssäkerheten och barnrättsperspektivet vid enskilda adoptioner. Enligt MFoF ställs inte samma krav innan en enskild adoption kan beviljas som de som gäller vid auktorisation av adoptionsorganisationer (krav på sakkunnighet och omdömesgillhet, förbud mot vinstintresse samt krav på landets lagstiftning och tillämpning). Regleringen av enskilda adoptioner ger begränsad vägledning om vilken prövning som myndigheten ska göra. Det kan vara tillräckligt att den sökande har eget ursprung i landet för att särskilda skäl ska anses föreligga. Regleringen ger inte verktyg som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess. Efter att tillstånd till en enskild adoption har lämnats 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.[182]

Det är möjligt att kringgå det regelverk som syftar till att säkerställa barnets bästa vid enskild adoption

Som framgår av avsnitt 8.2.1 ska den som vill adoptera ett barn med hemvist i ett annat land, först vända sig till socialnämnden för att få ett medgivande att ta emot barnet. Vid enskild adoption krävs vidare att MFoF lämnat sitt tillstånd. Någon direkt koppling mellan dessa

[181] Statskontoret (2021), s. 49.
[182] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Slutrapport för regeringsuppdrag*, s. 11.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

regler och bestämmelserna i 4 kap. föräldrabalken finns emellertid inte. I dag finns därför inget som hindrar att den som vill adoptera ett visst i förväg bestämt barn vänder sig direkt till tingsrätten utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet, MFoF:s tillstånd till enskild adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om sökanden vänder sig direkt till svensk domstol kan det alltså vara så att barnet lämnar sitt hemland utan att någon prövning har gjorts av om sökandena är lämpliga som adoptivföräldrar eller om en adoption i övrigt är till barnets bästa. Sökandena behöver inte heller gå föräldrautbildning. [183] Om en ansökan om adoption på detta sätt ges in direkt till tingsrätten, berörs socialnämnden först när tingsrätten begär en adoptionsutredning enligt 4 kap. 14 § föräldrabalken. I en sådan situation kan domstolen komma fram till att adoptionen inte är till barnets bästa och socialtjänsten blir då skyldig att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver (5 kap. 1 § punkt 8 SoL).[184] I många fall har dock barnet redan varit en tid i de sökandens vård och adoptionen kan då bedömas vara till barnets bästa trots att de blivande adoptivföräldrarna kringgått adoptionslagstiftningen. Den enda sanktionsmöjlighet som finns är att de sökande kan dömas till böter (15 § LIA).

De familjerättssekreterare som vi har intervjuat har beskrivit flera ärenden där adoptivföräldrarna har kringgått regelverket på detta sätt. I dessa ärenden har adoptivföräldrarna adopterat ett barn i sitt tidigare hemland. I vissa ärenden kan de ha gått lång tid mellan adoptionen i hemlandet och ansökan om adoption vid svensk domstol. Familjerättssekreterarna beskriver att det ibland varit situationer där de inte skulle ha lämnat medgivande eftersom adoptivföräldrarna inte uppfyller kraven, men att de måste tänka på vad som är barnets bästa här och nu. Det finns ett adoptionsbeslut i ursprungslandet, men det är inte giltigt här, så barnet har inga andra vårdnadshavare.

[183] SOU 2009:61 s. 213 f.
[184] 18 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

8.8 Det finns olika uppfattningar om internationell adoptionsförmedling ska reformeras eller avslutas

8.8.1 Debatten om internationell adoptionsförmedling är polariserad

Debatten om internationell adoptionsförmedling är på många sätt mycket polariserad där både de som förespråkar verksamheten och de som är emot använder barnets bästa som ett starkt argument. Såväl internationellt som i Sverige finns olika åsikter om hur man ska komma till rätta med oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Från olika åtgärder för att reformera systemet till ett totalt avskaffande av förmedlingsverksamheten eller internationell adoption över huvud taget.[185]

8.8.2 Organisationer och nätverk för adopterade anser att förmedlingsverksamheten ska avvecklas

Organisationen för vuxna Adopterade och Fosterbarn (AFO) framför att den nuvarande förmedlingsverksamheten ska upphöra och att adoption över landgränser endast ska ske om barnet har anhöriga i Sverige eller att barnets föräldrar dött i krig, naturkatastrofer och liknande. Adoption ska ske genom en myndighet som på ett professionellt sätt hanterar hela adoptionsprocessen, inklusive arkivering av akter. AFO anser inte att MFoF ska vara den myndigheten. Det måste finnas ett pålitligt regelverk i ursprungslandet och det får inte förekomma mutor eller att pengar byts mot barn.[186]

Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) framhåller att en adoption alltid ska ske utifrån barnets bästa och det måste garanteras att adoptionen görs enligt gällande lagar och konventioner. Ingen ska tjäna pengar på förmedling av barn. Enligt AEF har de befintliga organisationerna och myndigheterna misslyckats med att säkerställa rättssäkerheten och barnrättsperspektivet och AEF anser

[185] Se till exempel D. M. Smolin (2024), *Introduction*. Ur E. Loibl D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 42, D. M. Smolin (2022), *The Legal Mandate for Ending the Modern Era of Intercountry Adoption*. Samford University, och E. Loibl (2019) s. 410 och 431 f.

[186] Sammanfattning av ställningstagande i skrivelse från AFO. *Synpunkter från AFO kring underlag från referensgruppsmötet*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-22 och e-post den 2024-12-03.

därför inte att de ska ges ansvar för internationell adoptionsförmedling eller enskilda adoptioner. Mot bakgrund av detta anser AEF att all form av organiserad adoptionsförmedling bör stoppas.[187]

Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN) menar att adoption över landgränser endast ska vara tillåten om det finns en etablerad relation mellan barnet och den blivande adoptanten före adoptionen. Förmedling av okända barn för adoption ska inte vara tillåten. De anser att en statlig myndighet ska ansvara för att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa, till exempel Socialstyrelsen eller länsstyrelserna. SKAN anser inte att MFoF ska ansvara för internationella adoptioner eftersom myndigheten brustit i sitt ansvar att säkerställa rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i den internationella adoptionsverksamheten. Vidare framför de att adoptionsbidraget till adoptivföräldrar ska tas bort.[188]

Organisationen Transnationellt adopterades riksorganisation (TAR) anser att internationell adoptionsförmedlingsverksamhet ska avvecklas. TAR anser inte att MFoF ska ta över ansvaret för internationell adoptionsförmedling då myndigheten brustit i sitt ansvar både som tillsyns- och kunskapsmyndighet för den internationella adoptionsverksamheten. TAR anser att MFoF har en alltför nära relation till adoptivföräldrar och adoptionsorganisationer som har ett stort egenintresse i adoptionsförmedling av barn till Sverige.[189]

8.8.3 Adoptionsorganisationerna anser att förmedlingsverksamheten ska upprätthållas

Adoptionsorganisationerna AC och BFA anser att barnhem/institution inte är ett hem för ett barn. Om adoption sker med barnets bästa i fokus anser BFA att internationell adoption är ett gott alternativ för det barn som är i behov av en familj. Enligt AC är internationella adoptioner genom auktoriserade adoptionsorganisationer bra både ur ett barnperspektiv och som möjlighet till familjebildning. Båda organisationerna anser att dagens internationella adoptioner är välreglerade och rättssäkra genom både lagar och regler i Sverige

[187] Sammanfattning av ställningstagande i skrivelse från AEF. *Kompletteringar till Referensgruppsmöte 18 nov 2024.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-30.
[188] Möte med SKAN 2024-11-27.
[189] Sammanfattning av ställningstagande i skrivelse från TAR. *TAR:s ställningstagande från referensgruppsmötet*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-25.

och hos deras samarbetskontakter i utlandet. De välkomnar samtidigt en översyn för att se om det finns behov av att ytterligare stärka rättssäkerheten eller nya förslag på hur internationella adoptioner i Sverige ska finansieras och organiseras.

8.8.4 Nederländerna och Schweiz har beslutat att permanent avsluta sin förmedlingsverksamhet

Under åren har flera mottagar- och ursprungsländer beslutat att tillfälligt stoppa internationella adoptioner, så kallat moratorium, med anledning av att det uppdagats omfattande missförhållanden i verksamheten. Tillfälliga moratorier är också en fråga som återkommande diskuterats på möten och i rapporter från HCCH. År 2021 publicerades en rapport av den expertkommitté som undersökt de internationella adoptionerna till Flandern i Belgien.[190] I rapporten konstaterades att det nuvarande systemet inte förhindrade olagliga metoder, inte garanterade korrekta förfaranden och inte tillhandahöll nödvändigt stöd för offer för olagliga adoptioner. Expertkommittén rekommenderade en fullständig reformering av systemet och att adoptionsorganisationerna inte längre skulle leta aktivt efter barn utan endast svara på förfrågningar från ursprungsländer. För att möjliggöra ett sådant paradigmskifte rekommenderade kommittén ett moratorium under två år vilket den ansvariga ministern först var positiv till. Efter en intensiv debatt i media meddelade dock ministern, redan efter en vecka, att adoptionsverksamheten skulle fortsätta.[191]

Beslut om att avsluta den internationella adoptionsverksamheten har främst fattats av ursprungsländer

Beslut om att helt avveckla verksamheten med att förmedla barn för adoption till ett annat land har, fram till nu, endast fattats av ursprungsländer. Till exempel upphörde Guatemala med utlandsadoptioner 2008, Etiopien avslutade verksamheten 2017 och Kina och Ryssland 2024.

---

[190] Panel of experts on intercountry adoption (2021), *Final Report, 14 august 2021.*
[191] S. Withaeckx (2024), *The Baby and the bathwater: resisting adoption reform*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 253 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vad vi känner till är Nederländerna och Schweiz de enda mottagarländer som har beslutat att permanent upphöra med internationell adoptionsförmedling. I december 2024 beslutade Quebec om ett moratorium för internationella adoptioner på grund av oro för människohandel.[192]

Efter åtta års politisk diskussion har Nederländerna beslutat att upphöra med utlandsadoptioner permanent

År 2016 gav nederländernas regering ett uppdrag till en konsultfirma att göra en översyn av den internationella adoptionsverksamheten. Konsultfirman bad det nederländska barnskyddsrådet (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbeschermin, RSJ) att ta ställning till fyra scenarier: behålla det nuvarande systemet, införa mer statlig styrning och reglering, minska antalet adoptionsorganisationer eller att staten tar ansvar för adoptionsförmedlingen. Barnskyddsrådet valde att bortse från de formulerade frågorna och utgick i stället från frågan hur Nederländerna kan ge det bästa skyddet för de barn som inte kan växa upp med sin familj. Rådet konstaterade att även om det finns mycket starka argument för internationell adoption på mikronivå motverkas dessa av starka argument mot på makronivå. Den internationella adoptionsmarknaden med rika länder som adopterar från fattiga länder undergräver utvecklingen av barnskyddet och det sociala välfärdssystemet i ursprungsländerna. Rådet fann att trots de fördelar som en internationell adoption innebär för det enskilda barnet är internationell adoption inte den bästa lösningen för att skydda målgruppen barn i stort. Rådet uppmanade den nederländska regeringen att ändra sitt fokus och skydda dessa barn genom att stödja utvecklingen av barnskyddssystem i barnens ursprungsländer. Rådet rekommenderade dessutom regeringen att omedelbart avsluta samarbetet med Kina (då det inte var möjligt att övervaka centralmyndigheten och de ackrediterade organen), USA (eftersom de bröt mot subsidiaritetsprincipen och principen om fritt samtycke) samt de ursprungsländer som var medlemsstater i EU (subsidiaritetsprincipen).[193]

[192] CBC. *Quebec halts most international adoptions amid human trafficking concerns. Province says it made the move to protect children from potential harm*. Publicerad 24-12-02.
[193] Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbeschermin (2016), *Summary advisory report "Reflection on Intercountry Adoption" of the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles*, s. 3 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Ett par veckor efter att RSJ utfärdat sina rekommendationer meddelade den nederländska regeringen att de inte skulle förbjuda internationella adoptioner och menade att det bör förbli tillgängligt för barn som inte kan tas om hand i sina hemländer.[194]

Som redovisats i avsnitt 8.4.5 stoppade Nederländerna alla internationella adoptioner temporärt 2021 efter att Joustra-utredningen publicerat sin rapport. Ett år senare återupptogs den internationella adoptionsverksamheten men med färre samarbetsländer. Efter åtta års politisk diskussion beslutade dock den nederländska regeringen 2024 att upphöra med utlandsadoptioner permanent. Avvecklingen ska vara helt slutförd 2030.

Schweiz har beslutat att upphöra med förmedlingsverksamheten senast 2026

I januari 2025 gav den schweiziska regeringen i uppdrag till Justitie- och polisdepartementet att utarbeta ett förslag om att förbjuda internationella adoptioner senast i slutet av 2026. Förslaget ska möjliggöra undantag för närståendeadoption. Beslutet kom efter det att en oberoende expertgrupp dragit slutsatsen att inte ens väl utformade adoptionslagar kan förhindra oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten och att ett förbud är det bästa sättet att på ett adekvat sätt skydda alla berörda, särskilt barn.[195] I beslutet tog regeringen också hänsyn till att antalet internationella adoptioner har minskat kraftigt under senare år, från flera hundra till cirka 30 per år.[196]

[194] E. Loibl (2019), s. 432.
[195] Expertengruppe Internationale Adoption (2024), *Schlussbericht. Zu Handen des Bundesamtes für Justiz*. Zürich.
[196] The Federal Council. Press release *Federal Council to stop international adoptions.* 2025-01-29.

8.9 Tidigare förslag för att stärka rättssäkerheten vid internationella adoptioner

8.9.1 2008 års adoptionsutredning föreslog skärpta regler för enskilda adoptioner

2008 års adoptionsutredning hade bland annat i uppdrag att utreda behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa vid enskilda adoptioner. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande 2009 att regelverket för enskild adoption skulle stramas upp. Möjligheterna att få ett tillstånd till enskild adoption skulle begränsas till att gälla släktingbarn eller där det utifrån det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. Som skäl för förslaget framförde utredningen att det generellt sett är bättre att en adoption förmedlas av en auktoriserad adoptionsorganisation än att den sker som enskild adoption, bland annat eftersom utredningen många gånger är sämre vid enskild adoption. Ett tillstånd till enskild adoption skulle ges endast om ett medgivande lämnats för sökanden att ta emot barnet för adoption och det prövats att adoptionen var till barnets bästa. Utredningen föreslog att prövningen skulle flyttas från MIA till socialnämnden. Förslaget motiverades med att den kunskap om förmedlingssättets tillförlitlighet som finns hos MIA inte behövdes om de enskilda adoptionerna endast skulle kunna avse ett på förhand känt barn.[197]

Utredningen konstaterade vidare att det inte fanns något som hindrar att den som vill adoptera ett visst i förväg bestämt barn vänder sig direkt till tingsrätten utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet och i förekommande fall tillstånd till enskild adoption. I praktiken förekom detta inte vid adoption som förmedlas av auktoriserade adoptionsorganisationer, men väl vid enskild adoption. För att förhindra detta föreslog utredningen att det skulle införas en bestämmelse om att svensk domstol endast fick ta upp en ansökan om adoption till prövning om adoptionen hade förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation eller om sökanden eller sökandena hade fått socialnämndens tillstånd att adoptera utan förmedling (enskild adoption). Såväl medgivande från socialnämnden som tillstånd till enskild adoption från MFoF

[197] SOU 2009:61 s. 208 f.

skulle enligt utredningen kunna inhämtas i efterhand, när barnet redan förts till Sverige.[198]

Båda dessa förslag avvisades i samband med 2018 års reform av adoptionsreglerna. Vad gällde förslaget att begränsa möjligheten till enskild adoption ansåg regeringen att det skulle begränsa möjligheten att adoptera barn från de länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Enskild adoption ansågs vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj. Regeringen ansåg vidare att det kunde ifrågasättas om den offentligrättsliga regleringen av internationella adoptioner borde kopplas till den materiella prövningen enligt 4 kap. föräldrabalken på det sätt som föreslagits. Ett sådant förslag kunde få negativa effekter. Domstolen skulle vara tvungen att avvisa en adoptionsansökan om till exempel ett tillstånd till enskild adoption inte finns. Att en adoptionsansökan i en sådan situation inte skulle kunna prövas i svensk domstol ansåg regeringen som problematiskt utifrån både ett barnrättsperspektiv och sökandens rätt till domstolsprövning enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regeringen menade att i ett enskilt fall kan en adoption med hänsyn till samtliga omständigheter anses vara till barnets bästa trots att regelverket inte har följts. Att inte tillåta att ansökan prövas i sak kan då framstå som orimligt. Regeringen menade att det var tveksamt om nödvändiga tillstånd kunde inhämtas i de fall barnet redan har kommit till Sverige. Under alla förhållanden skulle en sådan ordning innebära att man trots allt inte helt ”stängde dörren” för dem som inte har följt regelverket. Om det inte är möjligt att få ett tillstånd i efterhand skulle ansökan avvisas, vilket kunde få drastiska konsekvenser för barnet, särskilt om barnet redan hade kommit till Sverige när ansökan gjordes. Med utredningens förslag skulle endast återstå att socialtjänsten vidtog åtgärder för att omhänderta barnet, vilket enligt regeringen skulle begränsa möjligheten att avgöra vad som är bäst för barnet utifrån en bedömning av samtliga tänkbara alternativ. Regeringen ansåg att frågan om kringgående av det regelverk som gäller för internationell adoption skulle motverkas på andra sätt, i första hand genom information. Regeringen poängterade att om sökande kring-

[198] SOU 2009:61 s. 213 f.

gått regelverket så kan det påverka domstolens bedömning av om adoptionen är lämplig.[199]

8.9.2 Statskontoret har utvärderat den nuvarande organiseringen

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten. I sin rapport som de lämnade till regeringen 2021 bedömde myndigheten att den nuvarande organiseringen av adoptionsverksamheten ger bäst förutsättningar för att säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten i den internationella adoptionsverksamheten.[200] Statskontoret anser att de ideella föreningarna är bättre lämpade än staten att bedriva förmedlingsverksamhet, bland annat eftersom de har större erfarenhet av och kompetens inom området.[201] Statskontoret lämnade inga förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingsverksamheten med motiveringen att det inte är en statlig uppgift att upprätthålla en adoptionsverksamhet om de sökandes intresse för den stadigt minskar. Däremot lämnade Statskontoret ett antal förslag för att inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning ytterligare säkra en hållbar och rättssäker adoptionsprocess.[202]

8.9.3 MFoF har lämnat förslag för att stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen

I en rapport till regeringen i mars 2024 har MFoF identifierat ett antal 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.[203]

MFoF föreslår bland annat att myndigheten – i egenskap av centralmyndighet – övertar ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta. Myndigheten skulle

[199] Prop. 2017/18:12 s. 110 ff.
[200] Statskontoret (2021, s. 107 ff.
[201] Statskontoret (2021), s. 129.
[202] Statskontoret (2021), s. 95 ff.
[203] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*.

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. Vidare föreslår MFoF tydligare lagkrav på hur denna prövning ska göras. MFoF föreslår även att ett fortsatt samtycke ska ha inhämtats från behörig myndighet innan ett beslut om adoption fattas i utlandet och om sådant samtycke inte har inhämtats ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.[204]

Stärkt rättssäkerhet vid enskild adoption

Enligt HCCH bör staterna förbjuda privata och oberoende adoptioner (private and independent adoptions) i sin lagstiftning.[205] HCCH definierar en privat och oberoende adoption som en adoption där de blivande adoptanterna är godkända som lämpliga att adoptera ett barn av sin centralmyndighet och sedan på egen hand reser till ett annat land för att hitta ett barn att adoptera utan hjälp av en centralmyndighet eller en annan myndighet i ursprungsstaten.[206] Enligt MFoF är det en process som till stor del möjliggörs av det nuvarande svenska systemet med enskilda adoptioner.[207] Även FN:s särskilda människorättsrapportörer har uppmanat staterna att förbjuda privata och oberoende adoptioner (private and independent adoptions) och säkerställa att internationella adoptioner endast genomförs genom ackrediterade organ.[208] Trots de uttalanden som gjorts av HCCH och FN anser MFoF att det i undantagsfall kan

[204] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 9 f.
[205] HCCH. (2023), s. 40.
[206] HCCH (2023), s. 24.
[207] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 11.
[208] UN Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions.* och Committee on Enforced Disappearances (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

finnas behov av att genomföra adoptioner över landgränser utan involvering av auktoriserad adoptionsorganisation. MFoF anser dock att dagens reglering av enskilda adoptioner saknar säkerhetsmekanismer som säkerställer en rättssäker adoptionsprocess och har därför lämnat ett antal förslag i syfte att stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten vid enskild adoption. 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.

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 1993 års Haagkonvention,
- 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.

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. För att öka rättssäkerheten och stärka den statliga kontrollen över adoptionsförfarandet föreslår MFoF vidare 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 måste en person som fortfarande vill adoptera göra en ny ansökan om enskild adoption. Ett beslut om tillstånd till enskild adoption ska återkallas om förutsätt-

ningarna för det inte längre finns. Det ska finnas ett giltigt beslut om medgivande till 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.[209]

8.10 Överväganden och förslag

8.10.1 Inledande överväganden

Som konstaterats i avsnitt 8.3 är den internationella adoptionsverksamheten i förändring och kraftigt avtagande. Eftersom förmedlingsverksamheten huvudsakligen finansieras genom avgifter från sökanden är adoptionsorganisationernas överlevnad beroende av antalet barn som de förmedlar för adoption.

Efter flera år av negativa resultat och en fortsatt minskning av antalet adoptionssökande har BFA beslutat att avveckla sin verksamhet. Även AC kommer av ekonomiska skäl, inom en snar framtid, behöva ta beslut om en avveckling av förmedlingsverksamheten.

Det aktuella läget är alltså att Sverige måste ta ett aktivt beslut om adoptionsförmedlingsverksamheten ska upprätthållas genom en reformering av systemet eller om verksamheten med att förmedla barn för adoption ska avvecklas. Om verksamheten ska upprätthållas måste staten ta ett större finansiellt ansvar för verksamheten. Min bedömning är att det kan ske antingen genom att staten finansierar AC:s förmedlingsverksamhet eller att staten tar över förmedlingsansvaret.

Mina bedömningar utgår från barnets bästa utifrån dagens situation

Som redovisats i avsnitt 8.6 innebär artikel 21 i barnkonventionen att inga andra intressen får ges större vikt än barnets bästa vid en adoption. Mina bedömningar och förslag utgår från barnets rätt till familj, inte vuxnas möjlighet till familjebildning. Jag beaktar därför inte några andra aktörers eventuella kolliderande intressen i mina bedömningar och förslag, till exempel adoptionsorganisationernas

[209] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, s. 13 f.

intresse av att upprätthålla en förmedlingsverksamhet eller vuxnas intresse av att få adoptera ett barn. Jag vill understryka att mina bedömningar utgår från de barn som kan komma att adopteras i framtiden och handlar inte om de barn och vuxna som har adopterats bakåt i tiden. Mina bedömningar och förslag görs utifrån den aktuella utvecklingen av verksamheten och utifrån den kunskap och de erfarenheter, om såväl oegentligheter som barns behov, som finns i dag.

Ett förslag om att MFoF inordnas i Socialstyrelsen bereds inom Regeringskansliet

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering, har i februari 2025 föreslagit att MFoF inordnas i Socialstyrelsen. Utredningen lämnar dock inget förslag om ändrad lokalisering för de uppgifter som ska inordnas i Socialstyrelsen. Enligt utredningen är det möjligt att den aktuella verksamheten fortsätter att bedrivas i Skellefteå tills vidare.[210] Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vi har i dialog med Socialdepartementet fått rekommendationen att vi ska utgå från den befintliga myndighetsstrukturen i våra analyser och förslag, det vill säga vi analyserar och bedömer myndigheterna utifrån de uppdrag och den roll de har i dag.

8.10.2 Verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige avvecklas

Utredarens bedömning: Verksamheten med att förmedla barn för adoption är problematisk från ett barnrättsperspektiv eftersom den utgår från en efterfrågan på barn. Efterfrågan på barn från mottagarländerna kan hindra en långsiktig utveckling för att förbättra barns livsvillkor i barnens hemländer och motverka subsidiaritetsprincipen. Mottagarländernas efterfrågan på barn kan också skapa incitament för oegentligheter.

Oegentligheter i adoptioner är inte bara relaterade till historiska adoptioner utan kan ske även i dagens system och även i adoptioner som förmedlas genom auktoriserade adoptionsorganisationer och adoptioner som omfattas av samarbete enligt 1993 års Haag-

[210] SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*, s. 354 ff.

konvention. Svenska myndigheter har inte möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som genomförs i andra länder. Sverige kan därmed inte garantera att det inte förekommer oegentligheter i de länder som de svenska aktörerna samarbetar med. Det kan handla om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brottsliga handlingar. Konsekvenserna av oegentligheter i adoptioner kan bli katastrofala för barnet och för barnets föräldrar.

Den samlade bedömningen är att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen.

Utredarens förslag: Det ska inte vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige. Lagen om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla och 4, 14 och 15 §§ ska i tillämpliga delar flyttas till 4 kap. föräldrabalken. Som en följd av förslaget ska även det ekonomiska stödet till föräldrar för kostnader i samband med adoption av barn (adoptionsbidraget) tas bort.

Förmedlingsverksamheten ska vara avslutad senast den sista december 2028. Regeringen bör ge MFoF i uppdrag att ta fram en plan för hur förmedlingsverksamheten ska avvecklas på ett rättssäkert sätt och med barnets bästa som främsta riktmärke.

Det är inte förenligt med dagens syn på internationell adoption att ideella föreningar bedriver adoptionsförmedlingsverksamhet

Som konstaterats i avsnitt 8.7.3 finns det en inneboende intressekonflikt i adoptionsorganisationernas verksamhet. Adoptionsorganisationerna ska förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Samtidigt är verksamheten helt beroende av att det finns adoptionssökande som betalar avgifter och vars önskan om att få adoptera ett barn uppfylls. Adoptionsorganisationernas beroende av de avgifter som de sökande erlägger innebär en påtaglig risk för att ekonomiska hänsyn leder till att de vuxnas behov av barn prioriteras framför barns behov av adoption.

Adoptionsförmedling ska inte handhas av privata rättssubjekt

Som redovisats i avsnitt 3.3.4 avvisade NIA och flera andra remissinstanser förslaget 1979 om att ansvaret för adoptionsförmedlingen skulle läggas på privata adoptionsorganisationer. Remissinstanserna framförde att förmedling av adoptioner var ett känsligt uppdrag och att samhället måste ansvara för sammankopplingen av barn och föräldrar för att garantera barnets bästa och en rättssäker hantering. En remissinstans uttryckte också att den föreslagna modellen skulle innebära att man gjorde skillnad på samhällets roll i förmedlingen av barn födda i Sverige respektive i utlandet. Det föredragande statsrådet uttryckte dock att han inte ansåg att det kunde vara en statlig uppgift att aktivt verka för att barn från andra länder förs hit i stort antal för att adopteras.

Jag kan konstatera att det har skett ett perspektivskifte i synen på internationell adoption. Från de adoptionssökandes privata familjebildningsprojekt till ett omvårdnadsalternativ för barn där inga andra intressen än barnets ska vara avgörande. Detta perspektivskifte speglas emellertid inte i den nu gällande regleringen av hur förmedlingsverksamheten är organiserad. Jag anser att en verksamhet som syftar till att säkerställa barns rätt till alternativ omvårdnad och en permanent familj, inte kan vara beroende av att det finns ideella föreningar som har intresse av att bedriva en förmedlingsverksamhet. Dessutom är den kontroll av adoptivföräldrarna, den uppföljning och det stöd och hjälp som krävs efter en internationell adoption i dag jämförbar med vad som gäller för barn som placeras i samhällsvård. Det kräver stora resurser hos adoptivföräldrarna men också att socialnämnden ger dessa familjer ett likartat stöd som familjehemsföräldrar. Jag anser därför att det inte längre ska vara tillåtet för privata rättssubjekt att förmedla barn för adoption.

En statlig förmedlingsverksamhet är inte heller ett alternativ

Om privata aktörer inte längre har möjlighet att förmedla barn för adoption blir frågan om en offentlig aktör kan ta över den uppgiften. Det vore en möjlig lösning att en myndighet tar över ansvaret för att samarbeta med några länder om förmedling av barn för internationell adoption. En sådan organisering skulle innebära att den som vill adoptera ett barn från ett annat land kan vända sig till en myndig-

het i stället för en auktoriserad adoptionsorganisation och ansöka om att få adoptera ett barn från ett annat land. Den ansvariga myndigheten ansvarar för stöd och vägledning i adoptionsprocessen, dokumenthantering före och efter adoptionen och kontakter med samarbetspartners i barnens hemländer. En lösning där staten har ansvaret för förmedlingsverksamheten finns, som redovisats i avsnitt 8.4.6, i Australien och Danmark.

De offentliga aktörer som skulle kunna ta över förmedlingsansvaret är kommunernas socialnämnder, en statlig förvaltningsmyndighet eller Socialdepartementet. Min bedömning är att det ligger närmast till hands att den myndighet som är centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention tar över förmedlingsansvaret för internationella adoptioner. I dag är MFoF centralmyndighet och ansvarar för auktorisation och tillsyn av förmedlingsverksamheten. MFoF ansvarar även för att pröva tillstånd till enskild adoption. MFoF är därmed den myndighet som har störst kunskap inom området och det skulle därmed inte innebära lika stora omställningar och kostnader som att lägga ansvaret på en annan myndighet. MFoF uppger att myndigheten har ett upparbetat och gott samarbete med centralmyndigheter i ursprungsländer, både genom myndighetens auktorisations- och tillsynsuppdrag men också genom enskilda adoptioner från de länder som är anslutna till 1993 års Haagkonvention. MFoF har också stor erfarenhet av att ha kontakt med andra utländska myndigheter och har god kännedom om de länder Sverige samarbetar med i dag. MFoF anser att myndigheten har erfarenhet och kunskap när det gäller internationell adoptionsförmedling. Däremot bedömer MFoF att det skulle tillkomma mycket administrativt och praktiskt arbete samt kontakt med familjerna. Detta innebär att MFoF skulle behöva utöka och komplettera bemanningen med relevanta resurser. MFoF skulle också behöva förvärva en fördjupad kunskap om hur adoptionsförmedlingen rent praktiskt går till.[211]

[211] MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

Adoptionsförmedling bör huvudsakligen finansieras av det offentliga

Statskontoret lämnade i sin rapport 2021 inga förslag om att öka den statliga finansieringen av adoptionsförmedlingsverksamheten med motiveringen att det inte är en statlig uppgift att upprätthålla en adoptionsverksamhet om de sökandes intresse för den stadigt minskar. Statskontorets resonemang innebär att en fortsatt adoptionsförmedling av barn görs beroende av om det fortsatt finns sökande som vill adoptera. Jag instämmer inte i Statskontorets argumentation. Tvärtom anser jag att adoptionsförmedling av barn enbart ska utgå från barnets behov av alternativ omvårdnad och en permanent familj. En finansiering av verksamheten som bygger på avgifter från adoptivföräldrar är därmed inte förenlig med dagens syn på internationell adoption. Om adoptionsförmedlingen ska upprätthållas anser jag därför att den i större utsträckning ska finansieras med statliga anslag. Som redovisats i avsnitt 8.4.3 så finansieras förmedlingsverksamheten på Island till 75 procent av staten.

En statlig förmedlingsverksamhet kräver stora resurser för att hjälpa ett litet antal barn

Som framgår i avsnitt 8.7 är internationell adoptionsförmedling en högriskverksamhet. Högriskverksamheter kräver att det finns en stark styrning och kontroll av verksamheten. MFoF uppger att om staten ska axla ett ännu större ansvar för adoptionsförmedling genom att MFoF utför förmedling av adoptioner, så förutsätter det avsevärda resurstillskott så att myndigheten kan säkerställa ett ännu större kvalitativt ansvar i alla moment än i dagsläget.[212] HCCH:s nya vägledning för att förhindra oegentligheter, ställer mycket större krav på staterna att kontrollera alla steg i processen, till exempel att verifiera att det finns vederbörliga samtycken och att åtgärder vidtagits för att säkerställa subsidiaritetsprincipen.

En rättssäker adoptionsförmedling med barnets bästa som främsta riktmärke kräver en mycket noggrannare process än hur det fungerar i dag. Om Sverige fortsatt ska ha en verksamhet med förmedling av barn från utlandet, krävs helt andra kontrollfunktioner och resurser i verksamheten. De ökade kraven på att säkerställa rättssäkerheten i

[212] MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionsprocessen i kombination med att antalet adoptioner sjunker, medför att stora resurser måste läggas på en verksamhet som hjälper ett litet antal barn.

Ett alternativ är statlig förmedling utifrån ursprungsländernas behov

Med internationell adoptionsförmedling avses verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist (2 § LIA). Jag anser att utgångspunkten för förmedlingsverksamheten, det vill säga vuxna sökande som ansöker om att adoptera ett barn, är problematisk ur ett barnrättsperspektiv eftersom det innebär en risk för att det skapas en efterfrågan på barn. Om barnets intressen ska vara styrande bör det vara barnets hemland som efterfrågar en familj i Sverige och inte Sverige som efterfrågar barn för adoption. Som redovisats i avsnitt 8.8.3 rekommenderade den expertkommitté som utredde de internationella adoptionerna till Flandern i Belgien, en fullständig reformering av systemet och att adoptionsorganisationerna inte längre skulle leta aktivt efter barn utan endast svara på förfrågningar från ursprungsländer. Kommittén motiverade förslaget utifrån att ett korrekt genomförande av subsidiaritetsprincipen enligt 1993 års Haagkonvention anger att förmedling av barn för internationell adoption bör utgå från ursprungsländernas behov och inte från mottagarländernas efterfrågan på barn. Samma slutsats har även det nederländska barnskyddsrådet kommit till.

En alternativ organisering av den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten skulle vara att ett land vänder sig till en myndighet i Sverige (till exempel MFoF, Socialstyrelsen eller en svensk socialnämnd) med en förfrågan om det finns en lämplig familj i Sverige för ett specifikt barn. En sådan organisering ger uttryck för en form av internationell solidaritet där länder hjälper varandra att skydda barn som riskerar att inte kunna växa upp i en permanent familj i sitt hemland. Ett sådan ordning skulle dock kräva ett internationellt samarbete och en helt ny organisation. Att ge förslag på en sådan ligger utanför Adoptionskommissionens uppdrag.

Jag vill erinra om att det enligt Bryssel II-förordningen[213] och 1996 års Haagkonvention[214] är möjligt för en utländsk myndighet att placera ett barn i Sverige. En placering med stöd av 1996 års Haagkonvention ska alltid föregås av ett godkännande av en socialnämnd i Sverige.[215] En begäran från en utländsk myndighet om godkännande ska åtföljas av en rapport med viss information om barnet, skälen för placeringen eller vården och finansieringen. Ett godkännande ska bara lämnas om det är bäst för barnet, särskilt med beaktande av barnets anknytning till Sverige. Barnets anknytning till Sverige som till exempel föräldrar eller släktingar eller om barnet har sin nationella eller kulturella bakgrund i Sverige ska beaktas. Barnets möjligheter att tala det språk som används i det hem där barnet avses bli placerat ska också beaktas.[216] År 2024 inkom sex ansökningar om ärenden som rörde placering av barn i Sverige enligt Bryssel II. Det är oklart hur många av dessa som ledde till en faktisk placering. De flesta av dessa ärenden gällde barn från Tyskland. UD:s erfarenhet är att placeringar enligt 1996 års Haagkonvention är sällan förekommande. De senaste åren har UD handlagt fem till tio ansökningar från Marocko, Norge och England. De inkommande placeringsärendena från Marocko har rört kafalah.[217] Även i dessa ärenden är det oklart hur många som har lett till en faktisk placering.[218]

Internationell adoptionsförmedling är inte längre en hållbar lösning för att skydda barns intressen

Adoption innebär en möjlighet för ett barn att växa upp i en permanent familj i stället för på en institution eller i en tillfällig familjemiljö. Forskning visar att adoption kan innebära positiva effekter för barnets utveckling under barndomen. För ett enskilt barn kan även en så ingripande åtgärd som en adoption över landgränser, vara den bästa omvårdnadslösningen om adoptionen uteslutande

[213] Rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn.
[214] Den i Haag den 19 oktober 1996 dagtecknade konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.
[215] 3 § lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention.
[216] Prop. 2011/12:85, *Stärkt skydd för barn i internationella situationer*, s. 46 och 65.
[217] Kafalah är en permanent form av familjehemsplacering enligt islamisk rätt.
[218] E-post till Adoptionskommissionen från Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden den 28 januari och den 17 mars 2025.

sker med hänsyn till barnets bästa och med respekt för barnets och föräldrarnas rättigheter.

Som beskrivits i avsnitt 8.6 kan dock den internationella adoptionsverksamheten inte enbart betraktas utifrån ett mikroperspektiv. På systemnivå är verksamheten med att förmedla barn för adoption problematisk eftersom den skapar en efterfrågan på barn. Kombinationen efterfrågan på barn från mottagarländerna och starka ekonomiska intressen kan skapa en drivkraft i ursprungsländerna att förmedla fler barn för internationell adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv. Det kan också medföra en risk för handel med barn och andra oegentligheter. Dessa underliggande faktorer innebär att det finns stora risker för oegentligheter och att det inte är möjligt att fullt ut garantera att adoptioner alltid sker under lagliga och etiska former. Trots alla försök som gjorts för att skärpa reglerna, stärka tillsynen, göra de finansiella aspekterna mer transparenta och öka samarbetet mellan länderna är oegentligheter inte bara relaterade till historiska adoptioner. Oegentligheter kan ske även i dagens system och även i adoptioner som förmedlas genom auktoriserade adoptionsorganisationer och adoptioner som omfattas av samarbete enligt 1993 års Haagkonvention. Konsekvenserna av oegentligheter i adoptioner kan bli katastrofala för barnet och för barnets ursprungs- och adoptivföräldrar. Det kan handla om allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och brottsliga handlingar. Olagliga adoptioner kan även under särskilda omständigheter bryta mot förbudet mot påtvingade försvinnanden och kan utgöra brott som folkmord eller brott mot mänskligheten, vilka hör till mänsklighetens allvarligaste brott.[219]

Enligt min bedömning har svenska myndigheter inte möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som utförs i andra länder. Sverige kan därmed inte garantera att det inte förekommer oegentligheter i de länder som vi samarbetar med. Med beaktande av de risker för och de konsekvenser som oegentligheter i internationella adoptioner kan leda till, anser jag att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen.

[219] Se till exempel Committee on Enforced Disappearances, *Concluding observations on the report submitted by Switzerland under Art. 29 (1) of the Convention.* CED/C/CHE/CO/1, 21 May 2021, para. 40.

Det är en mycket liten grupp barn som påverkas av förslaget

AC och BFA har framfört att en avveckling av den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten kommer innebära att barn som i dag bor på barnhem inte ges möjlighet till omvårdnad i en permanent familj i Sverige. Internationell adoption är dock inte längre det primära alternativet för att tillgodose barns behov av omsorg för någon kategori av barn någonstans i världen.[220] Som ett exempel så omhändertas cirka 80 000 barn i Colombia av sociala myndigheter varje år, varav 1 000 barn adopteras internationellt.[221] Är 2024 adopterades tre barn från Colombia till Sverige och sammanlagt adopterades 54 barn till Sverige från nio länder.[222] Det är alltså en förhållandevis mycket liten grupp barn som berörs av en avveckling av förmedlingsverksamheten.

Dessutom visar vår aktgranskning av AC:s adoptioner under 2024 att det i en tredjedel av akterna framgick att de barn som adopterades till Sverige genom AC har bott i fosterhem/familjehem innan de adopterades till Sverige. Utifrån dokumentationen framgick att 23 barn har bott på barnhem innan de adopterades till Sverige.

Adoptionsförmedlingsverksamheten ska avvecklas på ett rättssäkert sätt med barnets bästa som främsta riktmärke

Jag anser att övervägande skäl talar för att Sverige ska avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten och att det därmed inte längre ska vara tillåtet att förmedla barn för adoption till Sverige. Det kommer därmed inte längre vara möjligt att ansöka om internationell adoptionsförmedling. Jag föreslår att lagen om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla och att 4 och 14 §§, i tillämpliga delar, samt 15 § andra meningen flyttas till 4 kap. föräldrabalken och att 15 § första meningen flyttas till nya socialtjänstlagen.[223] I sammanhanget är det viktigt att erinra om att det inte finns någon skyldighet för Sverige att samarbeta med andra länder om adoption, varken enligt 1993 års Haagkonvention eller barnkonventionen.

[220] D. M. Smolin (2021), *The case for moratoria in intercountry adoption.* Southern California Interdisciplinary Law Journal. Vol. 30:501, s. 517 f.
[221] AC. Podcast *Adoption & sånt*. Avsnitt 2. Publicerat i januari 2023.
[222] Colombia, Indien, Madagaskar, Sydafrika, Sydkorea, Taiwan, Thailand, Tjeckien och Ungern.
[223] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Som en följd av förslaget ska även det ekonomiska stödet till föräldrar för kostnader i samband med adoption av barn (adoptionsbidraget) tas bort (21 kap. socialförsäkringsbalken).

Regeringen bör ge MFoF i uppdrag att utarbeta en avvecklingsplan

Avvecklingen av den svenska adoptionsförmedlingsverksamheten behöver göras på ett rättssäkert sätt och med barnets bästa som främsta riktmärke. Det måste finnas en tydlig och förutsebar plan för hur pågående ärenden ska slutföras och vilka uppgifter som ska övertas av MFoF när förmedlingsverksamheten har avslutats. Som redovisats i avsnitt 8.4.5 har Nederländerna beslutat om en sex år lång avvecklingsperiod för att fasa ut internationella adoptioner. Schweiz regering har aviserat en avveckling inom två år.

Enligt MFoF beror tiden för avveckling på var man sätter gränsen för vilka sökande som ska kunna slutföra sin adoptionsprocess; alla potentiella föräldrar som är medlemmar, de som betalt ansökningsavgift, de som har en ansökan i landet eller där man fått och accepterat ett barnförslag som ska hanteras. Utifrån barnets perspektiv och erfarenheter från tidigare avveckling och avslut av enskilda länder så brukar det ta ett till tre år att slutföra processerna i de adoptioner där barn matchats med adoptivföräldrar.[224]

Jag har förståelse för att det krävs en tämligen lång avvecklingsperiod för att AC ska kunna slutföra de adoptioner som organisationen har påbörjat på ett rättssäkert och etiskt sätt. Mot bakgrund av de risker som jag konstaterat, anser jag dock att det är viktigt att avvecklingen inte drar ut på tiden. Jag föreslår därför att avvecklingen ska vara slutförd senast den sista december 2028. Vid den tidpunkten ska AC ha slutfört de adoptioner som påbörjats samt överlämnat dokumentationen över förmedlingsverksamheten till MFoF. Regeringen bör ge MFoF i uppdrag att utarbeta en avvecklingsplan som på ett transparent och tydligt sätt beskriver hur avvecklingen av förmedlingsverksamheten ska gå till.

[224] MFoF. *Svar på frågor från Adoptionskommissionen*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-13.

8.10.3 Det ska vara tillåtet med adoption över landgränser men det krävs en starkare statlig kontroll

Utredarens bedömning: I en globaliserad värld kommer det alltid att finnas behov av adoption över landgränser i enstaka fall. En internationell adoption kan vara till ett enskilt barns bästa med beaktande av bland annat barnets rätt att i första hand växa upp med sin familj, vilket kan vara släktingar som bor i ett annat land än barnet. Även om sökanden har en nära anknytning till det barn som adoptionen avser kan det dock finnas andra skäl för adoption än att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sitt hemland. Staten måste därför ta ett större ansvar för att säkerställa att en adoption av ett barn från ett annat land är till barnets bästa och att processen är rättssäker.

Utredarens förslag: Det ska införas nya bestämmelser i 4 kap. föräldrabalken om att det ska krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Eftersom det inte längre kommer att finnas förmedlade adoptioner behövs inte längre begreppen förmedlade och enskilda adoptioner. En adoption av ett barn med hemvist i ett annat land ska benämnas som en internationell adoption.

Tillstånd till internationell adoption ska endast få lämnas om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen, med beaktande av samtliga omständigheter, kan antas vara till barnets bästa. Svenska utlandsmyndigheter ska biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom tre månader. Finns det särskilda skäl får MFoF besluta att förlänga utredningen för viss tid. Ett beslut om tillstånd till internationell adoption ska vara tidsbegränsat och kunna återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

Frågan om tillstånd till adoption ska prövas innan barnet har lämnat ursprungslandet.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det ska krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn från ett annat land

I en globaliserad värld kommer det alltid att finnas behov av internationella adoptioner i enstaka fall. En internationell adoption kan vara till ett enskilt barns bästa med beaktande av bland annat barnets rätt att i första hand växa upp med sin familj vilket kan vara släktingar (eller någon i det utvidgade nätverket) som bor i ett annat land än barnet. En konsekvens av förslaget om att avveckla verksamheten med internationell adoptionsförmedling är att en adoption över landgränser enbart kommer att kunna genomföras utan medverkan av en adoptionsorganisation, det vill säga det som i dag benämns enskild adoption. Som redovisats i avsnitt 8.7.3 finns det risker i den nuvarande processen för enskild adoption. Även när sökanden har en nära anknytning till det barn som adoptionen avser kan det finnas andra skäl för adoption än att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sitt hemland. Jag anser därför att staten måste ta ett större ansvar för att säkerställa att en adoption över landgränser är till barnets bästa och att processen är rättssäker.

Jag föreslår att det fortsatt ska krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn med hemvist i ett annat land. I avsnitt 8.10.4 föreslår jag vidare att ansvaret för att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention flyttas från socialnämnderna till centralmyndigheten. De nya bestämmelserna syftar till att säkerställa HCCH:s och FN:s uppmaning att internationella adoptioner endast bör genomföras med hjälp av ackrediterade organ i både mottagar- och ursprungslandet. Eftersom det inte längre kommer finnas förmedlade adoptioner behövs inte längre begreppen förmedlade och enskilda adoptioner. En adoption av ett barn med hemvist i ett annat land ska benämnas som en internationell adoption.

Jag bedömer att de nya bestämmelserna om tillstånd till internationell adoption kan föras in i 4 kap. föräldrabalken, LAIS eller i en egen lag. Jag anser att bestämmelserna inte bör föras in i LAIS eftersom den lagen enbart innehåller regler för svensk domstols internationella behörighet och regler om giltighet och rättsverkningar av utländska adoptionsbeslut i Sverige. Som framgår av avsnitt 7.1.1 har de svenska aktörerna, inklusive domstolarna, ställt lägre krav på vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en adoption ska vara till barnets bästa vid internationell adoption. Internationell adoption har

209/25 Remiss - Sveriges internationella

setts som något annat än nationell adoption. Jag anser därför att det är viktigt att placera de nya bestämmelserna om tillstånd till internationell adoption i 4 kap. föräldrabalken där de grundläggande materiella bestämmelserna om adoption finns. Det innebär en markering av att det inte ska råda någon tvekan om att samma förutsättningar för adoption gäller för alla barn som adopteras av någon med hemvist i Sverige – oavsett om barnet har sitt ursprungliga hemvist i Sverige eller i ett annat land. Ett argument mot att placera bestämmelserna i föräldrabalken är att det är fråga om bestämmelser om tillstånd till adoption som kan liknas vid ett förvaltningsrättsligt förfarande där beslutet ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det förhållandet talar för att placera bestämmelserna i en egen lag. Det bör dock noteras att det finns beslut enligt föräldrabalken som överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 2 kap. 9 § tredje stycket föräldrabalken). Jag bedömer att fördelarna med en placering i föräldrabalken överväger och föreslår därför att de nya bestämmelserna om tillstånd till adoption ska föras in i 4 kap. föräldrabalken.

Tillstånd till internationell adoption kan ges om barnet är släkt med sökanden eller det finns en nära personlig relation

För att få tillstånd från MFoF till en enskild adoption i dag krävs att adoptionen avser ett släktingbarn eller att det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. Särskilda skäl i övrigt kan vara att sökandena har bott och arbetat i ursprungslandet, har sitt ursprung där eller har någon annan speciell relation till landet. Som en konsekvens av min bedömning att det ur ett barnrättsperspektiv inte längre är motiverat att förmedla barn för adoption till okända adoptivföräldrar i Sverige, bör även möjligheten att adoptera ett i förväg okänt barn enskilt inte vara tillåtet. Tillstånd till adoption av ett barn med hemvist i ett annat land bör därför inte kunna ges enbart på grund av att sökanden har sitt ursprung eller har en speciell relation till landet.

Jag föreslår att möjligheten att adoptera ett barn med hemvist i ett annat land begränsas till fall där barnet är släkt med de sökande eller släkt med de sökandes adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden. Möjligheten att adoptera ett barn som är biologiskt hel- eller halvsyskon till sökandens adoptivbarn motiveras utifrån

barnets rätt att bevara familjerelationer. Syskon ingår vanligen i barns familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.[225] Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan därmed strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.[226] Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel att syskon inte bör skiljas åt.[227]

Tillstånd till internationell adoption bör även kunna ges i de fall det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. Relationen mellan sökanden och barnet ska inte ha uppstått i adoptionssyfte.

Jag bedömer att kravet på att det ska finnas en personlig relation mellan barnet och sökanden redan före adoptionen minskar risken för att barnets rätt till sin identitet och kännedom om sitt ursprung enligt artikel 7 och 8 i barnkonventionen kränks. Att sökanden känner barnet före adoptionen stärker vidare möjligheterna för barnet att kunna upprätthålla kontakt med sina ursprungsföräldrar, syskon och släkt i hemlandet samt behålla sitt språk och sin kultur enligt artikel 20 och 30 i barnkonventionen. Ett krav på personlig relation minskar även risken för handel med barn.

MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa

Som redovisats i avsnitt 8.2.3 utgår förarbetena från att det inte sker någon egentlig förmedling vid adoption av ett känt barn. För att stärka rättssäkerheten och bättre ta tillvara barnrättsperspektivet gör dock MFoF ändå en viss prövning av om förfarandet är godtagbart vid adoption av ett släktingbarn. I syfte att stärka kontrollen av de internationella adoptionerna föreslår jag att det införs nya bestämmelser i 4 kap. föräldrabalken som innebär att MFoF ska pröva både att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen

[225] Olsson mot Sverige (nr 1) no. 57324/08 den 13 maj 2014 och Moustaquim mot Belgien no. 12313/86 den 18 februari 1991.
[226] J. Tobin (2019), s. 777.
[227] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet (CRC/C/GC/6) p. 40.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

är till barnets bästa. Prövningen motsvarar delvis den prövning som i dag görs vid beslut om utlandsauktorisation enligt 6 a § punkt 1 och 2 LIA. MFoF ska endast få lämna tillstånd till adoption under förutsättning att:

1. landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i 1993 års Haagkonvention,
2. landet har en fungerande administration kring internationell adoptionsverksamhet,
3. det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet, samt
4. sökanden har medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[228] och adoptionen med beaktande av samtliga omständigheter kan antas vara till barnets bästa.

Vid bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa ska, förutom de allmänna bestämmelserna i 4 kap. 1–10 §§ föräldrabalken (inklusive barnets rätt att få information, framföra sina åsikter och lämna samtycke), särskilt beaktas

- att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sin biologiska familj eller hos en annan omsorgsperson i barnets hemland, och
- att behöriga myndigheter i barnets hemland har bedömt att barnet är i behov av adoption och att det finns erforderliga samtycken till adoptionen.

MFoF behöver motivera beslutet noga. Bland annat bör det framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Det är viktigt att den adopterade personen i efterhand kan se vilka ansträngningar som gjorts för att inhämta hans eller hennes åsikter och att åsikterna var viktiga när ansökan om adoption prövades. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt framgå.[229]

[228] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[229] Se prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 96.

Svenska utlandsmyndigheter ska biträda MFoF med utredning som rör tillstånd till internationell adoption

I likhet med vad som i dag gäller vid prövning av utlandsauktorisation, föreslår jag att MFoF vid prövningen av om förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa, ska samråda med svensk ambassad eller konsulat i barnets hemland. Vid behov ska myndigheten även ta kontakt med barnrättsorganisationer som är verksamma i landet för att få en mer allmän bild av barns situation i landet. I dag finns det inte någon särskild skyldighet för de svenska utlandsmyndigheterna att bistå MFoF i samband med utlandsauktorisation. Det medför att det bistånd MFoF får varierar mellan länderna. Jag anser därför att svenska utlandsmyndigheter, på samma som de biträder svenska socialnämnder vid utredning i ärenden som rör fastställande av faderskap, ska vara skyldiga att biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Det kan till exempel handla om att tillhandahålla aktuell information om lagstiftning och hur administrationen av en internationell adoption fungerar i landet. Det kan också handla om att bistå vid utredning av släktskap mellan sökanden och barnet, till exempel genom att medverka till provtagning för DNA-undersökning. Den svenska utlandsmyndigheten kan även bistå med att ge en generell bild av situationen för barn i landet vilket kan ha betydelse för bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa. En bestämmelse om skyldighet för svenska utlandsmyndigheter att biträda MFoF ska föras in i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Beslut om tillstånd till adoption ska fattas inom tre månader

Den genomsnittliga handläggningstiden hos MFoF av ärenden om tillstånd till enskild adoption har varit 70 dagar de senaste två åren. Handläggningstidens längd varierar och påverkas bland annat av vilka utredningsåtgärder MFoF behöver vidta med anledning av ansökan. Jag föreslår därför att ett beslut om tillstånd till adoption av ett barn från utlandet ska fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in. Om det finns särskilda skäl får MFoF besluta att förlänga utredningen för viss tid. Särskilda skäl för att förlänga utredningstiden kan till exempel vara att det är svårt att få

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kontakt med utländska myndigheter eller att sökandena behöver komplettera sin ansökan.

Prövningen ska göras innan barnet lämnar ursprungslandet

För att en prövning av om en adoption är till barnets bästa ska uppnå sitt syfte ska MFoF:s prövning, precis som i dag, göras innan barnet har lämnat ursprungslandet. Det ska alltså finnas ett giltigt beslut från MFoF innan barnet lämnar landet. Om ett sådant beslut saknas ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige. MFoF kan enligt 5 § andra stycket LAIS, om det finns synnerliga skäl, godkänna att beslutet ska gälla i Sverige trots att förutsättningarna inte är uppfyllda. Jag har övervägt att även villkora det automatiska erkännandet av adoptioner från andra länder med ett krav på att fortsatt samtycke har lämnats. Det har betydelse i adoptioner från länder som inte är anslutna till 1993 års Haagkonvention. En risk är dock att länder som inte är anslutna saknar procedurer för att invänta fortsatt samtycke och att ett adoptionsbeslut kan hinna fattas innan ett fortsatt samtycke har lämnats. Jag ser därför problem med en sådan ordning.

Om MFoF inte godkänner att det utländska adoptionsbeslutet ska gälla i Sverige kan adoptivföräldrarna, med dagens regler, ansöka om adoption av barnet i svensk domstol. I en sådan situation kan domstolen komma fram till att adoptionen inte är till barnets bästa. I många fall har dock barnet redan varit en tid i de sökandens vård och adoptionen kan då bedömas vara till barnets bästa trots att de blivande adoptivföräldrarna kringgått adoptionslagstiftningen. I avsnitt 8.10.5 lämnar jag förslag som syftar till att förhindra att de regler som ska säkerställa barnets bästa vid adoption på detta sätt inte respekteras.

Ett beslut om tillstånd till adoption ska vara tidsbegränsat och ska kunna återkallas

Ett beslut om tillstånd till adoption ska gälla så länge sökanden har ett medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).[230] Om socialnämndens medgivande upphör att gälla innan den som

[230] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

har fått ett tillstånd har tagit emot barnet i sin vård och personen fortfarande vill adoptera måste han eller hon göra en ny ansökan om internationell adoption.

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att informera MFoF om förändringar, i Sverige eller i utlandet, som kan ha betydelse för tillståndet till adoption av barnet. Det kan till exempel handla om förändringar i de sökandens eller i barnets livssituation. Det kan också vara att det inte längre finns ett godtagbart förfarande för adoptioner från det aktuella landet eller misstankar om oegentligheter. Ett beslut om tillstånd till adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

Beslut om tillstånd och återkallelse av tillstånd ska kunna överklagas

MFoF:s beslut om tillstånd till internationell adoption och återkallelse av ett tillstånd till internationell adoption, ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8.10.4 Prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF

Utredarens förslag: Ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention ska flyttas från socialnämnderna till MFoF.

Fokus i prövningen ska vara att säkerställa att all dokumentation finns tillgänglig och att den är korrekt. MFoF bör etablera ett samarbete med en aktör som kan göra en teknisk bedömning av om adoptionsdokumenten i ärendet är äkta.

MFoF:s ska skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan pröva om samtycke ska ges. Tiden ska kunna förlängas om det finns särskilda skäl.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

MFoF har bättre förutsättningar att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta

Som redovisats i avsnitt 8.2.4 ansvarar kommunerna för att pröva och besluta om adoptionsförfarandet får fortsätta. I det ansvaret ligger både att pröva sökandens lämplighet och behörighet att adoptera just det föreslagna barnet och att granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om barnets identitet, samtycke, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Som framgår i avsnitt 8.7.3 gör socialtjänsten dock i regel inte någon närmare kontroll av adoptionshandlingarna. Uppfattningen är att det är adoptionsorganisationerna som ska granska adoptionshandlingarna.

MFoF har föreslagit att den i egenskap av centralmyndighet ska överta ansvaret för att pröva och besluta i frågan om adoptionsförfarandet får fortsätta eftersom det skulle ge en möjlighet att stoppa adoptioner som inte bedöms uppfylla de krav som uppställs i lagstiftning och konventioner, bland annat på barns identitet, adopterbarhet, och tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Jag delar MFoF:s bedömning att den i egenskap av centralmyndighet och med den kunskap den har om adoptionsverksamheten, har bättre förutsättningar att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta. Jag föreslår därför att prövningen enligt 6 kap. 14 § SoL[231] ska flyttas från socialnämnderna till MFoF.

Mitt förslag i avsnitt 8.10.3 innebär att adoption av ett barn med hemvist i ett annat land, endast kommer vara tillåten i de fall det finns en nära personlig relation mellan de sökande och barnet redan före adoptionen. Prövningen av sökandens lämplighet och behörighet att adoptera just det specifika barnet kommer därvid göras redan i samband med MFoF:s tillstånd till adoption. Fokus vid prövningen av fortsatt samtycke kommer därför främst vara att säkerställa att all dokumentation om barnet finns tillgänglig och att den är korrekt. MFoF ska därvid noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, samtycke, barnets adopterbarhet och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.

[231] 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

MFoF ska skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan pröva om samtycke ska ges. Eftersom handlingar kan behöva översättas och kompletteras föreslår jag att tiden ska kunna förlängas om det finns särskilda skäl.

MFoF:s beslut att inte lämna samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

MFoF bör etablera ett samarbete med en aktör som kan granska att adoptionsdokumenten är äkta

Som konstaterats gör socialnämnderna i dag ingen prövning av att dokumenten i adoptionsärendet är äkta. Enligt HCCH:s rekommendationer bör staterna införa förfaranden som gör det möjligt för myndigheterna att snabbt och effektivt granska och kontrollera giltigheten, riktigheten och fullständigheten hos de dokument som läggs fram under adoptionsprocessen. Staterna ska säkerställa att originaldokumentet eller en bestyrkt kopia av alla handlingar, såsom födelsebevis, samtycke till adoption och beslutet om barnets adopterbarhet skickas till det mottagande landet.[232]

Jag anser att MFoF, på liknande sätt som den norska centralmyndigheten, bör samverka med en lämplig aktör som kan bistå med att granska att adoptionsdokumenten är äkta. Till exempel utför Dokumentanalyssektionen inom Nationellt forensiskt centrum (NFC) kvalificerade dokumentundersökningar. NFC kan även genomföra undersökningar på uppdrag av andra än polisen.[233] Enligt artikel 10.1 Palermoprotokollet ska staternas rättsvårdande myndigheter, immigrationsmyndigheter och andra berörda myndigheter på lämpligt sätt samarbeta med varandra genom informationsutbyte för att förhindra människohandel, se volym 2 kapitel 1.

[232] HCCH (2023), s. 82 f.
[233] E-post till Adoptionskommissionen från Informationsteknikenheten vid Nationellt forensiskt centrum (NFC) den 21 oktober 2024.

Underrättelseskyldighet till socialnämnden

För att socialnämnden ska kunna ta sitt ansvar för barnets situation innan beslut har fattats om adoption (6 kap. 1 § SoL)[234] och efter beslutet om adoption (5 kap. 1 § punkt 9 SoL),[235] måste nämnden få information om att de blivande adoptivföräldrarna kommer att ta emot ett barn i sitt hem. MFoF ska därför underrätta den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 6 kap. 12 § SoL[236] om att myndigheten har lämnat samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Underrättelseskyldigheten innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Socialnämnden ska därvid ta kontakt med de blivande adoptivföräldrarna för att planera hur och när en uppföljande kontakt ska tas sedan barnet har tagits emot i sökandens hem.

8.10.5 Om sökanden saknar tillstånd från MFoF ska domstolen avvisa ansökan om adoption

Utredningens förslag: En ansökan om adoption som avser ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption får tas upp till prövning av domstolen endast om MFoF har gett tillstånd till adoptionen.

De regler som ska säkerställa barnets bästa vid adoption måste respekteras

Som framgår av avsnitt 8.7.3 finns det inget som hindrar att den som vill adoptera ett barn vänder sig direkt till tingsrätten utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet samt tillstånd till enskild adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om sökanden vänder sig direkt till svensk domstol kan det alltså vara så att barnet lämnar sitt hemland utan att någon prövning har gjorts av om sökandena är lämpliga som adoptivföräldrar eller om en adoption i övrigt är till barnets bästa. Sökandena behöver inte heller gå föräldrautbildning. I en sådan

[234] 22 kap. 8 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[235] 18 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[236] 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

situation kan domstolen komma fram till att adoptionen inte är till barnets bästa och socialtjänsten blir då skyldig att se till att barnet får det skydd och stöd som det behöver (5 kap. 1 § punkt 8 SoL).[237] I många fall har dock barnet redan varit en tid i de sökandens vård och adoptionen kan då bedömas vara till barnets bästa trots att de blivande adoptivföräldrarna kringgått adoptionslagstiftningen. Den enda sanktionsmöjlighet som finns är att de sökanden kan dömas till böter (15 § LIA).

Jag anser att det är mycket problematiskt att det regelverk som syftar till att säkerställa barnets bästa vid internationell adoption kan kringgås på detta sätt. Att sökande kan dömas till böter i efterhand är enligt min bedömning inte tillräckligt för att förhindra ett kringgående av regelverket. I syfte att stärka rättssäkerheten vid internationella adoptioner föreslår jag därför, i likhet med 2008 års adoptionsutredning, att i det fall att ansökan om adoption gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption bör svensk domstol få ta upp en ansökan om adoption till prövning endast om sökandena har fått MFoF:s tillstånd att adoptera. Ett sådant tillstånd förutsätter enligt utredningens förslag att det har prövats att den tänkta adoptionen är till barnets bästa (se avsnitt 8.10.3). Om sökanden inte har bifogat ett beslut om tillstånd till adoptionen, ska domstolen avvisa sökandens ansökan om adoption. En bestämmelse om att domstolen bara får pröva en ansökan om adoption om MFoF har lämnat tillstånd till adoptionen bör införas i föräldrabalken.

Om det skulle hända att ett barn redan har adopterats i sitt hemland innan det kommer till Sverige, kan konsekvensen bli att adoptanten varken kan få adoptionen godkänd av MFoF eller få ett nytt beslut om adoption i svensk domstol. Enligt huvudregeln i 5 § LAIS ska ett utländskt beslut om adoption inte godkännas om adoptionen inte har genomförts enligt bestämmelserna i 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken. MFoF kan dock enligt 5 § andra stycket LAIS godkänna ett utländskt adoptionsbeslut trots att förutsättningarna inte är uppfyllda, om det finns synnerliga skäl. Det kan till exempel röra sig om situationer då det finns en rimlig förklaring till att regelverket för internationella adoptioner inte har följts och det med hänsyn till barnets bästa skulle framstå som stötande om adoptionen inte blev gällande i Sverige. MFoF:s beslut att inte godkänna ett utländskt adoptionsbeslut kan överklagas till förvaltningsrätten.

[237] 18 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Är ett krav på tillstånd från MFoF för att domstol ska få pröva en ansökan om internationell adoption förenligt med regeringsformen och Europakonventionen?

Artikel 6 i Europakonventionen handlar om rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång. Av artikeln följer att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag (artikel 6.1). Adoption är en typ av fråga som rör civila rättigheter och därför anses falla under tillämpningsområdet för artikel 6. Ett krav på tillstånd från MFoF till internationell adoption skulle kunna anses komma i strid med konventionens artikel 6 både vad gäller rätten till domstolsprövning och kravet på förhandling inom skälig tid. Enligt 2 kap. 11 § regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Ett krav på tillstånd för att få väcka talan om adoption utgör ett villkor för domstolsprövning som skulle kunna innebära ett åsidosättande av den enskildes rättigheter enligt Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning får dock begränsas på olika sätt under förutsättning att begränsningen tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningarna får dock inte vara så långtgående att de urholkar det centrala innehållet i den av artikeln garanterade rättigheter.[238]

Syftet med att uppställa krav på tillstånd till internationell adoption som villkor för domstolens sakprövning är att säkra att tillräcklig utredning finns för att säkerställa att barnets bästa tillgodoses genom adoptionen. Det krav på tillstånd som jag föreslår i avsnitt 8.10.3 syftar till att säkerställa att det finns särskilda skäl att adoptera, att förfarandet är godtagbart och att adoptionen är till barnets bästa. Tillståndet ska ges innan barnet lämnar sitt hemvistland. För att MFoF ska pröva en ansökan om tillstånd att adoptera ett barn från ett annat land krävs att sökande har medgivande från socialnämnden enligt 6 kap. 12 § SoL.[239] Ett medgivande får lämnas endast om sökanden är lämpad att adoptera. Vid bedömningen av den sökandes lämp-

[238] Se Ashingdane mot Storbritannien no. 8225/78 den 28 maj 1985.
[239] 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

lighet ska vissa i lagen särskilt angivna omständigheter beaktas såsom sökandens kunskaper och insikter och adoptivbarn och deras behov, den planerade adoptionens innebörd och den sökandes personliga egenskaper och sociala nätverk. Den sökande ska också ha deltagit i en av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption. Sammantaget utgör dessa krav ett skydd för att barn från ett annat land adopteras av svenska sökande endast i de fall det, så långt det är möjligt, kan fastställas att adoptionen är till barnets bästa. Den föreslagna regleringen avser krav på medgivande respektive tillstånd till adoption från behöriga myndigheter innan en domstol kan pröva ett yrkande om adoption. Kraven är uppställda för att säkerställa att en adoption av ett barn är till barnets bästa och bör därför vara uppfyllda för att frågan om adoption ska kunna prövas. Detta är ett legitimt syfte med den föreslagna ordningen och är därför enligt min bedömning förenlig med regleringen i Europakonventionen.[240]

Av Europadomstolens praxis följer att om talan vid domstol kan väckas först efter ett förberedande administrativt förfarande, ska även tiden för förfarandet räknas in i den tid som ska bedömas enligt artikel 6.1.[241] Enligt förslaget i avsnitt 8.10.3 ska MFoF:s utredning vid ansökan om internationell adoption vara slutförd senast inom tre månader. Min bedömning är att förslaget därmed också i detta hänseende är förenligt med Europakonventionen.

Är ett krav på tillstånd från MFoF för att domstol ska få pröva en ansökan om internationell adoption förenligt med ett barnrättsperspektiv?

När regeringen i prop. 2017/18:121 tog ställning till förslaget från 2008 års adoptionsutredning om ett krav på medgivande respektive tillstånd för att få domstolsprövning av en ansökan om adoption, anfördes att ett sådant krav kunde vara problematiskt ur ett barnrättsperspektiv. Någon närmare förklaring av vad som avsågs med detta gavs inte. Regeringen påpekade att i ett enskilt fall kan det tänkas

[240] Jämför kravet enligt 6 kap. 17 c § föräldrabalken på deltagande i informationssamtal för att ett yrkande om vårdnad, boende och umgänge ska få tas upp till prövning.
[241] Se till exempel König mot Tyskland no. 6232/73 den 28 juni 1978, Erkner och Hofauer mot Österrike den 24 oktober 1986 och 24 mars 1987, Schouten och Meldrum mot Nederländerna no. 19005/91; 19006/91 den 9 december 1994 och Hans Danelius et al (2023), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 385.

att en adoption med hänsyn till samtliga omständigheter anses vara till barnets bästa trots att regelverket inte har följts. Att inte tillåta att ansökan prövas i sak kan då framstå som orimligt.

Att anlägga ett barnrättsperspektiv innebär att erkänna och respektera ett barns fulla människovärde, att barnets integritet respekteras och att ett barn inte diskrimineras på grund av härkomst, kön, religion, funktionsnedsättning eller andra liknande skäl. Förenklat uttryckt kan ett barnrättsperspektiv beskrivas som att i varje sammanhang där ett barns rättigheter aktualiseras utgå ifrån de principer som slås fast i barnkonventionen och att tillse att ett barns rättigheter tillgodoses. Det är just detta som säkras genom ett krav på att det ska finnas ett medgivande från socialnämnden att ta emot ett barn för adoption och genom kravet på tillstånd från MFoF om tillstånd till adoption av ett känt barn och att barnet blivit tillgängligt för adoption på ett sätt som är till barnets bästa. Kraven syftar till att ge domstolen ett grundligt underlag för att bedöma barnrättsperspektivet, ett underlag som är särskilt viktigt när det är fråga om att flytta ett barn över nationsgränser med allt vad det för med sig när det gäller att tillgodose barnets alla intressen, inte bara rätten till familj.

Förslagen löser delvis problemet med bristfällig statistik

Som redovisas i avsnitt 8.3.1 har MFoF ingen samlad statistik över hur många enskilda adoptioner som genomförs varje år, eftersom vissa sökanden vänder sig direkt till tingsrätten med en ansökan om adoption utan att MFoF prövat om förfarandet är godtagbart. Statskontoret har tidigare påtalat att tingsrätterna inte för någon statistik över adoptionsärenden utifrån adoptionstyp, det vill säga hur många enskilda respektive förmedlade adoptioner som de hanterar.[242] I mitt uppdrag har ingått att överväga om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik kring olika typer av adoptioner och om domstolarna bör ha rapporteringsskyldighet om adoptioner till MFoF.

Mitt förslag om att verksamheten med att förmedla barn för adoption ska avvecklas innebär att det inte längre behövs någon uppdelad statistik på enskilda respektive förmedlade adoptioner. Det

[242] MFoF, *Årsredovisning 2019* och Statskontoret (2021), s. 78, 97 och 117 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kommer endast att finnas en ärendetyp: internationell adoption. Mitt förslag om att det ska krävas tillstånd från MFoF för att domstol ska få pröva en ansökan om internationell adoption innebär dessutom att samtliga adoptionsärenden kommer att gå via MFoF. Myndigheten kommer därmed att få information om samtliga ärenden som rör internationell adoption till Sverige. Däremot kommer MFoF inte per automatik få information om vilka av dessa ärenden som leder till ett beslut om adoption i svensk domstol. Därmed kommer MFoF inte heller i fortsättningen att få fullständig statistik över antalet internationella adoptioner till Sverige.

Jag har övervägt att föreslå ett tillägg i 2 § förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m., som innebär att domstolarna ska lämna uppgift om beslut om adoption till MFoF. Mot bakgrund av det låga antalet internationella adoptioner bedömer jag dock att det inte är motiverat.

8.10.6 Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamheten måste systemet reformeras

Utredarens bedömning: Om regeringen inte vill avsluta förmedlingsverksamhet genom auktoriserade sammanslutningar måste verksamheten reformeras från grunden. I dag finns ekonomiska intressen i förmedlingsverksamheten som innebär en påtaglig risk i den internationella adoptionsprocessen. Barnets bästa måste vara överordnat alla andra intressen.

Staten måste finansiera förmedlingsverksamheten

Adoptionsorganisationernas beroende av adoptionsavgifter för sin verksamhet måste elimineras eftersom det innebär en påtaglig risk för att vuxnas behov prioriteras framför barnens behov.

Som redovisas i avsnitt 8.3.2 och 8.7.3 kommer AC:s genomsnittliga adoptionskostnad för 2025 att uppgå till cirka 280 000 svenska kronor. Adoptivföräldrar betalar den administrativa kostnaden för själva förmedlingen (kostnader som finns i anslutning till den svenska adoptionsorganisationen) samt de faktiska kostnader som

är kopplade till adoptionen i utlandet (kostnader till myndigheter, domstolar, tolk, översättningskostnader med mera).[243] Sverige särskiljer finansiering och organisering av internationella adoptioner från nationella adoptioner som handläggs av socialtjänsten och finansieras med offentliga medel. Jag anser att samma syn på finansiering av adoptioner ska gälla oavsett om det barn som ska adopteras har fötts i Sverige eller i utlandet. Det innebär att adoptionsorganisationernas förmedlingsverksamhet i mycket högre grad än i dag – eller till och med fullt ut – ska finansieras av staten. Dessutom delar jag 2003 års adoptionsutrednings slutsats att den del av adoptionsavgiften som avser kostnader i barnets ursprungsland endast ska beräknas på de faktiska kostnader som belöper på det enskilda barnets adoption. Att adoptionsavgifterna – som i dag – även finansierar ursprungsländernas välfärdsutveckling i övrigt innebär hög risk för att det skapas ett beroende av inkomster från internationell adoptionsverksamhet och ett incitament att förmedla fler barn för internationell adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv.

Det krävs en betydligt starkare kontroll från svenska aktörers sida av att adoptionen är till barnets bästa

En förutsättning för en fortsatt förmedlingsverksamhet genom ideella föreningar är att de förslag som MFoF lämnade i maj 2024 och som syftar till att stärka tillsynen över adoptionsorganisationernas förmedlingsarbete genomförs.[244] Utifrån de brister jag konstaterat vad gäller adoptionsorganisationernas ansvar för att säkerställa att det finns en fullgod dokumentation i varje adoptionsärende, måste det dessutom säkerställas att adoptionsorganisationerna, fullt ut, följer de krav som följer av HCCH:s vägledning för att förebygga och hantera oegentligheter.[245] Det kräver helt andra kontroller, processer och resurser än i dag. Det har från flera håll framförts att om rekommendationerna i HCCH:s vägledning ska följas fullt ut kan internationell adoptionsverksamhet inte bedrivas. Min bedömning är emellertid att om de uppställda kraven inte kan tillgodoses bör internationell adoptionsförmedling av okända barn inte tillåtas.

[243] BFA. Förändra finansieringen av adoptionsverksamheten i Sverige. https://www.bfa.se/media/1316/forandra-finansieringen-av-adoptionsverksamheten-i-sverige.pdf. Hämtad 2025-03-27.
[244] MFoF *(2024)*, *Fler verktyg inom tillsynen.*
[245] HCCH, (2023).

9 Adoptionsspecifikt stöd

9.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen utreda behov av adoptionsspecifikt stöd, föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras. Adoptionskommissionen ska även lämna förslag på vilka åtgärder regeringen, statliga myndigheter och adoptionsförmedlare i Sverige bör vidta när uppgifter om oegentligheter inom den internationella adoptionsverksamheten framkommer. Kommissionen ska också föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.[1]

9.2 Inledning

Enligt artikel 9 i 1993 års Haagkonvention ska centralmyndigheterna främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.[2] I både internationell och svensk rätt finns dessutom bestämmelser som rör adopterades rätt till sitt ursprung och sin identitet.

Med begreppet adoptionsspecifikt stöd, eller Post Adoption Services (PAS), avses ofta stöd som ges till adopterade personer och deras föräldrar före, under och efter en adoption. Detta kapitel

[1] Dir. 2021:95 *Sveriges internationella adoptionsverksamhet - lärdomar och vägen framåt*, s. 10 och 12.
[2] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide No.1*, s. 125.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

handlar om stöd efter adoption till framför allt adopterade personer men i viss mån även adoptivföräldrar. Adoptionsspecifikt stöd betyder därför här främst insatser till adopterade personer för att tillgodose behov som på olika sätt kan härledas till omständigheter kopplade till adoptionen. Vilket behov av stöd som adopterade personer har kan däremot skilja sig åt och behöver inte vara specifikt för just adopterade personer.

9.3 Övergripande bedömning av behovet av stöd

Utredarens bedömning: Det stöd som finns i dag till personer som adopterats internationellt räcker inte för att möta behoven. Internationellt adopterade personer behöver erbjudas ett bättre stöd i ursprungssökning och ett bättre psykosocialt stöd. Det behövs även ett visst ekonomiskt stöd till internationellt adopterade personer som vill söka sitt ursprung. Kunskapen och kompetensen om adopterade och adoptionsrelaterade frågor behöver också öka i samhället, särskilt hos de yrkesgrupper som möter adopterade personer som kan vara i behov av stöd. Det gäller bland annat socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrin och vuxenpsykiatrin samt övrig hälso- och sjukvård, förskola och skola.

9.3.1 Det har länge funnits kunskap om att adopterade personer kan behöva särskilt stöd

Flera forskningsstudier har visat att adopterade personer kan vara i behov av särskilt stöd

En rad tidigare studier och rapporter har visat att det behövs särskilt stöd till personer som har adopterats och att de inte får tillgång till adekvat stöd och behandling. Redan på 1980-talet visade forskning på behovet av särskilt stöd för utlandsadopterade personer. I mitten av 1990-talet framkom i en rapport från Statens Institutionsstyrelse (SiS) att ungdomar som adopterats från ett annat land var överrepresenterade bland de inskrivna på särskilda

ungdomshem. De var ofta inskrivna på grund av psykiska problem.[3] Forskaren Anders Hjern uppmärksammade i slutet av 1990-talet gruppen adopterade i en folkhälsostudie om barn med utländskt ursprung i Stockholm.[4] Det blev början till fortsatt forskning. En studie från 2002 visade att personer som adopterats från ett annat land hade högre självmordstal och påtagligt förhöjd risk för psykisk sjukdom och missbruk.[5]

Regeringen bedömde 2001 att socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) inte hade tillräckliga kunskaper om de särskilda problem som adopterade personer kunde uppleva, särskilt under tonårstiden. Regeringen påpekade också att det endast var de större kommunerna som hade möjlighet att bygga upp kunskap och erfarenhet om adopterade personers behov av stöd samt erbjuda särskild rådgivning för barn. Därför gav regeringen en utredning i uppdrag att föreslå åtgärder som bättre tillgodosåg adoptivfamiljernas behov.[6] I den forskningsgenomgång som utredningen om internationella adoptionsfrågor lät göra framkommer att adopterade personer var överrepresenterade i kliniska grupper vad gällde psykiska problem, relationsproblem, skolproblem och asocialt beteende. Ju äldre barnet varit vid adoptionen, desto större risk för psykiska och sociala anpassningsproblem. Tonåren och tidig vuxenålder var perioder med ökade svårigheter på grund av identitetsproblem.[7] Regeringen lämnade dock inte något förslag om stöd i den efterföljande propositionen. Vi vet inte anledningen till detta. Utredaren för 2003 års adoptionsutredning uppger att en anledning kan vara att utredningens förslag inte var tillräckligt konkret utformat och att de inte heller föreslog en finansiering.[8]

Två decennier senare, 2021, påtalade regeringen återigen att det behövs ökad kompetens för att möta den högre psykiska ohälsan hos adopterade personer jämfört med befolkningen i övrigt. Reger-

[3] Statens institutionsstyrelse (1996), *Adoptivbarn, ungdom och omhändertagen. Dokumentation från en konferens i Linköping den 15 april 1996, arrangerad av Folåsa behandlingshem*. Allmän SiS-rapport 1996:4.
[4] A. Hjern (1998), *Migration till segregation - en folkhälsorapport om barn med utländskt ursprung i Stockholm, Centrum för barn- och ungdomshälsa.* Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting.
[5] A. Hjern, F. Lindblad och B. Vinnerljung (2002), Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study. *The Lancet*. Vol. 360, nr 9331, 10 August 2002, s. 443–448. *Läkartidningen.* Vol. 100, nr 9, 2003, s. 707–709.
[6] Dir. 2001:93 *Internationella adoptioner m.m*.
[7] SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris? Volym 2 Sammanställning av adoptionsforskning*, s. 11 ff.
[8] Intervju med den särskilda utredaren för 2003 års adoptionsutredning 2024-02-20.

ingen gav därför Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade personer. Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport från 2022 att de allra flesta personer som har adopterats internationellt har en positiv, social, kognitiv och emotionell anpassning, samtidigt som forskning visar att de som grupp har högre risk än andra för allvarlig psykisk och social ohälsa samt suicid. Orsaker till detta har enligt Socialstyrelsen koppling till uppväxtförhållanden innan adoptionen samt adoptivföräldrarnas beredskap och tillgång till adekvat stöd för den som har adopterats.[9] Även Socialstyrelsens intervjuer med organisationer för adopterade, adoptionsorganisationer och företrädare för professionen visade att adopterade personer har en ökad sårbarhet på grund av uppbrott, separationer och andra händelser som kan medföra olika typer av trauma. Det kan i sin tur leda till anknytningsproblematik som påverkar den adopterade personen under hela livet. Om barnet inte fått sina behov tillgodosedda, kan det leda till exempelvis psykisk ohälsa, riskbruk, beroendeproblematik och självskadebeteenden i vuxen ålder.[10]

År 2021 gav Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag åt forskarna Anders Hjern och Bo Vinnerljung att genomföra en registerbaserad studie om hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade personer i vuxen ålder. Syftet var att följa upp de studier som gjordes 20 år tidigare och som visade att personer som adopterats internationellt hade påtagligt ökade risker för psykiatrisk vård och självmord under ungdomsåren och som ung vuxen. I studien jämförs internationellt adopterade personer med gruppen flyktingar samt infödda svenskar med svensk bakgrund. Resultaten av studien visar att internationellt adopterade personers ökade behov av psykiatrisk vård fortsätter upp i vuxen ålder. Jämfört med flyktingar och svenskfödda hade internationellt adopterade personer oftare behandlats inom psykiatrisk vård efter 18 års ålder. Internationellt adopterade personer var överrepresenterade vad gällde såväl depressioner, missbruk, psykossjukdomar och självmordshandlingar som andra självskador. Studien visade dessutom att personer som har adopterats internationellt har svårare än andra att etablera och vidmakthålla parrela-

[9] Socialstyrelsen (2022), *Hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade*, s. 7 ff.
[10] Socialstyrelsen (2022), s. 56 ff.

tioner och lever oftare ensamma i vuxen ålder, vilket ökar risken för depression och självmord. Studien visar enligt forskarna på behov av statligt stöd till både adoptivfamiljer och adopterade personer.[11]

Personer som har adopterats har upplevt fler riskfaktorer för psykisk ohälsa än andra

Vår psykiska hälsa påverkas av en mängd faktorer såsom ärftlig sårbarhet, villkor under uppväxten, hur vi har det ekonomiskt och socialt, vanor och beteenden, förmåga att hantera påfrestningar med mera.[12] Faktorer som påverkar den psykiska hälsan kallas ibland för skyddsfaktorer och riskfaktorer. Ju fler riskfaktorer man utsätts för desto större risk att drabbas av psykisk ohälsa.[13]

Forskning om Adverse Childhood Experiences (ACE) visar att svåra händelser under barndomen medför ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa senare i livet.[14] ACE medför ökad risk för sjukdom och för tidig död i en rad folksjukdomar, såsom svår psykisk ohälsa, cancer, hjärt-kärlsjukdom och diabetes. Ju fler negativa barndomsupplevelser desto större risk för negativa följder. Att negativa barndomsupplevelser tidigt i livet kan ha så allvarliga följder hänger samman med den allvarliga, så kallade toxiska stress som påverkar barnets centrala nervsystem och andra organ under utvecklingen till vuxen. Negativa barndomsupplevelser har en omfattande negativ påverkan på människors liv och hälsa långt upp i åren och kan även påverka nästa generation.[15]

Många personer som har adopterats internationellt har upplevt flera svåra händelser tidigt i livet, som till exempel att separeras från sina föräldrar, byten av omvårdnadspersoner samt psykisk och fysisk vanvård. Många vittnar dessutom om rasism, diskriminering och

[11] A. Hjern och B. Vinnerljung (2022), *Hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade i vuxen ålder*, s. 42 ff.
[12] https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/. Hämtad 2024-12-20.
[13] https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/. Hämtad 2024-12-20.
[14] Centers for Disease Control and Prevention (2021), *Adverse Childhood Experiences Prevention Strategy*. Atlanta, GA: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention.
[15] S-O. Andersson et al. (2021), *Adverse Childhood Experiences are associated with choice of partner, both partners' relationship and psychosocial health as reported one year after birth of a common child. A cross-sectional study.*

utanförskap som börjar i skolan och följer med upp i vuxen ålder. Att adopterade personer ofta har utsatts för flera sådana riskfaktorer ger en ökad sårbarhet, som kan göra sig påmind i olika skeden av den adopterade personens liv, till exempel i samband med förändringar eller livskriser. Att bli tonåring, etablera ett parförhållande, att bli förälder eller förlora en nära anhörig är några exempel på sådant som kan innebära extra påfrestningar för en adopterad person. Tillgång till professionellt stöd i sådana livssituationer minskar risken för framtida ohälsa.

9.3.2 Visst adoptionsspecifikt stöd erbjuds redan i dag

I dag erbjuds visst adoptionsspecifikt stöd av socialtjänsten, hälso- och sjukvården och MFoF. Även Adoptionscentrum (AC) och organisationer för adopterade erbjuder stöd till adopterade personer.

Socialtjänsten har enligt 5 kap. 1 § punkt 9 SoL[16] ett särskilt utpekat ansvar att ge stöd och hjälp till adopterade barn och deras familjer efter en adoption. De ska tillgodose adoptivfamiljers behov av stöd och rådgivning. Socialtjänstens särskilda ansvar för stöd till adopterade omfattar dock inte vuxna adopterade. Såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården har därutöver ett övergripande ansvar att erbjuda det stöd och den vård som den enskilde behöver. Därmed har exempelvis primärvården, elevhälsan, ungdomsmottagningarna och BUP ett övergripande ansvar att utifrån sina respektive uppdrag tillgodose det stöd och den vård som adopterade och deras familjer behöver. Socialtjänsten har inte något särskilt ansvar vad gäller stöd till ursprungssökning, men bör enligt MFoF:s allmänna råd erbjuda råd och stöd när en adopterad person begär att få ta del av uppgifter om sin adoption. Socialtjänsten bör också ge information om vart man kan vända sig för att få veta mer om sitt ursprung.[17] MFoF har publicerat en vägledning vid ursprungssökning för landets kommuner för att stärka socialtjänstens kompetens och möjlighet att stödja internationellt adopterade personer i ursprungssökning.

[16] 18 kap. 10 socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag - för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.
[17] MFoF (2022), *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption*.

MFoF har sedan 2020 haft två regeringsuppdrag som riktar sig till vuxna adopterade. Det ena är ett tillfälligt uppdrag att tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade personer över 15 år, från och med 2022 även till adoptivföräldrar. Efter upphandling har samtalsstödet erbjudits via Apoteksgårdens Kognitiva Center AB. Samtalsstödet är kostnadsfritt och består av individuella psykoterapeutiska stödsamtal samt gruppsamtal som utförs av legitimerade psykoterapeuter och legitimerade psykologer. Stödet ska vara ett komplement till den ordinarie hälso- och sjukvården och innebär alltså inte någon behandling utan vägledande samtal.[18]

Det andra uppdraget MFoF har är att erbjuda individuellt stöd till ursprungssökning. Myndigheten har haft tillfälliga regeringsuppdrag sedan 2020, men under 2023 blev det klart med en långsiktig finansiering och kostnaderna för stöd vid ursprungssökning ingår numera i myndighetens ordinarie anslag. Detta stöd är kostnadsfritt och begränsat till personer över 18 år. Stödet avser i första hand ett vägledande stöd i sökprocessen, det vill säga hjälp till självhjälp.[19]

Auktoriserade adoptionsorganisationer erbjuder också stöd till vuxna adopterade. AC har arbetat med PAS i 30 år, utan statligt stöd. AC erbjuder samtal för adopterade personer om känslor och tankar kring att vara adopterad, dock inte terapeutiskt samtalsstöd. Enligt AC tar de emot cirka fem samtal per dag. Vad gäller ursprungssökning anordnar AC workshops om röttersökning samt visst individuellt stöd vid utlämnande av adoptionshandlingar och stöd inför en återresa. AC arrangerar också gruppåterresor för adopterade och adoptivfamiljer som vill söka sitt biologiska ursprung eller vill lära känna sitt ursprungsland.[20] Även adoptionsorganisationen Barnen Framför Allt (BFA) har i vissa fall hjälpt personer som adopterats via dem att etablera kontakt med aktuella myndigheter, barnhem och organisationer på plats i ursprungslandet i samband med återresa.[21]

[18] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 3, 6, 12; Möte med Apoteksgården den 14 juni 2024.
[19] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* Slutrapport januari 2022. Regeringsuppdrag S2019/05315/RS (delvis); MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis) Januari 2024.
[20] Möte med AC 2023-10-23; MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*; s. 26.
[21] https://www.bfa.se/adopterad/. Hämtad 2024-10-21.

Adoptionsorganisationen Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA) har en stiftelse varifrån adopterade personer (i första hand de som adopterats genom FFIA) har möjlighet att ansöka om stipendium för återresa.[22]

Även flera organisationer och nätverk för adopterade har samlat information om hur adopterade personer kan söka sitt ursprung på sina webbplatser och flera organisationer bistår enskilda med råd och stöd vid ursprungssökning. Det gäller bland annat Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN), Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO) och Chileadoption.se.

9.3.3 Det nuvarande stödet är otillräckligt

Min bedömning är att det stöd som i dag erbjuds internationellt adopterade personer inte är tillräckligt. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården har inte tillräcklig kompetens om adoptionsrelaterade frågor för att kunna bemöta internationellt adopterade personer på ett adekvat sätt och ge det stöd som behövs. Dessutom är det adoptionsspecifika stöd som MFoF i dag erbjuder inte tillräckligt. Det finns blandade uppfattningar om det samtalsstöd som myndigheten i dag erbjuder via Apoteksgården. Det finns vissa problem med förtroende för stödet och stödet behöver bli mer tillgängligt. Det stöd i ursprungssökning som MFoF har gett har inte alltid varit tillräckligt konkret och hjälpsamt. Dessutom känner långt ifrån alla internationellt adopterade till att stödet finns.

Det befintliga stödet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården möter inte de behov som finns

Socialstyrelsens övergripande bedömning utifrån sin kartläggning 2022 var att det stöd och de insatser som erbjuds till adopterade personer och adoptivföräldrar inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte möter de behov som finns. Socialstyrelsens kartläggning visar att stödet är fragmentariskt och att det saknas en helhetsbild av hur de adoptionsspecifika behoven kan mötas. Det saknas också i stor utsträckning uppföljning och stöd efter en adoption, behoven uppmärksammas därför ofta först i skolan eller senare i

[22] http://www.ffia.se/om-ffias-stiftelse/stipendier-och-bidrag.aspx. Hämtad 2025-04-06.

tonåren och kan då ha utvecklats till olika svårigheter. Kartläggningen visar att det är svårt för kommuner och regioner att upprätthålla adoptionsspecifik kompetens och att det blir svårare med allt färre adoptioner. Det leder till en erfarenhetsbrist vilket i sin tur leder till kunskaps- och kompetensbrist både inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Socialstyrelsens rapport visar att socialtjänsten ser ett behov av kompetensutveckling inom adoptionsområdet medan hälso- och sjukvården anser att kunskap om anknytningsproblematik eller diagnoser (depression, adhd etc.) ofta är tillräckligt för att behandla adopterade personer med psykisk ohälsa. BUP och barnhabiliteringen har inte något specifikt stöd för adopterade personer, utan tar utgångspunkt i personens diagnos. De adoptionsspecifika behoven som BUP identifierat är anknytningsproblematik och sårbarhet.[23] Värt att påpeka är att svensk hälso- och sjukvård generellt är sjukdoms- och diagnosstyrd. Det kan göra det svårare för hälso- och sjukvården att fokusera på sådant som inte är en sjukdom eller diagnos – exempelvis adoption. Enligt Socialstyrelsen upplevdes det inom socialtjänsten som otydligt vilken hjälp, vård och stöd socialtjänsten ska ge. Det delade huvudmannaskapet mellan socialtjänsten och BUP är ett annat problem som innebär att enskilda slussas mellan olika verksamheter och att det ofta tar lång tid innan de får hjälp och stöd.[24]

I maj 2024 presenterade psykiatrikern och forskaren Mattias Strand och ST-läkaren i psykiatri Natte Hillerberg en intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd. I studien framkommer att det finns behov av ökad kunskap hos terapeuter och annan vårdpersonal, bland annat om hur adoptionstrauma, rasism och andra post-adoptionsfaktorer inverkar på adopterade personers hälsa. Flera deltagare framhöll att det finns behov av kompletterande psykoterapeutiska tillvägagångssätt utöver KBT. Ett annat problem som lyftes fram av deltagarna i studien var okunskap och ointresse hos vårdpersonal att tala om adoption samt en ”färgblindhet” och ovilja att prata om rasism.[25]

Även i våra intervjuer har adopterade personer samt psykologer, psykoterapeuter och forskare framfört att det finns för lite kunskap

[23] Socialstyrelsen (2022), s. 10.
[24] Socialstyrelsen (2022), s. 60 ff.
[25] M. Strand och N. Hillerberg (2024), Transnational adoptees in healthcare: barriers, resources, and needs. *Front. Public Health*. Vol. 12, 22 August 2024.

om adoptionsrelaterade frågor hos de yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården som möter individer med adoptionserfarenhet, till exempel mödra- och barnhälsovården, BUP, ungdomsmottagningar, primärvården och den specialiserade vården samt inom den kommunala hälso- och sjukvården. Bland annat framkommer att psykiatrin behöver bättre kunskap om trauma, rasism och förståelse för hur man kan bemöta adopterade personer.

Olika uppfattningar om MFoF:s befintliga samtalsstöd

MFoF:s utvärdering av stödet visar att de som tagit del av stödet är nöjda. Resultaten från Apoteksgårdens webbenkätundersökning till samtliga som tagit del av stödet, visar på en hög tillfredsställelse med stödet.[26] En del av dem vi har intervjuat har också framhållit att de tycker att samtalsstödet har fungerat bra och att de fått det stöd de efterfrågat.

Andra är dock mer kritiska till stödet. Föreningar för adopterade har i en skrivelse till Adoptionskommissionen framfört att många adopterade personer är missnöjda med stödet.[27] Det framkommer också i en enkät som Chileadoption.se genomförde bland sina medlemmar 2023.[28] Ett problem har varit att Apoteksgården haft ett bristfälligt förtroende bland en del internationellt adopterade, vilket till stor del handlat om att ägaren och grundaren av Apoteksgården har en koppling till adoption som uppfattas som partisk.[29] Även i våra intervjuer har flera uttryckt missnöje med samtalsstödet, det har exempelvis handlat om bristande kompetens och tillgänglighet. En återkommande invändning har också varit att vägledande samtal inte alltid räcker, utan att vissa behöver kunna erbjudas terapi och behandlande samtal.

[26] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*, s. 3, 8 och 13.
[27] Skrivelse inkommen till Adoptionskommissionen 2024-02-25.
[28] Chileadoption.se. Rapport från enkät till medlemmar i Chileadoption.se. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-01-15.
[29] Intervju med Apoteksgården 2024-06-14; M. Strand och N. Hillerberg (2024).

Adopterade personer önskar mer stöd i ursprungssökning än vad som erbjuds i dag

Företrädare för MFoF beskriver att de har kunnat hjälpa adopterade personer i ursprungssökning och återföreningar med ursprungsfamiljer. MFoF uppfattar också att adopterade personer är nöjda med att det är en statlig myndighet som hjälper till.[30] I sina slutrapporter lyfter MFoF också fram behov av utveckling och förbättring av detta stöd.[31] I våra intervjuer och i underlag vi fått in har det framkommit att det behövs mer stöd i ursprungssökning än vad MFoF kan erbjuda i dag. Vissa internationellt adopterade personer är kritiska till MFoF:s stöd i ursprungssökning och det är många som inte känner till att myndigheten erbjuder sådant stöd.

I våra intervjuer har det framkommit olika uppfattningar om AC:s stöd i ursprungssökning. Vissa adopterade personer upplever att de fått bra hjälp av AC. Andra är kritiska, bland annat till att AC kräver medlemskap för att stötta i ursprungssökning och tar betalt för en begränsad insats. Flera har också upplevt motstånd från AC när de har velat söka sina rötter.

En del adopterade personer har också haft svårt att hitta sina adoptionshandlingar och navigera i olika arkiv. De efterfrågar enklare tillgång till sina adoptionsdokument och vägledning till var handlingar finns.

Det behövs fler ”neutrala” forum för adopterade personer att mötas, utbyta erfarenheter och stötta varandra

Många internationellt adopterade personer efterfrågar ett informellt stöd, i form av forum där adopterade kan fungera som ett stöd för varandra. Bara att mötas och få spegla sig i varandras erfarenheter beskrivs som värdefullt. En del lyfter främst fram betydelsen av de sociala aspekterna och att få samlas kring en aktivitet. Andra efterfrågar mer uppstyrda samtalsträffar med olika teman med koppling till adoption. Adopterades föreningar och adoptionsorganisationer har ordnat träffar för adopterade och adoptivfamiljer, så vissa forum för erfarenhetsutbyte finns redan i dag. MFoF ger i

[30] Möte med MFoF 2022-02-10; Möte med MFoF 2023-05-31.
[31] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning. Slutrapport januari 2022*; MFoF (2024), *Slutrapport Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024.

dag statsbidrag till adopterades föreningar för att främja denna typ av verksamhet. Det behövs dock mer. Flera adopterade personer har i våra intervjuer och fokusgrupper utryckt att det är en fördel om det är en så neutral part som möjligt som anordnar sådana forum.

I dag finns inget ekonomiskt stöd till DNA-test och återresa

Många internationellt adopterade personer lägger ned mycket pengar på att få hjälp med adoptionsrelaterade insatser. Detta visar både våra intervjuer och fokusgrupper samt den intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd som Mattias Strand och Natte Hillerberg publicerade 2024.[32] Det samtalsstöd och stöd i ursprungssökning som MFoF ger i dag är kostnadsfritt. En del väljer att gå till en privatpraktiserande psykoterapeut, bland annat på grund av bristande kompetens i den ordinarie vården eller för att kunna välja en psykoterapeut som själv är adopterad eller rasifierad. Även ursprungssökning, DNA-test och återresor kostar mycket pengar. Vi har träffat många internationellt adopterade personer som av ekonomiska skäl inte kan göra ordentliga eftersökningar av sitt ursprung eller få den psykosociala hjälp de behöver. Det finns i dag inget ekonomiskt stöd för DNA-undersökning eller återresa till ursprungslandet. Såväl MFoF[33] som BFA[34] och AC har påtalat behovet av att adopterade får ekonomiskt stöd för en återresa till ursprungslandet, något som i många fall är nödvändigt för att finna sitt ursprung.

9.3.4 Sammanfattning av hur stödet behöver förbättras

– Personer som adopterats internationellt behöver få bättre kännedom om vilket stöd som erbjuds och det bör finnas en enkel och tydlig väg in till stödet, så att det når alla som behöver stöd.

[32] M. Strand och N. Hillerberg (2024).
[33] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.*, s. 27; MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024, s. 17.
[34] BFA (2018), *Ge relevant stöd till adopterade och deras familjer*. https://www.bfa.se/medlem/adoptionernas-framtid/bfa-stallningstagande-2018/. Hämtad 2025-04-08.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

- Samtalsstödet behöver bli mer tillgängligt genom möjlighet till fysiska samtal på fler orter i landet och det behöver finnas en större möjlighet att välja mellan olika utförare. Den adoptionsspecifika kompetensen hos den som ger samtalsstöd behöver säkerställas.
- Stödet i ursprungssökningen behöver bli mer konkret och hjälpsamt. Den som ger stöd behöver dra nytta av andra aktörer för att kunna ge ett bättre och mer praktiskt inriktat stöd.
- Det behövs fler neutrala forum för adopterade att mötas och utbyta erfarenheter.
- Adopterade personer behöver få enklare tillgång till sina adoptionsdokument och vägledning till var handlingar kan finnas.
- Det behövs en nationell DNA-databas och ett offentligt finansierat ekonomiskt bidrag för DNA-undersökning.
- Det behövs ett offentligt finansierat ekonomiskt bidrag för adopterade personers återresa till sitt ursprungsland.
- Det behövs en kompetenshöjning av de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade i sitt yrke, samt inhämtande av ny kunskap.

9.4 Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Utredarens förslag: Regeringen ska inrätta ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor, som samlar och samordnar det adoptionsspecifika stöd som staten erbjuder. Resurscentrumet ska vara en tydlig väg in för de adopterade personer som behöver stöd, men även för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Även adoptivföräldrar och adopterades övriga familj bör kunna få ett visst stöd. Resurscentrumet ska vända sig till både nationellt och internationellt adopterade.

Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor bör erbjuda såväl ett direkt stöd till adopterade personer som ett kunskapshöjande stöd till närstående, allmänhet och inte

209/25 Remiss - Sveriges internationella

minst till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. Det direkta stödet till adopterade personer bör innehålla ett utvecklat samtalsstöd, stöd i ursprungssökning och stöd vid misstankar om oegentligheter, men också en informativ och vägledande webbportal samt möjlighet till allmän rådgivning via telefon, exempelvis i frågor om arkiv, DNA och juridiska frågor. Ett resurscentrum bör därutöver erbjuda mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyte för adopterade personer. Det kompetenshöjande stödet till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade bör ges genom kunskapsförmedling på webbportalen, telefonrådgivning samt särskilda kompetenshöjande insatser.

Centrumet bör vara nationellt styrt och samordnat, samtidigt som vissa delar som samtalsstödet bör finnas utspritt och tillgängligt på olika orter i landet. Resurscentrumet bör tillvarata befintlig kompetens och erfarenheter i verksamhetens olika delar och inte minst adopterade personers kompetens. De kan exempelvis bidra genom att hålla i erfarenhetsutbyten och ordna mötesplatser, eller att stötta i ursprungssökning. Till Resurscentrumet knyts också ett rådgivande organ, där såväl forskare som personer som är internationellt adopterade bör ingå.

9.4.1 Det har länge efterfrågats ett ”centrum” där adoptionsspecifik kompetens samlas

Redan 2003 års adoptionsutredning föreslog ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum. Utredningens förslag innebar att adopterade personers uppväxt- och livsvillkor skulle förbättras genom bättre kunskapsunderlag för de professionella som arbetade med adoptionsanknutna frågor.[35] Som vi tidigare beskrivit genomfördes inte förslaget. Även Socialstyrelsen bedömde i sin kartläggning 2022 att det behövs en struktur för att samla in, strukturera och förmedla den kunskap som finns om adopterade personer och adoption i syfte att stärka kunskapsstyrningen inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.[36] Delar av det stöd som resurscentrumet enligt mitt förslag kommer att erbjuda, är sådant som MFoF erbjuder i dag. Det ska fortsättningsvis erbjudas av resurscentrumet.

[35] SOU 2003:49.
[36] Socialstyrelsens skriftliga svar, inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-14; Socialstyrelsen (2022).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det är dock viktigt att det nya resurscentrumet drar nytta och lärdomar av MFoF:s tidigare arbete.

I de intervjuer och fokusgrupper som vi genomfört har det funnits en samsyn om att det adoptionsspecifika stödet borde samlas på en plats, i ett nationellt kompetens- eller resurscentrum. Det har funnits en enighet om att en viktig uppgift för ett sådant centrum skulle vara att sammanställa och sprida kunskap inom adoptionsområdet till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade samt vid behov initiera ny forskning och utveckling inom området. Det har också funnits en enighet om att ett renodlat kunskaps- eller kompetenscentrum inte är tillräckligt, utan att det behövs ett direkt stöd till i första hand personer som adopterats internationellt. Det direktstöd som efterfrågas är samtalsstöd, mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyten, stöd vid ursprungssökning och DNA-sökning samt juridisk rådgivning. Även i den intervjustudie som Mattias Strand och Natte Hillerberg publicerade 2024 framkom att många av deras deltagare efterlyser ett samlat kunskapscentrum där olika aspekter och behov som rör transnationell adoption finns under samma tak, bland annat stöd och behandling, ursprungssökning och allmän juridisk rådgivning, till exempel i frågor om namnbyte, dubbla medborgarskap och arvstvister.[37]

Att samla allt stöd under ett ”tak” kan öka möjligheterna att de som behöver stöd hittar och kan få stöd. Det är viktigt att det är enkelt att hitta, att det upplevs vara ”låg tröskel” för att ta kontakt, att stödet erbjuds i olika former, på olika platser och utan alltför långa väntetider. I dag finns en stor risk att de som har störst behov av stöd, inte får del av något stöd. Det är också betydligt fler kvinnor än män som söker stöd och många män drar sig för att söka stöd även om de skulle behöva. Många vittnar också om att adopterade personer och adoptivföräldrar ofta väntar för länge med att söka stöd. Många har dåliga erfarenheter av att inte ha fått bra stöd inom den ordinarie vården. För andra har det dröjt länge innan de hittat ett stöd som passar. Adopterade personer har statistiskt sett en högre risk för självmord än övriga befolkningen. Det ökar betydelsen av att adopterade personer får tillgång till bra stöd i tid, och att stödet är lättillgängligt. MFoF:s erfarenhet är att för den stora majoriteten fungerar det med stöd på distans. Med bra digital tillgänglighet blir tillgången lika för alla i hela landet och även för

[37] M. Strand och N. Hillerberg (2024).

svenska adopterade personer som i dag bor utomlands.[38] En informativ och vägledande webbportal är en viktig del i att samla och sprida kunskap samt ”sänka trösklarna” för att ta emot information och stöd. Det ger internationellt adopterade personer en väg in till att själva läsa på om adoptionsrelaterade frågor, det stöd staten erbjuder och andra tips och kontakter. Webbportalen ger också allmänheten, närstående och personer som möter internationellt adopterade personer i sitt yrke en ingång och kunskap. Det är viktigt att en sådan webbportal blir känd för såväl allmänheten, de yrkesverksamma samt målgruppen själv.

Vårt förslag tillgodoser merparten av det som flera organisationer för adopterade har framfört till Adoptionskommissionen i ett gemensamt ställningstagande. De efterfrågar ett nationellt kunskapscenter som stimulerar forskning och som förmedlar kunskap genom bland annat utbildning och rådgivning, samordnar ursprungssökning och DNA-frågor och stöttar adopterade personer och deras närstående efter adoption. De föreslår att ett resurscentrum för internationellt adopterade personer även bör samla nationellt adopterade, familjehemsplacerade, barn tillkomna genom olika metoder för assisterad befruktning med donerade celler samt ensamkommande flyktingar. Ett alternativ som de föreslår är att resurscentrumet samverkar med och skapar synergieffekter med motsvarande centrum för de frågorna.[39] Det är möjligt att utvidga mitt förslag till att gälla fler målgrupper.

9.4.2 Liknande centrum inrättas i andra länder

I Nederländerna, inrättades 2023 ett expertcentrum för internationella adoptioner; Expertisecentrum interlandelijke adoptie, förkortat INEA. INEA beskriver sitt uppdrag som att de är den centrala platsen dit alla internationellt adopterade kan vända sig för att få stöd med frågor om internationell adoption, med särskilt fokus på de personer som upplever problem kring sin adoption. Även adoptivföräldrar och andra familjemedlemmar samt ursprungs-

[38] Inkomna synpunkter från MFoF på textutkast 2025-04-01.
[39] Adopterades organisationers presentation i riksdagen 2023-05-23; Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

föräldrar kan vända sig till INEA med vissa frågor.[40] INEA samlar in och tillgängliggör forskning inom adoptionsområdet samt vägleder internationellt adopterade personer när det gäller vart de kan vända sig för att söka sitt ursprung, göra DNA-sökning, hitta sin adoptionsakt eller få juridiskt stöd. Sedan 2025 erbjuder INEA direktstöd till familjer i form av ”Video home training” samt individuella samtal och gruppsamtal.[41] INEA arbetar även med att bygga upp nätverk för adopterade personer och bjuder in till olika typer av evenemang.[42]

Det finns förslag på att inrätta ett kompetenscentrum i Norge, i den rapport som den norska folkhälsomyndigheten lämnade 2021. Kompetenscentrumet ska enligt förslaget bland annat ansvara för att alla adoptivfamiljer erbjuds möjlighet att träffa en psykolog med kunskap om adoption under den första tiden efter adoptionen, samt driva en telefontjänst bemannad av vårdpersonal med erfarenhet av adoptivfamiljer och adoptionsrelaterade frågor och utmaningar.[43]

9.4.3 Kompetenscentrum är en etablerad form för att samla kunskap och erbjuda stöd

Kompetenscentrum är i dag en etablerad och relativt vanlig form för att samla kompetens inom ett visst område. Den huvudsakliga uppgiften är vanligtvis att samla och sprida kunskap till yrkesverksamma som i sitt arbete möter den berörda målgruppen. Det finns dock kompetenscentrum som även ger direktstöd till målgruppen, exempelvis Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK).

Vi har kartlagt åtta nationella kompetenscentrum i Sverige, för att se vilka lärdomar som går att dra från dessa.[44] Några framgångsfaktorer som framkom i undersökningen är att det bör finnas ett tydligt och avgränsat uppdrag, en stabil finansiering, rätt kompe-

[40] https://inea.nl/over-inea/. Hämtad 2025-01-16.
[41] E-post till Adoptionskommissionen från INEA den 27 februari 2025.
[42] Möte med INEA i Houten 2023-10-03.
[43] Folkhelseinstituttet (2021), *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier: Erfaringer og anbefalinger*, s. 12.
[44] Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg (NKÄ), Nationellt kompetenscentrum för suicidforskning och prevention (NASP), Nationellt kompetenscentrum anhöriga (NKA), Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH), Barnafrid (BARNAF), Svenskt Demenscentrum (SDC) och Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tens, att centret placeras hos en befintlig värdorganisation samt att det finns en trovärdighet hos målgruppen och hög tillgänglighet.

Kompenscentrum drivs ofta med en region, myndighet eller universitet som värdorganisation, men det finns även de som drivs i form av en egen stiftelse. Antalet medarbetare är ofta mellan 10 och 30 årsarbetare. Samtliga kompetenscentrum som ingått i vår kartläggning lyfter betydelsen av tvärfunktionella arbetslag med olika bakgrund. För att uppnå trovärdighet är det viktigt att centrumet är lyhört och har ett mottagarperspektiv. Ett sätt att säkra kunskapscentrumets relevans och få feedback är att använda brukarmedverkan eller fokusgrupper. Finansieringen av ett kompetenscentrum sker oftast genom anslag via en myndighets regleringsbrev, men kan även ske genom externa medel för forskning och enskilda projekt. Att söka externa medel kräver dock extra resurser och administration, vilket tar tid från huvuduppdraget. Stabil finansiering med flerårigt upplägg anges som viktigt för att ett kompetenscentrum ska etableras och fungera långsiktigt. Därutöver behöver ett kompetenscentrums uppdrag vara tydligt såväl internt som externt. Internt behöver medarbetarna förstå sin roll och sitt mandat. Externt behöver andra aktörer förstå kompetenscentrumets uppdrag och målgrupp. Kompetenscentrum som erbjuder direktstöd till individer kräver mer resurser samt mer praktisk, emotionell och juridisk kompetens än de kompetenscentrum som enbart riktar sig till professionen.[45]

9.4.4 Det adoptionsspecifika stödet bör samlas i ett nationellt resurscentrum

Utifrån vad som framkommit i vår utredning, i tidigare utredningar och studier samt jämförelser med andra länder och andra politikområden, är min bedömning att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor bör inrättas. Det ska samla och samordna det adoptionsspecifika stöd som staten erbjuder. Figuren nedan visar vilka delar som ett sådant centrum ska omfatta.

[45] Governo. *Kartläggning av nationella kompetenscentrum i Sverige*, 2024-01-30.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Figur 9.1 Sammanfattande bild över vilket stöd som ett resurscentrum ska erbjuda



Ett resurscentrum ger förutsättningar för ett lättillgängligt och kompetent stöd

Det är viktigt att säkerställa att de som behöver stöd har kännedom om detta resurscentrum och vilket stöd som erbjuds, samt att stödet är lättillgängligt. Resurscentrumet blir en tydlig väg in för de adopterade personer som behöver stöd samt för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Även adoptivföräldrar, adopterades övriga familj och närstående bör kunna få ett visst stöd.

Några viktiga utgångspunkter har varit att stödet ska vara lättillgängligt, väl uppstyrt och erbjudas med hög och bred kompetens. Min bedömning är därför att resurscentrumet bör vara nationellt styrt och samordnat, samtidigt som vissa delar som samtalsstödet bör finnas utspritt och tillgängligt på olika orter i landet. Resurscentrumet bör tillvarata befintlig kompetens och erfarenheter i verksamhetens olika delar och inte minst adopterade personers kompetens. De kan exempelvis bidra genom att hålla i erfarenhetsutbyten och ordna mötesplatser, agera ”jourhavande kompis”, ”kulturtolk” eller att stötta i ursprungssökning. Ytterligare ett sätt att tillvarata den kompetens och erfarenheter som finns är att det vid resurscentrumet inrättas ett rådgivande organ, där bland annat forskare

samt personer som är adopterade eller har annan relevant erfarenhet och kompetens ingår. Adopterade personers kompetens och erfarenheter kan tillvaratas och de får även möjlighet att påverka verksamheten. Ett rådgivande organ ger forskare möjlighet att få vetskap om vilka kunskapsbehov som finns, och kan utifrån det bistå i att bedöma vad som kan tillgodoses genom sammanställning av befintlig forskning och på vilka områden det behövs nya studier.

Ett resurscentrum bör samla både kunskapshöjande stöd och direktstöd till målgruppen

Jag anser att ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor bör erbjuda såväl ett direkt stöd till internationellt adopterade personer som ett kunskapshöjande stöd till närstående, allmänhet och inte minst till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. Det direkta stödet till adopterade personer bör innehålla ett utvecklat samtalsstöd och stöd i ursprungssökning, men också en informativ och vägledande webbportal samt möjlighet till allmän rådgivning via telefon, exempelvis i frågor om arkiv, DNA och juridiska frågor. Ett resurscentrum bör därutöver erbjuda mötesplatser och forum för erfarenhetsutbyte för adopterade. Det kompetenshöjande stödet till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade bör ges genom kunskapsförmedling på webbportalen, telefonrådgivning samt särskilda kompetenshöjande insatser.

Utgångspunkten har varit att i möjligaste mån lämna förslag som utgår från och stärker befintliga verksamheter och strukturer inom statlig styrning. Förslaget är delvis en vidareutveckling av de stödinsatser som MFoF ger i dag, där både ett kunskapshöjande stöd och direktstöd erbjuds. Ett alternativ till att samla stödet till internationellt adopterade i ett resurscentrum med både kunskapshöjande stöd till yrkesverksamma och ett direktstöd till målgruppen, är att förlita sig mer på de ordinarie strukturer som finns inom kommuner och regioner. Då skulle det direkta stödet till adopterade personer ges inom socialtjänsten och befintlig hälso- och sjukvård. Olika yrkesverksammas adoptionsspecifika kompetens skulle höjas genom att använda befintliga strukturer för kunskapsstyrning i staten, där Socialstyrelsen kunskapsstyr både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Denna struktur skulle kunna kompletteras med ett renodlat kompetenscentrum med uppgift att erbjuda kunskaps-

höjande insatser för relevanta professioner, främja forskning inom området, erbjuda forum och erfarenhetsutbyten samt även i övrigt sprida information och kunskap om adoptionsfrågor.

Jag bedömer dock att dessa alternativ inte skulle vara tillräckliga för att möta de behov som finns, vare sig på kort eller lång sikt. På kort sikt finns en risk att många adopterade inte alls får det stöd de behöver. På lång sikt kan kunskap och kompetens visserligen byggas upp på olika håll, men det är en utmaning eftersom internationellt adopterade personer är en förhållandevis liten grupp. Till skillnad mot en aktör som har internationellt adopterade personer som sin huvudsakliga målgrupp, är det svårt för personal inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården att få tillräckligt med erfarenhet och kompetens för att ge adekvat stöd och hjälp. Att förlita sig på ordinarie verksamheter skulle varken ge tillräckligt goda resultat eller vara kostnadseffektivt. Jag bedömer att både en generell och en riktad kompetenshöjning inom ordinarie verksamheter är viktig, men att det inte är tillräckligt för att möta de behov som finns hos adopterade personer och för att uppfylla de krav som ställs enligt 1993 års Haagkonvention.

En invändning mot att staten ska erbjuda direkt stöd till enskilda är att det kan bli problematiskt att ge en ”gräddfil” till just den här gruppen. Men Sverige har ett särskilt ansvar för de personer som adopterats internationellt. Enligt HCCH måste staterna göra allt i sin makt för att fullgöra denna skyldighet och tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.[46] Detta uppfylls inte i dag.

En risk med att samla stödet till adopterade personer i ett resurscentrum kan vara att den ordinarie vården och socialtjänsten avhänder sig sitt ansvar genom att i stället hänvisa adopterade personer som söker vård och stöd till ett resurscentrum. Stödet ska dock vara ett komplement och ska inte ersätta kommunernas och regionernas ansvar. Vissa adopterade personer som vänder sig till resurscentrumet kan komma att bli hänvisade till den ordinarie vården – där det så småningom bör kunna finnas fler yrkesverksamma som genomgått kompetensutveckling vid resurscentrumet och ökat sin adoptionsspecifika kompetens. Andra personer som först vänt sig till primärvården kan få tips om resurscentrumet, om vårdpersonalen bedömer att problemen är adoptionsrelaterade.

[46] HCCH (2008), s. 125.

Socialtjänsten har ett ansvar att ge stöd och hjälp till adopterade barn och deras familjer efter en adoption, men inte något specifikt ansvar för vuxna adopterade. Där fyller resurscentrumet en lucka. Socialtjänsten har inte heller något särskilt ansvar vad gäller stöd till ursprungssökning, men bör, enligt MFoF:s allmänna råd, erbjuda råd och stöd när en adopterad person begär att få ta del av uppgifter om sin adoption samt få information om vart han eller hon kan vända sig för att få veta mer om sitt ursprung.[47] Det är rimligt att socialtjänsten då kan lotsa vidare till resurscentrumet.

En fördel med ett statligt finansierat nationellt resurscentrum är att det säkerställer resurser till adoptionsspecifikt stöd och att ett mer likvärdigt stöd kan erbjudas internationellt adopterade personer.

9.5 Resurscentrumet ska erbjuda ett samtalsstöd med hög kompetens och tillgänglighet som bygger på valfrihet

Utredarens bedömning: Det samtalsstöd som tillhandahålls i dag genom MFoF uppfyller inte i tillräcklig grad de krav på adoptionsspecifik kompetens, tillgänglighet och valfrihet som efterfrågas. Även om flera av dem som nyttjat samtalsstödet är nöjda, så finns det också de som är missnöjda och de som av olika skäl inte vill använda samtalsstödet. Det innebär en risk att enskilda personer som är i behov av stöd väljer att inte ta del av det stöd som erbjuds.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet ska etablera ett adoptionsspecifikt samtalsstöd till internationellt och nationellt adopterade som bygger på valfrihet. Stödet ska vara långsiktigt och erbjuda bred och hög adoptionsspecifik kompetens med hög tillgänglighet. Stödet ska omfatta individuellt samtalsstöd och samtalsgrupper till adopterade personer och adoptivföräldrar. Till skillnad mot i dag ska stödet kunna erbjudas till adopterade personer även under 15 år efter individuell bedömning. Stödet ska vara kostnadsfritt.

[47] MFoF (2022), *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption*.

9.5.1 Det finns ett stort behov av adoptionsspecifikt samtalsstöd

Det finns ett stort behov av adoptionsspecifikt samtalsstöd bland adopterade personer. Det visar de intervjuer och fokusgrupper som vi genomfört, men också de utvärderingar som MFoF gjort av det befintliga samtalsstödet.[48] Många adopterade personer delar liknande erfarenheter och svårigheter, exempelvis en upplevelse av ensamhet, rädsla för att bli lämnad och svårigheter i nära relationer. Många har också upplevt rasism och rasifiering i olika former. I våra intervjuer och fokusgrupper återkommer även andra teman. Det handlar till exempel om upplevelse av tacksamhetsskuld, utanförskap och mellanförskap, diskriminering och sexuella trakasserier. Medierapporteringen om oegentligheter i internationella adoptioner till Sverige har också väckt frågor om identitet, ursprung och tillhörighet som många adopterade personer tidigare inte konfronterats med och som de behöver bearbeta. Ytterligare ett växande behov är stöd i samband med ursprungsresor.

Samtidigt som adopterade personer delar liknande erfarenheter och svårigheter har alla unika erfarenheter och upplevelser, bland annat beroende på händelser både före och efter adoptionen. Behovet av samtalsstöd är därför mycket individuellt. Adoption är dessutom en livsprocess och behovet av stöd kan därför variera under olika livsfaser, både när det gäller hur stort behovet av stöd är och vilken typ av stöd som behövs. I våra intervjuer och fokusgrupper framgår att stöd kan vara särskilt viktigt i samband med vissa livsfaser eller särskilda händelser i livet, till exempel under tonåren, när man är gravid eller nybliven förälder, när relationer påbörjas eller tar slut, när en förälder dör eller när man själv blir svårt sjuk eller är i livets slutskede. Att återförenas med sin ursprungliga familj kan också vara en komplex process som kan väcka olika tankar och känslor. Reaktioner kan komma långt efter en återförening. Även adoptivföräldrar kan vara i behov av stöd, vilket våra fokusgrupper visar. Det kan handla om att få stöd i sitt föräldraskap och att vara ett bra stöd till sitt barn. Det kan också uppstå behov av stöd till adoptivföräldrar om oegentligheter framkommer.

[48] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar*, s. 8 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.5.2 Dagens samtalsstöd genom MFoF

Samtalsstöd till adopterade personer över 15 år och till adoptivföräldrar

MFoF erbjuder sedan 2020 ett professionellt samtalsstöd till adopterade personer från 15 år och uppåt. Från 2022 erbjuds även stöd till adoptivföräldrar. Stödet riktar sig både till internationellt och nationellt adopterade personer. MFoF har genom upphandling kontrakterat Apoteksgårdens Kognitiva Center AB som erbjuder stödet. Samtalsstödet består av individuella psykoterapeutiska stödsamtal samt gruppsamtal som utförs av legitimerade psykoterapeuter och legitimerad psykolog. Stödet är ett komplement till den ordinarie hälso- och sjukvården och omfattar vägledande, inte behandlande, samtal. Det innebär att personer med behov som bedöms vara mer omfattande än det samtalsstödet kan erbjuda hänvisas vidare till ordinarie hälso- och sjukvård. Gruppsamtalen består av sex träffar utifrån olika teman. De individuella samtalen har till största del erbjudits digitalt men det har också varit möjligt att boka fysiska möten på några få orter. Det har inte funnits någon gräns för antal individuella samtal mer än att den enskilde erbjuds maximalt ett samtal per vecka. Tillgängliga resurser och den enskildes behov har styrt omfattningen på samtalsstödet. Det är inte möjligt att få individuella samtal och samtidigt delta i gruppsamtal. Samtalsstödet är kostnadsfritt.[49]

Från att samtalsstödet började erbjudas den 1 september 2020 och fram till och med den 31 oktober 2024 har totalt 792 adopterade personer och 136 adoptivföräldrar fått samtalsstöd. Fler kvinnor än män har nyttjat samtalsstödet. Det framgår inte av statistiken hur många barn som fått samtalsstöd. Totalt har 18 individer i åldersgruppen 15–22 år fått stöd. Av de totalt 173 individer som sökte stöd under 2024 har 20 hänvisats vidare till annan vård. Det genomsnittliga antalet samtalstillfällen är 6,8 per individ. Genomsnittligt antal kontakter för adopterade kvinnor är 6,7 och för adopterade män 7,1.[50] Att det inte finns något maxtak på antal samtal har enligt företrädare för Apoteksgården medfört att det skapas kö till

[49] MFoF. *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024.
[50] MFoF. *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024; Möte med Apoteksgården den 14 juni 2024.

samtalsstödet. I juni 2024 var kön enligt uppgift från Apoteksgården 1–1 1/2 månad.[51]

Varierande uppfattningar om MFoF:s befintliga samtalsstöd

Det finns olika uppfattningar om det samtalsstöd som erbjuds av MFoF genom Apoteksgården. MFoF:s utvärdering av stödet visar att de som tagit del av stödet är nöjda. Resultaten från Apoteksgårdens egen webbenkätundersökning till samtliga som tagit del av stödet, visar på en hög tillfredsställelse med stödet, särskilt när det gäller relationen med terapeuten och samtalsmetoderna. Många betonade betydelsen av terapeutens adoptionsspecifika kompetens. Deltagarna framhöll stödet som viktigt för deras välmående och relationshantering samt för förståelse och bearbetning av adoptionens känslomässiga utmaningar. Vissa deltagare önskade dock mer struktur och ansikte-mot-ansikte-möten samt efterfrågade mer flexibilitet i samtalstiderna.[52]

Företrädare för adopterades föreningar och enskilda adopterade personer har i en skrivelse till Adoptionskommissionen framfört sin syn på samtalsstödet som erbjuds genom Apoteksgården. Där framgår att flera adopterade personer som fått del av samtalsstödet anser att stödet varit både problematiskt, oprofessionellt och ibland har skadat mer än det läkt. Flera har upplevt att de behövt ”utbilda” terapeuterna om adoption och rasism, och ibland också fått förklara och övertyga om att rasism existerar. Det upplevs som problematiskt att företaget ägs och drivs av en adoptivförälder och att MFoF, trots att myndigheten är medveten om kritiken som riktats mot Apoteksgården, har valt att ge dem fortsatt förtroende. Flertalet deltagare anser även att utvärderingarna av samtalsstödet varit mycket bristfälliga.[53] Chileadoption.se genomförde i november 2023 en enkät till sina medlemmar som visade att det fanns ett stort missnöje bland de 18 personer som hade tagit del av samtalsstödet.[54] I Mattias Strand

[51] Intervju med Apoteksgården 2024-06-14.
[52] MFoF. *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 3, 8 och 13.
[53] Skrivelse inkommen till Adoptionskommissionen 2024-02-25. Samverkansgrupp Adopterades föreningar och enskilda personers misstro och obefintliga tillit till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Skrivelsen är undertecknad av bland annat företrädare för AEF, AFO, chileadoption.se, TAR, AKF och SKAN samt enskilda personer.
[54] Chileadoption.se ”Rapport från enkät till medlemmar i Chileadoption.se”. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-01-15.

och Natte Hillerbergs intervjustudie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål om vård och stöd 2024, framhöll flera deltagare i studien att vetskapen om att adoptionsorganisationer och adoptivföräldrar är involverade i stödinsatser påverkar deras förtroende för stödet.[55]

Även i våra intervjuer och fokusgrupper har det framkommit blandade uppfattningar om samtalsstödet. De personer som varit positiva har upplevt att samtalsstödet har fungerat bra, att de fått bra ”verktyg” och hjälp med att exempelvis bearbeta känslor av övergivenhet. De upplever också att de fått den tid och de tillfällen för stöd som de behövt. Andra personer uttrycker missnöje med samtalsstödet. De har upplevt bristande kompetens eller förståelse för de problem adopterade upplever. Kritiken har också handlat om bristande tillgänglighet – att man fått vänta för länge, erbjudits för få samtal och att samtalsstödet endast erbjuds digitalt eller fysiskt på några få orter i Sverige. En återkommande invändning har också varit att vägledande samtal inte alltid räcker, och att vissa behöver kunna erbjudas terapi och behandlande samtal. En del har också framfört den kritik som beskrivits ovan om att Apoteksgården har för stark anknytning till adoptivföräldrar och att det kan vara ett skäl till att inte vända sig dit för stöd.

Företrädare för Apoteksgården bekräftar i en intervju att de inledningsvis fick mycket kritik från vissa adopterade personer för att någon som själv var adoptivförälder inte borde ge samtalsstöd till adopterade personer. Enligt Apoteksgården kommer dock kritiken från personer som inte tagit del av samtalsstödet, utan endast haft en inledande kontakt om själva samtalen.[56]

Sammantaget är vår bild att de personer som tagit del av samtalsstödet genom Apoteksgården i många fall uppskattar stödet. Andra personer väljer dock att inte använda sig av samtalsstödet på grund av att de har ett bristande förtroende för Apoteksgården. Det är olyckligt eftersom det kan innebära en risk att enskilda personer som är i behov av stöd väljer att inte ta del av det stöd som erbjuds.

[55] M. Strand och N. Hillerberg (2024).
[56] Intervju med Apoteksgården 2024-06-14.

9.5.3 Ett framtida samtalsstöd ska vara långsiktigt och erbjuda hög kompetens och tillgänglighet samt bygga på valfrihet

Ett framtida samtalsstöd ska erbjuda en högre och bredare kompetens än i dag, ha en högre tillgänglighet och ge dem som ska nyttja stödet möjlighet att välja bland fler leverantörer. Stödet ska vara långsiktigt och erbjuda kontinuitet.

Samtalsstödet i Danmark ger målgrupperna möjlighet att välja bland flera PAS-rådgivare som finns i olika delar av landet

I våra intervjuer med adopterade personer och legitimerade psykoterapeuter med erfarenhet av att erbjuda samtalsstöd till adopterade, har flera pekat på det PAS-stöd (samtalsstöd) som erbjuds genom Ankestyrelsen i Danmark. Principen för det danska stödet är att det ska vara kvalificerat, flexibelt och erbjuda valfrihet i olika delar av landet.

PAS-stödet som erbjuds genom Ankestyrelsen etablerades 2007. Stödet omfattar i dag samtalsstöd till individer över 18 år samt samtalsgrupper för vuxna och för barn under 18 år. De erbjuder också stöd till adoptivföräldrar och stöd till professionen. Stödet erbjuds både till nationellt och internationellt adopterade personer. Det ersätter inte regionernas ansvar för behandlande vård, utan är ett adoptionsspecifikt komplement. För samtalsstödet till vuxna adopterade sattes till en början en gräns på 8 samtal per individ, men undantag har getts och ges och det finns personer som fått upp till 20 samtal eller mer.

Samtalsstödet erbjuds genom cirka 25 PAS-rådgivare som finns i olika delar av landet. PAS-rådgivarna är psykoterapeuter eller psykologer med erfarenhet av barns utvecklingsmässiga behov och adopterade barns adoptionsspecifika behov (exempelvis när det gäller anknytning, trauma med mera). Av de 25 rådgivare som i dag är kontrakterade är fem själva adopterade och fem är adoptivföräldrar. PAS-rådgivaren får 1 000 kronor i ersättning per rådgivningstillfälle genom Ankestyrelsen och den enskilde betalar 100 kronor.

Målgrupper för ett framtida samtalsstöd

Det adoptionsspecifika samtalsstödet ska erbjudas till internationellt och nationellt adopterade personer.

Individuellt samtalsstöd ska erbjudas för adopterade personer. Till skillnad mot i dag ska samtalsstöd även kunna erbjudas till adopterade personer under 15 år. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i bedömningen. Stödet ska omfatta max 12 samtal per individ under en sammanhängande period. Fler samtal ska kunna erbjudas efter särskild prövning. Eftersom stödet ska vara livslångt, ska den enskilde kunna komma tillbaka för nya samtal. I en ny livsfas eller i samband med en viss händelse kan nya frågeställningar och behov av stöd uppstå. Utöver det individuella samtalsstödet ska även samtalsgrupper för vuxna och barn erbjudas.

Stödet ska precis som i dag även omfatta stöd till adoptivföräldrar.

Det har också efterfrågats samtalsstöd för barn till adopterade personer. Bedömningen är dock att det är viktigt att resurserna i första hand går till adopterade och adoptivföräldrar eftersom de har störst behov av ett stöd. Stödbehovet hos adopterades barn kan också fångas upp genom erfarenhetsutbyten och forum som resurscentrumet ska erbjuda.

Ett framtida samtalsstöd ska erbjuda en bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens och högre tillgänglighet

Bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens

Behovet av ett samtalsstöd är enligt våra intervjuer och fokusgrupper stort. Ett samtalsstöd måste kunna erbjuda adoptionsspecifik kompetens inom flera olika områden och frågeställningar, exempelvis anknytning, trauma, identitet och tillhörighet, utanförskap och mellanförskap, rasism och rasifiering. Det är svårt för en enskild leverantör att kunna möta alla behov, vilket samtalsstödet som i dag erbjuds genom MFoF och Apoteksgården visar. Lösningen är, precis som i Danmark, att i stället låta flera leverantörer med olika adoptionsspecifik kompetens och erfarenhet erbjuda stödet. På så sätt

kan samtalsstödet som helhet erbjuda en både bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens.

När vi här talar om kompetens menar vi kompetens att bemöta de olika frågeställningar och utmaningar som enskilda kan ha, exempelvis om anknytning, trauma och rasism. Det avser inte vilken utbildning enskilda leverantörer eller de som erbjuder samtalsstödet ska ha. I Danmark är PAS-rådgivarna legitimerade psykoterapeuter och psykologer. Kravet på legitimerad personal bör gälla även för det samtalsstöd som här föreslås. För att garantera ett kvalificerat samtalsstöd ska ett krav på leverantören vara att de som håller i samtalen har en av Socialstyrelsen utfärdad legitimation i ett vårdyrke. Legitimationen är en garanti för att personen som erbjuder samtalsstöd har adekvat utbildning och förmåga att göra bedömning av när samtalsstödet inte är tillräckligt och då kunna remittera personen vidare för mer kvalificerade vårdinsatser. Legitimerad vårdpersonal har eget personligt ansvar för hur de utför sitt arbete. Grunden i det egna yrkesansvaret är att arbeta utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Yrkesansvaret innebär också att hälso- och sjukvårdspersonal ska rapportera vårdskador och risker för vårdskador till vårdgivaren. Av våra intervjuer har det även framkommit olika uppfattningar om betydelsen av att de leverantörer och legitimerad personal som erbjuder stödet själva ska ha erfarenhet av att vara adopterade. Vissa menar att det är viktigt, medan andra i stället ser en fördel i att få tala med någon som inte har sådan erfarenhet. En viktig uppgift för resurscentrumet blir därför att ta fram bra kravställningar med relevanta kompetens- och erfarenhetskrav för de leverantörer som ska erbjuda samtalsstödet. Företrädare för målgruppen bör involveras i denna process.

Precis som i Danmark ska samtalsstödet vara ett adoptionsspecifikt komplement till den ordinarie vård som hälso- och sjukvården erbjuder. Jag är medveten om att det efterfrågas ett samtalsstöd som också omfattar traumaterapi och djupgående psykoterapi. Regionerna har dock det övergripande ansvaret för hälso- och sjukvården och ska verka för en god hälsa hos befolkningen. Därtill har kommunerna ansvar för viss hälso- och sjukvård. Det finns risker med att staten skulle ta över en viss del av hälso- och sjukvårdsansvaret för adopterade personer. Dels för att det kan medföra att regioner och kommuner avhänder sig sitt ansvar och i stället hänvisar adopterade personer till resurscentrumet, dels för att ett stat-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ligt resurscentrum inte ingår i den kunskapsutveckling och i det erfarenhetsutbyte som sker inom den ordinarie hälso- och sjukvården. I förlängningen kan det leda till sämre vård för adopterade personer. En annan invändning är att det kan stå i strid med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och den etiska plattformen för etiska prioriteringar, att de personer som har störst behov ska prioriteras högst i sjukvården.

Högre tillgänglighet

Ett framtida samtalsstöd måste också ha en högre tillgänglighet än vad som erbjuds i dag, så att fler kan ta del av stödet. Tillgänglighet är en viktig princip i den danska modellen och kan erbjudas på olika sätt. Ett sätt är geografisk tillgänglighet, det vill säga. att stödet finns fysiskt på flera platser i landet. Det uppnås genom att samtalsstödet erbjuds genom flera leverantörer i olika delar av landet. Tillgänglighet kan även uppnås genom digitalt stöd, som också erbjuds i dag genom Apoteksgården. Ytterligare ett sätt att öka tillgängligheten är att fler leverantörer erbjuder samtalsstöd, för att på så sätt minska risken för att det som i dag bildas köer när fler efterfrågar stödet. Även kravet på tillgänglighet blir en viktig fråga att hantera för resurscentrumet.

Långsiktighet och kontinuitet

Ytterligare en viktig aspekt för ett framtida samtalsstöd är att stödet permanentas för att på så sätt ge ökad kontinuitet både för de som nyttjar stödet och de leverantörer som erbjuder stödet. Det samtalsstöd som sedan 2020 har erbjudits genom MFoF utgår från uppdrag i myndighetens regleringsbrev som regeringen beviljat särskilda medel för. MFoF har behövt förhålla sig till detta både i budgetering och upphandling, vilket ger en kortsiktighet. Att erbjuda adoptionsspecifikt samtalsstöd ska därför vara en permanent uppgift i instruktionen för den myndighet som blir värdmyndighet för resurscentrumet.

9.5.4 Samtalsstödet ska bygga på valfrihet

Dagens samtalsstöd genom MFoF erbjuds genom en upphandlad leverantör som i sin tur erbjuder flera terapeuter som målgruppen kan välja mellan. Även om flera som använt stödet är nöjda så har det också framförts synpunkter på att stödet inte är tillräckligt kvalificerat och tillgängligt. Det har också skapats köer och väntetider hos leverantören när efterfrågan på stöd ökat. Detta visar på sårbarheten med att enbart ha en leverantör.

De cirka 25 PAS-rådgivare som ingår i det danska samtalsstödet är inte upphandlade av Ankestyrelsen utan de väljs ut genom en rekryteringsprocess. Myndigheten har fått undantag från upphandlingsreglerna för att kunna åstadkomma ett PAS-stöd som är kvalificerat, flexibelt och som erbjuder valfrihet i olika delar av landet. Rådgivare som erbjuds ingå i PAS-programmet skriver kontrakt med Ankestyrelsen för en viss tid och får ersättning för de rådgivningstimmar som de anlitas. Kontraktet kan förlängas.

Viktiga parametrar för urval av leverantörer i ett framtida samtalsstöd är leverantörernas adoptionsspecifika kompetens och var de geografiskt finns i landet. Leverantörerna ska samlat (inte varje enskild) kunna erbjuda de olika adoptionsspecifika kompetenser som behövs och också erbjuda stöd i olika delar av landet. Resurscentrumet ska genom sin webbportal informera om vilka leverantörer och legitimerad personal som ingår, var de finns och vilken kompetens och erfarenhet de har så att den enskilde kan välja det som passar bäst.

Ytterligare en aspekt som kan ha betydelse för hur valfrihet bäst kan åstadkommas är möjligheterna att kunna samla leverantörerna och den legitimerade personal som erbjuder samtalsstöd för erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande. Detta är en viktig del i den danska modellen där en samordnare vid Ankestyrelsen regelbundet samlar PAS-rådgivarna för handledning, utbildning och kunskapsutbyte. Gruppen har på så sätt utvecklat en gemensam metod- och kunskapsbas som ägs av PAS-programmet vid Ankestyrelsen. En förutsättning för att kunna göra detta är att antalet leverantörer inte är alltför stort.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Valfrihet kan uppnås på två olika sätt

För att klargöra förutsättningarna för att erbjuda ett samtalsstöd har vi varit i kontakt med Upphandlingsmyndigheten och en upphandlingsexpert vid Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Slutsatsen utifrån dessa kontakter är att det inte, som i Danmark, går att undvika annonsering och konkurrensutsättning för att etablera ett samtalsstöd med ett flertal externa leverantörer. En annan slutsats är att det inte finns några hinder för att erbjuda valfrihet genom flera leverantörer. Den lösning som MFoF valt med upphandling av en leverantör är alltså inte det enda alternativet. Tvärtom så finns flera sätt att åstadkomma valfrihet. Det blir en viktig uppgift för resurscentrumet att pröva och välja lämplig lösning för att på bästa sätt åstadkomma ett framtida samtalsstöd som uppfyller kraven på kompetens, tillgänglighet och valfrihet.

Nedan redogör vi för de två modeller som kan användas för att åstadkomma valfrihet liksom för- och nackdelarna med de båda modellerna.

Resurscentrumet upphandlar samtalsstödet och väljer leverantörer som samlat erbjuder en bred och djup kompetens samt geografisk spridning

Denna modell utgår från lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och innebär en ramavtalsupphandling där resurscentrumet väljer ut ett antal leverantörer som uppfyller urvalskraven och sluter ramavtal. Genom att använda fördelningsnyckeln ”den enskilde väljer leverantör” i upphandlingen ges den enskilde möjlighet att välja fritt inom ramavtalet. Resurscentrumet kan inom ramar välja kontraktslängd och det går att häva såväl ramavtal som enskilt kontrakt i förhållande till en leverantör som väsentligt bryter mot villkor.

Fördelar med denna lösning är att resurscentrumet utifrån upphandlingskrav och kriterier kan välja ut ett lämpligt antal leverantörer som sammantaget kan erbjuda den kompetens och tillgänglighet som efterfrågas. Ett krav är att leverantörerna och de som erbjuder samtalsstödet ska ha legitimation för ett vårdyrke. Det får inte finnas risk att oseriösa leverantörer och olegitimerad personal erbjuder samtalsstöd. Ramavtalet kan konstrueras på ett sådant sätt (genom fördelningsnycklar när ett enskilt kontrakt inom ramavtalet

209/25 Remiss - Sveriges internationella

avropas) att den enskilde kan välja fritt bland leverantörerna som ingår i ramavtalet. Med ett lämpligt antal leverantörer kan resurscentrumet också samordna de personer som erbjuder samtalsstödet och utveckla en gemensam metod- och kunskapsbas och på så sätt utveckla stödet utifrån gruppens behov enligt den danska modellen.

Nackdelar med denna modell är att den ställer stora krav på resurscentrumet att ställa upp bra urvals- och tilldelningskriterier för att få den kompetensmässiga bredd och tillgänglighet som eftersträvas. Det kan finnas en risk att resurscentrumet ”missar” bra leverantörer genom att begränsa antalet leverantörer inom ramavtalet. Det finns också vissa oklarheter i hur man genom urvals- och tilldelningskriterier åstadkommer geografisk tillgänglighet i olika delar av landet.

De som nyttjar stödet väljer bland de leverantörer som uppfyller kraven och som vill erbjuda samtalsstöd

Denna modell utgår från lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). LOV är ett alternativ till upphandling enligt LOU. LOV innebär fri etablering av privata utförare efter ansökan och godkännande och innebär att de enskilda personer som nyttjar stödet får välja bland de leverantörer som ingår i systemet för samtalsstöd. Resurscentrumet sätter, med utgångspunkt i LOV, upp krav på leverantörerna och vad som ska erbjudas inom samtalsstödet. Alla leverantörer som uppfyller kraven får vara med och erbjuda samtalsstöd.

Fördelar med modellen är att den bygger helt på principen om valfrihet där den enskilde kan välja fritt bland de leverantörer som uppfyller kraven. Resurscentrumet gör inget urval utan alla leverantörer som uppfyller kraven får ansluta till systemet. Det kan öppna upp för fler leverantörer med olika adoptionsspecifik kompetens och eventuellt också stöd i fler delar av landet.

Nackdelar är att det finns en risk att det blir svårare för resurscentrumet att kvalitetssäkra de leverantörer som ingår och som erbjuder stöd. Som vi beskrivit ovan är det centralt att de som erbjuder stödet är legitimerade. Utöver prövning mot krav i förfrågningsunderlaget och möjligheter till uteslutning kan resurscentrumet inte välja eller välja bort leverantörer. Om många leverantörer vill erbjuda stöd blir det också svårare för resurscentrumet att sam-

ordna leverantörerna för att utveckla metoder inom ramen för samtalsstödet. Enligt LOV finns en skyldighet att lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten ingått avtal med. Informationen ska enligt 9 kap. 1 § LOV bland annat vara saklig, det vill säga konkurrensneutral och inte vara till fördel för någon eller några leverantörer. Det skulle innebära att resurscentrumet inte skulle kunna välja ut och samla de leverantörer och den legitimerade personal som erbjuder stödet och som efterfrågas mest, för att erbjuda handledning och kunskapsutbyte och på så sätt utveckla stödet utifrån gruppens behov. Resurscentrumet behöver också erbjuda ett ickevalsalternativ, som dock kan vara upphandlat. Det finns även vissa oklarheter om ett samtalsstöd kan omfattas av LOV.

9.6 Det nationella resurscentrumet ska erbjuda forum och mötesplatser för adopterade personer och deras familjer

Utredarens bedömning: Det finns ett stort behov av olika forum och mötesplatser för adopterade personer och deras familjer. Att träffa andra personer som delar samma erfarenheter kan stärka känslan av tillhörighet och sammanhang och förebygga psykisk ohälsa. De mötesplatser och forum för adopterade som finns i dag är inte tillräckliga.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet ska erbjuda olika former av fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer. Det kan till exempel handla om att anordna föreläsningar och träffar utifrån olika teman samt erbjuda mötesplatser för social samhörighet. Det är viktigt att resurscentrumet särskilt beaktar barns och ungas behov och önskemål av erfarenhetsutbyte och social gemenskap.

9.6.1 Det finns ett stort behov av mötesplatser för adopterade personer och deras familjer

Våra intervjuer visar att det finns ett stort behov av olika forum för adopterade personer och deras familjer att få mötas och dela erfarenheter med andra. Att få träffa andra personer som delar erfarenheten av att vara adopterad kan stärka känslan av tillhörighet och sammanhang och förebygga psykisk ohälsa. Även om både AC och flera organisationer för adopterade erbjuder olika typer av föreläsningar och sociala mötesplatser finns det ett behov av forum som inte förutsätter medlemskap i en organisation. Förslaget är därför att resurscentrumet ska erbjuda olika former av lättillgängliga fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer.

Det nationella resurscentrumet ska erbjuda en positiv och trygg plats där adopterade personer kan stärkas i sin identitet och ges utrymme att känna stolthet över sitt ursprung i gemenskap med andra. Resurscentrumet kan anordna föreläsningar och träffar utifrån olika teman där deltagarna kan dela med sig av sina egna erfarenheter och höra om andras. Sådana träffar kan utformas på olika sätt, till exempel utifrån ålder, ursprungsland eller kontinent. Resurscentrumet kan anordna språkkaféer eller mötesplatser för adopterade personer som vill lära sig ett visst språk samt tipsa om språkutbildningar. Resurscentrumet kan även erbjuda mötesplatser för social samhörighet där man umgås, exempelvis genom aktiviteter som inte har något alls med adoption att göra. Det är, som beskrivs ovan, viktigt att det finns forum att träffas på som är positiva, konstruktiva och framåtsyftande. Det är viktigt att resurscentrumet särskilt beaktar barns och ungas behov och önskemål av erfarenhetsutbyte och social gemenskap.

Kultur har en stor betydelse för människors hälsa och välbefinnande och därför bör resurscentrumet även samla adoptionsrelaterad kultur inom till exempel musik, dans, skapande konst, teater, skrivande, film och fotografering.

Resurscentrumet kan även fylla en viktig funktion genom att samordna och sprida information om träffar och mötesplatser som andra aktörer anordnar.

9.6.2 Fysiska och digitala mötesplatser

I våra intervjuer och fokusgrupper har både yngre och äldre adopterade personer efterfrågat fysiska mötesplatser. En ung intervjuperson anser att det viktigaste stödet för adopterade ungdomar skulle vara att få känna gemenskap, att kunna spegla sig i andra adopterade personer och ta del av andras upplevelser. Personen önskar att det fanns en plats man kan gå till för att möta andra adopterade barn och ungdomar, hänga och lära känna varandra samt ta del av information och fakta om adoption, få kunskap om adoptionsprocessen och hur man söker sina rötter. Det kan finnas bibliotek med böcker med fakta och självbiografier, lek- och pysselrum, samtalsrum och vilrum. Personen för fram ett förslag om att det kan samlas i ett ”Adopterades hus”. Men det skulle även kunna vara på fritidsgårdar eller inom en organisation som till exempel Bris. Den personal som möter ungdomarna bör själva vara adopterade och inte allt för långt ifrån i ålder. Det kan både vara unga vuxna utan särskild utbildning samt utbildad personal, som till exempel kuratorer. De som erbjuder stöd bör förutom att vara adopterade även vara kunniga, engagerade, aktiva och uppsökande. Man ska kunna ställa frågor om adoption och få svar och ha möjlighet till fördjupat stöd. Organisationer för adopterade har i en gemensam skrivelse fört fram att det finns behov av ett bibliotek för litteratur, forskning och även konstnärligt material kopplat till frågor om adoption.[57]

Även om det finns ett starkt önskemål om fysiska mötesplatser finns det även ett behov av digitala mötesplatser. Dels för att vissa föredrar det digitala mötet, dels av praktiska tillgänglighetsskäl.

9.6.3 Volontärt arbete som en ”adopterads kompis”

Det finns möjligheter för resurscentrumet att engagera oavlönade volontärer i sin verksamhet (se avsnitt 9.7.6). I Belgien startade 2018 projektet A-buddy för och med adopterade och etablerat och understött av organisationen Adoption Support Center. Projektet realiseras med stöd från Flanders Care och NetWerk Onlinehulp Vlaanderen, som båda är finansierade av flamländska myndigheter.

[57] Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO. *Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

A-buddy kan beskrivas som en kompisverksamhet där adopterade kan få chatta eller boka möten med någon som också är adopterad. Grundtanken är att det kan vara annorlunda att få stöd och utbyta erfarenheter med någon som också är adopterad, snarare än med en kurator. Personalen består av volontärer och arbetsinsatsen sker ideellt, med undantag för ersättning för utlägg och volontärförsäkring.[58]

Det har tidigare funnits verksamhet i Sverige där adopterade personer på liknande sätt har fungerat som ”jourhavande kompis” åt andra adopterade personer. Flera adopterade har i våra intervjuer varit positiva till detta. En annan idé som lyfts fram är att använda sig av mentorskap, där en äldre adopterad person kan fungera som mentor till en yngre. Att hjälpa andra kan vara ett sätt att själv läka.

9.7 Det nationella resurscentrumet ska bistå adopterade personer med ursprungssökning

Utredarens bedömning: Det stöd i ursprungssökning som adopterade personer erbjuds i dag genom flera olika aktörer är inte tillräckligt för att möta de behov som finns och för att leva upp till de bestämmelser som finns i internationell och svensk rätt rörande adopterades rätt till sitt ursprung och sin identitet. MFoF har löpande utvecklat sitt stöd i ursprungssökning utifrån de resurser och andra förutsättningar som funnits, men det finns fortsatta utvecklingsbehov. Stödet behöver bli mer konkret och hjälpsamt. Den som ger stöd behöver dra nytta av fler aktörers erfarenheter för att kunna ge ett mer kompetent och utvecklat stöd.

Utredarens förslag: Resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor får i uppdrag att vara en samlad väg in för de internationellt adopterade personer som vill söka sitt ursprung. Resurscentrumet bör bygga upp en generell struktur för sökandet och specifika ”paket” för hur man söker sitt ursprung i olika ursprungsländer.

[58] Governo. *Analys av adoptionsspecifikt stöd. Uppdrag för Adoptionskommissionen*. 2025-02-13, s. 13.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

De svenska utlandsmyndigheterna ska vara skyldiga att biträda det nationella resurscentrumet vid ursprungssökning. Utlandsmyndigheterna bör exempelvis förse det nationella resurscentrumet med aktuell information om vilka möjligheter som adopterade har att söka sitt ursprung enligt lagstiftningen i landet samt vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för vilka delar i processen och hur de kan bistå.

Det är viktigt att resurscentrumet breddar kompetensen och drar nytta av den kunskap och de erfarenheter som finns av ursprungssökning hos både MFoF, adoptionsorganisationerna, adopterades föreningar och enskilda personer. Kompetensen kan tillvaratas genom tidsbegränsade anställningar eller uppdrag. Resurscentrumet bör också möjliggöra för civilsamhället att bidra till ursprungssökningen.

9.7.1 Adopterade personer behöver erbjudas ett bättre stöd i ursprungssökning än vad som finns i dag

Dagens stöd genom MFoF

MFoF har sedan 2020 haft i uppdrag att erbjuda adopterade personer ett individuellt stöd i ursprungssökning. Innan MFoF fick uppdraget 2020 fanns inget statligt stöd i ursprungssökning i Sverige. Stödet har utvecklats löpande under den tid det erbjudits, utifrån de resurser och tidsperspektiv som funnits. MFoF:s återrapportering till regeringen visar att många viktiga delar ingår i det stöd MFoF ger. MFoF kan exempelvis hjälpa till med att skapa en struktur i sökandet, ge stöd i att förstå adoptionshandlingar, söka information som kan vara värdefull för ett fortsatt sökande eller få information om olika sök- och kontaktvägar i ursprungslandet. Stödet kan enligt MFoF även vara praktiskt, som exempelvis att hjälpa till med att formulera en text att skicka till en myndighet eller organisation i ursprungslandet, bedöma vilka uppgifter eller dokument som kan vara lämpliga att bifoga vid en ansökan eller stöd i samband med kontakt med andra länders myndigheter. I viss mån erbjuds ekonomiskt stöd, genom möjligheten att få adoptionshandlingar översatta från ursprungslandets språk till svenska och möjlighet till tele-

fontolk vid den första kontakten i samband med en återförening.[59]

Företrädare för MFoF anser att de har kunnat ge flera adopterade personer ny och bättre information kring sin bakgrund och adoption samt att de hjälpt till med återföreningar. MFoF uppfattar också att adopterade personer är nöjda med att det är en statlig myndighet som hjälper till eftersom många har en misstro gentemot adoptionsorganisationerna.[60] MFoF har i sina del- och slutrapporter framfört att stödet fyller en del av de behov som adopterade kan ha kring ursprungssökning, men också lyft fram områden där stödet behöver vidareutvecklas. Bland annat skulle det enligt MFoF behövas olika typer av juridisk hjälp, till exempel för att få tillgång till handlingar eller att tolka lagstiftning i ursprungslandet, samt en utökad möjlighet till översättning och tolkhjälp efter att en adopterad person har hittat sin ursprungsfamilj.[61]

MFoF har framhållit att det är viktigt att den enskilde är motiverad och delaktig i sin ursprungssökning och själv ges möjlighet att kontrollera processen. Dessutom är det inte heller möjligt i alla länder att en tredje part utför sökningen, utan den ska göras av den adopterade själv.[62]

De adopterade personer som deltagit i våra intervjuer och fokusgrupper önskar mer stöd i ursprungssökning än det som MFoF i praktiken erbjuder. Vissa uttrycker en besvikelse över det stöd som MFoF ger. Exempelvis har MFoF endast gett tips på vilka man kan kontakta, inte hjälpt till med att boka eller delta vid möten med myndigheter i ursprungslandet. Det har också framkommit att vissa internationellt adopterade personer inte vill vända sig till MFoF eftersom de saknar förtroende för myndigheten. De uppfattar inte att myndigheten ”står på de adopterades sida”. En del som efterfrågar stöd i ursprungssökning känner dessutom inte till att MFoF har ett uppdrag att bistå i detta.

En samverkansgrupp för adopterades föreningar och enskilda personer har inkommit med en skrivelse där de beskriver att MFoF inte erbjuder det stöd som de enligt webbsidan ska ge. De beskriver

[59] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.*; MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024.
[60] Möte med MFoF 2022-02-10.
[61] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.*; MFoF (2024), *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis)Januari 2024.
[62] MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

att flertalet adopterade vittnar om att de bemötts med svalt intresse, fått knapphändiga svar och enbart fått kontakt via epost och telefon samt att arbetsgången är oerhört långsam och byråkratisk. Vissa adopterade vittnar även om att ha mötts av dåligt bemötande.[63] Samverkansgruppen framhåller också att MFoF varit oflexibla och inte sökt alternativa vägar, inte varit behjälpliga under hela sökandeprocessen och inte bistått med att ringa ambassader i Sverige eller i ursprungsländerna. Det underlag med exempel på mailkonversation mellan en adopterad person och utredaren på MFoF som de bifogar sin skrivelse bekräftar problembilden. Samverkansgruppen beskriver vidare att MFoF erbjudit tolkhjälp via översättningsappar, som i en del fall gett missvisande och felaktig information och lett till förödande konsekvenser för den adopterade i sin ursprungssökning.

MFoF framför att det under de senaste åren inte varit några dröjsmål för uppstartande av ursprungssökningar och att svar på frågor har hanterats skyndsamt. Har en person velat byta kontaktperson så har detta varit möjligt, men inga sådana önskemål har inkommit. MFoF framhåller att processen för en sökning är olika lång för olika länder, vilket de informerar enskilda om. När det gäller Colombia kan det ta drygt två år att få en återkoppling på sin ansökan till centralmyndigheten ICBF. När det gäller Indien är det inte säkert att det kommer något svar eller återkoppling från myndigheter, utan man kan behöva söka via barnhem. MFoF framhåller också att kraven ser olika ut beroende på i vilket land som en enskild söker sitt ursprung. I vissa länder, exempelvis Sydkorea och Colombia önskar myndigheterna att det är den adopterade själv som ansöker om stöd. I andra länder är det ett krav att ansökan kommer från centralmyndigheten. När myndigheter från ursprungsländer önskat boka in möten eller samtal med enskilda, har personen ibland hört av sig till MFoF och då har myndigheten bistått med tolkstöd samt erbjudit sig att delta i mötet, för att ge stöd och ta anteckningar från mötet. Har en person velat genomföra mötet på egen hand har MFoF erbjudit avstämning efter samtalet. MFoF framhåller också att de resurser myndigheten fått för uppdraget att ge stöd i ursprungssökning har varit en begränsande faktor för omfattningen av praktiskt stöd.[64]

[63] Skrivelse inkommen till Adoptionskommissionen 2024-02-25. Samverkansgrupp Adopterades föreningar och enskilda personers misstro och obefintliga tillit till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF).
[64] MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

Dagens stöd genom adoptionsorganisationer

Auktoriserade adoptionsorganisationer erbjuder också ursprungssökning. AC anordnar workshops där adopterade personer får möjlighet att diskutera och resonera om frågor relaterade till röttersökning. AC erbjuder också individuellt stöd vid ursprungssökning genom att lämna ut kopior av adoptionshandlingar och ge förberedande råd och stöd inför en återresa. För att starta röttersökningen behöver man dock vara medlem i AC, och möjligheten till stöd genom hela processen är begränsad till sju länder.[65] Utöver kostnaden för medlemskap kan ytterligare kostnader tillkomma vid röttersökning. Sedan mitten av 1980-talet har AC arrangerat gruppåterresor för adopterade och adoptivfamiljer som vill söka sitt ursprung eller lära känna sitt ursprungsland. AC har hittills arrangerat resor till Sydkorea, Chile, Colombia och Indien. Inför återresor anordnar AC två träffar som de som vill resa behöver delta i. AC har ibland haft samtal inför möten med biologiska familjer samt säkerställt att de får stöd inför första mötet.[66] Även BFA har i vissa fall hjälpt personer som adopterats via dem att i samband med återresa etablera kontakt med aktuella myndigheter, barnhem och organisationer i ursprungslandet.[67] Adoptionsorganisationen FFIA har en stiftelse varifrån adopterade personer har möjlighet att ansöka om stipendium för återresa. Ett bidrag på upp till maximalt ett halvt basbelopp kan lämnas, och personer som adopterats genom FFIA ges prioritet.

I våra intervjuer med personer som adopterats internationellt framkommer olika uppfattningar om framför allt AC:s stöd i ursprungssökning. Flera adopterade personer är kritiska till att AC kräver medlemskap för att få hjälp med att söka sitt ursprung och att AC tar betalt för en begränsad insats. Flera har också upplevt motstånd från AC när de har velat söka sina rötter.[68] Andra anser att de har fått bra hjälp av AC, till exempel i samband med återförening med sin ursprungsfamilj och hur man kan förbereda sig inför kontakt och möten med ursprungsfamiljen.

[65] Sydkorea, Colombia, Sydafrika, Serbien, Montenegro, Filippinerna och Vietnam.
[66] Möte med AC 2023-10-23; MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* s. 26.
[67] https://www.bfa.se/adopterad/. Hämtad 2024-10-21.
[68] Se även L. Wool-Rim Sjöblom (2016), *Palimpsest.*

Stöd genom adopterades organisationer

Flera organisationer och nätverk för adopterade har samlat information om hur adopterade personer kan söka sitt ursprung på sina webbplatser och flera organisationer bistår enskilda med råd och stöd vid ursprungssökning. Bland annat har SKAN sammanställt informationshäftet ”Att söka rötter i Sydkorea” som innehåller information om ursprungssökning i Sydkorea. SKAN har även sammanställt en lista över barnhem i Sydkorea. AFO har upparbetat ett kontaktnät som kan hjälpa till vid sökande efter ursprung i andra länder. Chileadoption.se samarbetar med den ideella chilenska organisationen Hijos y Madres del Silencio, som arbetar med att återförena adopterade med sina förstafamiljer. Detta stöd har av flera upplevts som värdefullt, men en del påpekar att detta är ett ansvar som borde ligga på staten. Adopterade personer efterfrågar ett professionellt stöd av en statlig och neutral aktör. Samtidigt är det flera som framhåller vikten av att den som hjälper till med ursprungssökning har kulturell förståelse, eller knyter till sig personer som har det. Flera adopterade personer berättar att de har fått värdefull hjälp i ursprungslandet av andra personer, bland annat andra adopterade, som erbjudit stöd i ursprungssökning.

9.7.2 Resurscentrumet ska erbjuda stöd i ursprungssökning

Resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska enligt mitt förslag ges i uppdrag att vara en samlad väg in för de internationellt adopterade personer som vill söka sitt ursprung. Resurscentrumet bör bygga upp en generell struktur för sökandet med vägledning till i vilka arkiv man hittar sina adoptionshandlingar, hjälp med översättning och att förstå innehållet i adoptionshandlingarna, en checklista eller guide till hur man går vidare i sin ursprungssökning utifrån var i sökandeprocessen man befinner sig. Därtill bör resurscentrumet bygga upp specifika ”paket” för hur man söker sitt ursprung i olika ursprungsländer. Det kan handla om tips på fungerande tillvägagångssätt från andra som sökt sitt ursprung från samma land och tips på kontakter i Sverige och ursprungslandet som kan hjälpa en att ta sig vidare i sökandet. Det kan också handla om tips på tolkar, vägledning i hur man får tillgång till sina adoptionshandlingar i det specifika landet och tips på

aktörer i ursprungslandet som kan ge praktisk hjälp i ursprungssökning eller har kulturell kompetens om det aktuella landet. Resurscentrumet bör också bistå med att ta kontakt med centralmyndigheten i ursprungslandet för att få fram dokumentation som finns i ursprungslandet. MFoF har delvis samlat sådan information i sin interna kunskapsbank om de olika länderna. Ibland har de kunnat delge adopterade denna typ av information i individuella samtal.[69] Den informationen bör kunna användas som ett underlag för att bygga upp de specifika ”paket” för ursprungssökning i olika länder som bör finnas tillgängligt för dem som vill söka sitt ursprung.

Det behov av psykosocialt stöd som kan uppstå i samband med ursprungsökning, återresa, återförening, erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

Det finns dock en gräns för vad en myndighet kan göra vid ursprungssökning. MFoF framhåller att de inte kan använda samma kontaktvägar som exempelvis organisationer för adopterade, och kontakterna måste gå via centralmyndigheten eller andra myndigheter i det andra landet.[70]

Även barn ska efter en individuell bedömning kunna erbjudas stöd vid ursprungssökning

Det stöd i ursprungssökning som MFoF erbjuder i dag omfattar endast adopterade personer över 18 år. Även AC rekommenderar att inte inleda en ursprungssökning innan dess att den adopterade har fyllt 18 år. Bakgrunden enligt AC är att långt ifrån alla adopterade kommer att ha förutsättningar att söka efter och hitta sin ursprungliga familj, till exempel för att det saknas tillräckligt med bakgrundsinformation för att starta en sökning eller för att ursprungslandets sekretesslagstiftning förhindrar en sökning. Det kan också vara så att den ursprungliga familjen inte vill ha kontakt. Det måste finnas ett utarbetat stöd som kan möta de situationer och känslor som den adopterade kan hamna i och som kan vara både oväntade och chockartade.[71] Jag har därför övervägt att stöd vid ursprungssökning, som i dag, endast ska erbjudas adopterade personer över 18 år. Vuxna adopterade har enligt 26 kap. 8 § offent-

[69] MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.
[70] Möte med MFoF 2025-02-24.
[71] AC:s kommentarer till kapitel 9 Adoptionsspecifikt stöd. Inkom 2025-04-02.

lighets- och sekretesslagen (2009:400) rätt att få ut uppgifter om förhållanden av betydelse för att denne ska få vetskap om vilka hans eller hennes biologiska föräldrar är. Även ett adopterat barn kan dock få tillgång till sina adoptionshandlingar efter socialnämndens prövning.[72] I artikel 22 2008 års Europarådskonvention framgår bland annat att det adopterade barnet har rätt att ta del av information om sitt ursprung från behöriga myndigheter och att lämplig vägledning bör ges till adopterade barn som inte uppnått myndig ålder. Jag bedömer därför att även barn ska kunna erbjudas ett stöd från resurscentrumet vid ursprungssökning. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i den bedömningen. Det behov av psykosocialt stöd som kan uppstå i samband med ursprungsökning erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

9.7.3 Överväganden vad gäller breddning av kompetens och gränsdragningen mellan aktörerna

Vi har övervägt olika sätt att bredda kompetensen och tillvarata olika aktörers kompetens för att kunna ge ett bra stöd i ursprungssökning. En princip som varit vägledande är att stödet ska hållas ihop av en statlig aktör så att det blir en tydlig väg in för de adopterade som vill söka sitt ursprung, men att det inte är tillräckligt att endast några få anställda på en svensk myndighet har denna uppgift. Vi har sökt lösningar för att såväl enskilda personer som organisationer ska kunna bidra med sin kompetens och sina erfarenheter, och få ersättning för detta. En enskild person som exempelvis själv är adopterad, har egen erfarenhet av ursprungssökning, har god kännedom om ursprungslandet och som hjälpt andra att söka sina rötter ska kunna projektanställas för att bistå resurscentrumet i att bygga upp ett landspecifikt stöd i ursprungssökning. En enskild person eller förening ska även kunna bidra med sin kompetens genom ett särskilt uppdrag. Det kan exempelvis handla om att aktörer med kulturell kompetens om ett specifikt land kan fungera som ”kulturtolk” inför en adopterad persons återresa. Organisationer som redan har

[72] MFoF (2022), *Internationell adoption. Handbok för socialtjänsten*, s. 117.

erfarenhet av att stötta adopterade personer i ursprungssökning ska därutöver kunna söka statsbidrag.

9.7.4 Svenska utlandsmyndigheter ska bistå vid ursprungssökning

Som framgår i kapitel 8 föreslår jag att de svenska utlandsmyndigheterna ska vara skyldiga att biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Jag bedömer att utlandsmyndigheterna även har en viktig roll i ärenden som gäller ursprungssökning. Även om de svenska utlandsmyndigheterna inte har haft något särskilt utpekat ansvar i den internationella adoptionsverksamheten så har de i praktiken spelat en stor roll, såväl på en övergripande diplomatisk nivå som i enskilda ärenden. Det gäller särskilt i de länder som Sverige har adopterat många barn från. Det är därför rimligt att de svenska utlandsmyndigheterna nu även tar ett ansvar att bistå adopterade personer som söker sitt ursprung. Som jämförelse så har Danmark, enligt beslut från social- och bostadsministeriet (Social- og Boligministerium) genomfört ett pilotprojekt med en särskild utsänd person på den danska ambassaden i Santiago de Chile. Projektet, som startade i augusti 2022 och avslutades i juli 2024, syftade till att stötta danska adopterade personer att söka sitt ursprung. Det har inte gjorts någon särskild utvärdering av projektet men det övervakades av social- och bostadsministeriet. Enligt den danska ambassaden i Santiago har åtta personer begärt bistånd under projekttiden. Som ett resultat av projektet utarbetade ambassaden en guide för adopterade från Chile som vill söka efter sina adoptionsdokument och sin ursprungliga familj i Chile.[73] Enligt MFoF har även svenska ambassader i olika länder bistått MFoF med information i flera fall och i något fall har det inneburit att ursprungsfamiljen har hittats.[74]

Jag anser att den nya bestämmelsen i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen som jag föreslår, även ska omfatta en skyldighet för utlandsmyndigheterna att biträda resurscentrumet vid ursprungssökning. Uppdraget bör bland annat innefatta att förse det nationella resurscentrumet med aktuell information om vilka möjligheter som adopterade har att söka sitt

[73] E-post till Adoptionskommissionen från Ankestyrelsen den 26 februari 2025.
[74] MFoF. Kommentarer på kapitel 9. Inkom 2025-04-01.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ursprung enligt lagstiftningen i landet och vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för vilka delar i processen och hur de kan bistå. De svenska utlandsmyndigheterna kan även, på samma sätt som de biträder svenska socialnämnder vid utredning i ärenden som rör fastställande av faderskap, bistå vid provtagning för DNA-undersökning.

9.7.5 Resurscentrumet behöver involvera den kompetens som finns i civilsamhället i verksamheten med ursprungssökning

Vid utvecklingen av verksamheten med ursprungssökning är det viktigt att det nationella resurscentrumet tar vara på den kompetens och den erfarenhet som finns hos föreningar för adopterade, adoptionsorganisationer och enskilda personer. Samtidigt är det viktigt att säkerställa kvaliteten på det stöd som erbjuds av civilsamhället och enskilda individer.

Vi har träffat flera adopterade personer som i dag på ideell basis bistår andra adopterade personer med tips och praktisk hjälp. Det finns även andra aktörer inom civilsamhället[75] som kan bidra med viktig kunskap och erfarenhet, till exempel Röda Korsets verksamhet med att efterforska saknade anhöriga (Restoring Family Links). Röda Korset har framfört till Adoptionskommissionen att de kan ta emot förfrågningar från adopterade personer om hjälp med efterforskning ”case by case”. Grundförutsättningarna är att separationen orsakades av krig, konflikt eller naturkatastrofer, att ärendet faller inom ramen för den aktuella nationella föreningens kriterier för efterforskning samt att viss minimiinformation kring den efterforskade personen finns, som till exempel namn, senast kända adress och ungefärlig ålder. Om dessa uppgifter finns, kan Röda Korset göra en bedömning av om de kan gå vidare med ärendet och om det finns ett mervärde att Röda Korset involveras. Röda Korset kan även bistå med att kontakta andra nationella Röda Korset-föreningar och fråga om de i sin tur kan hänvisa till ideella

[75] Civilsamhället kan definieras som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Det civila samhällets aktörer beskrivs vidare agera utifrån ett huvudsakligen ideellt syfte, vilket innebär att de inte delar ut vinst till medlemmar, ägare eller annan person, utan återinvesterar eventuell vinst i verksamheten, se prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*, s. 28.

organisationer i landet. Röda Korset kan även dela information kring hur möjligheterna ser ut för efterforskning i den mån de har sådan information.[76] Resurscentrumet kan också dra nytta av Röda Korsets erfarenheter och kontakter i sitt arbete med att ta fram landspecifika ”paket”. Det kan dock variera stort mellan länderna hur mycket information de har som kan vara till hjälp i urspungssökningen.

Internationellt finns flera exempel på samarbete med civilsamhället för stöd till adopterade personer

Nederländernas expertcentrum INEA har ett pilotprojekt som heter ”reconnecting home”. Det omfattar ett stöd som är riktat till de fem länder som Joustra-kommittén utredde särskilt. INEA kan bevilja stöd på upp till 50 000 euro till föreningar som företräder adopterade personer från dessa länder för att ta fram en modell för hur ursprungssökning kan gå till i respektive land.[77]

Under åren 2022 till 2024 har den schweiziska organisationen Back to the Roots fått offentliga medel från kantonerna för att bistå personer som adopterats till Schweiz från Sri Lanka under 1970-talet till 1990-talet att söka sitt ursprung. Back to the Roots kan bistå med att utreda vilka möjligheter som finns att söka, vilka myndigheter som varit ansvariga samt hitta adoptionsdokument både i Schweiz och i Sri Lanka. Den adopterade personen kan även få hjälp att hitta personer i Sri Lanka genom olika organisationer, till exempel ISS eller Röda Korset. Allt finansieras av kantonerna till en maxkostnad av 250 000 CHF per år (drygt 300 000 svenska kronor).[78]

[76] E-post till Adoptionskommissionen från Svenska Röda Korset (enheten Skydd och efterforskning), inkom 2025-03-04.
[77] Möte med INEA i Houten 2023-10-03.
[78] S. Bitter (2024), ”Switzerland take firts steps to deal with illegal intercountry adoptions” I E. Loibl och D. M. Smolin (editors) (2024), *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 202.

9.7.6 Det finns möjligheter att involvera civilsamhället och enskilda i det adoptionsspecifika stödet

Det finns olika möjligheter för hur ett resurscentrum kan involvera organisationer och enskilda adopterade vid exempelvis ursprungssökning, återresor och erfarenhetsutbyten.

Tidsbegränsade anställningar och uppdrag

Enligt Arbetsgivarverket bör statliga myndigheter vara återhållsamma med att i större utsträckning förlita sig på volontärer för att utföra verksamhetens arbetsuppgifter. Om det handlar om mer än enstaka uppgifter eller uppdrag innebär en tidsbegränsad anställning att både arbetsgivaren och arbetstagaren faller in i ett system som tydliggör rättigheter och skyldigheter avseende omfattning, regler och ansvar för försäkringar, företagshälsovård och liknande.[79]

En arbetstagare inom staten har en anställning med rätt till lön, förmåner och arbetsrättsligt skydd enligt lagar och kollektivavtal. Arbetsgivaren styr arbetets utförande och ansvarar för arbetsmiljön. Tidsbegränsade anställningar som skulle kunna bli aktuella är till exempel särskild visstidsanställning och projektanställning. Arbetsgivaren behöver inget skäl för tidsbegränsad anställning. Efter 12 månader inom fem år övergår den till en tills vidareanställning. Projektanställning används för tidsbegränsade uppdrag med externa eller avskilda interna budgetmedel med koppling till det aktuella projektet. Projektanställning kräver att arbetsuppgifterna är tillfälliga och utanför den ordinarie verksamheten. En pågående projektanställning kan förlängas upp till fyra år om projektet fortsätter.

En uppdragstagare är självständig och utför ett uppdrag utan att vara anställd. De kan vara egenföretagare men måste inte vara det. Uppdragstagare omfattas inte av kollektivavtal eller anställningsskydd och ansvarar själva för skatter och sociala avgifter. Om en person inte är anställd, och den utför tjänster åt det nationella resurscentrumet mot ersättning är det sannolikt fråga om ett upphandlingspliktigt köp, det spelar ingen roll om uppdragstagaren har en registrerad firma eller inte för att upphandlingslagarna ska bli tillämpliga. Vilket upphandlingsförfarande som ska användas beror bland annat

[79] Governo. *Analys av adoptionsspecifikt stöd. Uppdrag för Adoptionskommissionen*. 2025-02-13, s. 9.

på värdet av upphandlingen, exempelvis kan en tjänst direktupphandlas om värdet understiger direktupphandlingsgränsen.

Statliga myndigheter får engagera oavlönade volontärer i sin verksamhet

Ett annat sätt för resurscentrumet att dra nytta av adopterade personers egna erfarenheter är att möjliggöra volontärt arbete för att stötta andra adopterade personer. Det finns exempel på statliga myndigheter som engagerar enskilda personer i sin verksamhet, till exempel bedriver Polismyndigheten en verksamhet med oavlönade volontärer. [80]

9.8 Det nationella resurscentrumet ska bistå vid misstankar om oegentligheter i adoptioner

Utredarens bedömning: Sverige har ett ansvar för att utreda misstankar om oegentligheter och ge adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption stöd. Det kommer finnas behov av information och stöd till adopterade personer och deras familjer vad gäller frågor om oegentligheter under lång tid framöver.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska ansvara för MFoF:s nuvarande uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter. Resurscentrumet ska även erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption.

[80] Governo. *Analys av adoptionsspecifikt stöd. Uppdrag för Adoptionskommissionen*. 2025-02-13, s. 6.

9.8.1 Misstankar om oegentligheter ska utredas och drabbade ska få stöd

I det gemensamma uttalandet om olagliga adoptioner som flera av FN:s särskilda människorättsrapportörer publicerade i september 2022 står att offer för olagliga adoptioner har rätt att få veta sanningen och staterna har ett ansvar att se till att alla offer får den hjälp de behöver för att få vetskap om sitt ursprung. Staterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla fall av olagliga internationella adoptioner utreds på ett fullständigt, opartiskt, omsorgsfullt och effektivt sätt, även om det inte finns något formellt klagomål. Staterna ska se till att de myndigheter som utreder olagliga internationella adoptioner har tillgång till all relevant dokumentation, arkiv och annan information så att de kan genomföra utredningen på ett effektivt sätt. Staterna ska också förse de institutioner som är involverade i utredningen av olagliga internationella adoptioner med tillräckliga ekonomiska och tekniska resurser samt kvalificerad personal för att kunna utföra sitt arbete snabbt och effektivt. Staterna ska även föra statistik över antalet olagliga adoptioner, inklusive datum för adoptionen och antalet personer vars verkliga identitet har återupprättats.[81]

Även HCCH anser att staterna måste utreda misstankar om oegentligheter i internationella adoptioner. HCCH har konstaterat att när det inte blir några konsekvenser av oegentliga ageranden kan de regler som omgärdar adoptionsverksamheten bli ineffektiva och straffrihet kan leda till ytterligare överträdelser. Enligt HCCH är det svårt att förbättra befintliga förebyggande åtgärder utan att göra grundliga utredningar av vilka olagliga ageranden som förekommer.[82] I HCCH:s vägledning för att förhindra oegentliga adoptioner står att staterna ska utveckla tillgängliga och effektiva system för att göra det möjligt för adopterade personer att rapportera missbruk samt söka rättvisa och gottgörelse. Staterna ska samordna och stödja de insatser som görs av myndigheter och organ som arbetar för att upptäcka, ta emot och hänvisa fall av olagliga adoptioner. Vidare ska staterna bistå adopterade personer, ursprungsföräldrar och adoptivföräldrar som drabbats av olagliga ageranden

[81] United Nations Human Rights Treaty Bodies (2022), *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, s. 11, 13 och 15.
[82] HCCH (2023), *Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption*, s. 16.

vid internationella adoptioner. Det kan handla om att tillhandahålla information i ärendet samt information om vilka olika tjänster och stöd som finns.[83]

Det finns en skyldighet att återupprätta barnets identitet

Rätten till identitet är en fundamental mänsklig rättighet och den slås fast bland annat i artikel 8 barnkonventionen. Europakonventionen skyddar inte uttryckligen rätten till identitet. Däremot har Europadomstolen erkänt denna rättighet som en integrerad del av rätten till privatliv enligt artikel 8. Länder har blivit fällda i Europadomstolen för att de brutit mot artikel 8 i Europakonventionen när de inte i tillräcklig utsträckning beaktat den adopterade personens rätt till sitt ursprung.[84]

Om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet ska barnet ges lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet. Detta följer av artikel 8.2 barnkonventionen. Åtagandet gäller oavsett om ett barn berövats en del av eller hela sin identitet. Det innebär att om ett barn av någon anledning berövas endast sitt namn ska en stat ge lämpligt stöd och skydd i syfte att återupprätta barnets namn. Motsvarande gäller om ett barn berövas sitt medborgarskap, sina släktförhållanden eller någon annan del av sin identitet. Vad som avses med lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta ett barns identitet framgår inte av artikeln eller av förarbetena till konventionen. Formuleringen lämnar ett utrymme för respektive stat att avgöra vilket stöd och skydd som ska ges, med den enda begränsningen att stödet och skyddet måste vara lämpligt för syftet och så pass effektivt att återupprättandet sker snabbt. Vad som avses med ”snabbt” definieras emellertid inte heller av konventionen. Barnrättskommittén har uttalat att om ett barns identitetshandlingar har upprättats åt barnet på olagligt vis, och barnet begär återställande av sina identitetshandlingar, bör en stat vidta åtgärder bland annat genom att utfärda korrigerade dokument.[85]

[83] HCCH (2023), s. 35.
[84] Godelli mot Italien no. 333783/09 den 25 september 2012.
[85] SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 389.

Barnets bästa vid återupprättande av identitet

Staterna är skyldiga att genomföra processen med att återupprätta barnets identitet på ett sätt som förhindrar, eller åtminstone minimerar, all skada på barnets känslomässiga eller psykologiska utveckling.[86] Att häva en adoption och återlämna barnet till sin ursprungliga familj kan vara till barnets bästa i de fall där de olagliga omständigheterna upptäcktes kort efter det att adoptionen skett eller där barnet var äldre vid placeringen. Om barnet däremot var litet vid adoptionen och har bott i sin adoptivfamilj under en viss tid och vant sig vid den nya miljön, kan ett åtskiljande från adoptivfamiljen sannolikt orsaka (ytterligare) trauma. I praktiken finns det bara ett fåtal rapporterade fall, där ett adopterat barn återförts till sina ursprungsföräldrar efter en olaglig adoption.[87] Det gäller både fall där adoptivfamiljen frivilligt återlämnat barnet till den ursprungliga familjen och fall där en domstol beslutat att barnet ska återlämnas. Till exempel har barn lämnats tillbaka från USA till sina familjer i Vietnam, efter det så kallade operation babylift 1975.[88]

Belgien och Danmark har riktlinjer för utredning av oegentligheter i historiska adoptioner

I Belgien har den flamländska regeringen antagit riktlinjer för att hantera tidigare oegentligheter i internationella adoptioner. En person som misstänker oegentligheter i en adoption (adopterad, adoptivförälder eller biologisk förälder) kan rapportera sitt ärende till den flamländska centralmyndigheten (VCA)[89] via en onlinetjänst. VCA intervjuar den som anmält ett ärende och ger sedan skriftlig återkoppling till den berörda personen om vilka möjligheter som finns att utreda ärendet. Om den som anmält ärendet och VCA beslutar att ärendet ska utredas vidare upphandlar VCA en extern aktör i ursprungslandet för vidare efterforskningar. Om det framkommer att brott har begåtts (till exempel förfalskning,

[86] J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 303.
[87] E. Loibl (2021), ”The aftermath of transnational illegal adoptions: Redressing human rights violations in the intercountry adoption system with instruments of transitional justice.” *Childhood 2021*, Vol. 28(4), s. 482 f.
[88] D. M. Smolin (2024). Introduction. I E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 44 f.
[89] Vlaams Centrum voor Adoptie (Flemish Centre for Adoption).

av dokument eller bortförande av minderårig) är VCA skyldig att rapportera detta till Åklagarmyndigheten.[90]

Under 2019 utarbetade den danska centralmyndigheten Ankestyrelsen en rapport för hantering av misstankar om oegentligheter i adoptionsärenden. Med stöd av riktlinjerna utredde Ankestyrelsen misstankar om historiska oegentligheter i fem adoptionsärenden från Chile, Bangladesh, Colombia, Sri Lanka och Indonesien. Utifrån de fem undersökningarna har Ankestyrelsen uppdaterat riktlinjerna. Adopterade som misstänker oegentligheter i sin adoption kan vända sig till Ankestyrelsen. Ankestyrelsen kan:

- Granska de handlingar som finns tillgängliga och utifrån det uttala sig om hur den aktuella adoptionen förhåller sig till de regler och den praxis som fanns vid den aktuella tidpunkten. Det kan bidra till att beskriva den kontext i vilken adoptionen ägde rum och därmed bidra till den adopterade personens förståelse av sin egen adoptionsprocess
- Informera den adopterade personen om eventuella brister och misstänkta oegentligheter.
- Hänvisa den adopterade personen till organisationer som kan hjälpa adopterade personer att söka sitt ursprung.

Adopterade personer i Danmark kan beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet ansöka om att få adoptionen hävd i ursprungslandet, begära att adoptionen förklaras ogiltig om det finns bevis för oegentligheter och anmäla brottsliga handlingar.[91]

9.8.2 MFoF har ett tillfälligt uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter

MFoF har sedan 2022 ett tillfälligt regeringsuppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. Uppdraget har förlängts och ska slutredovisas

[90] Vlaams Centrum voor Adoptie. *Diensverlening betreffende preventive en aanpak (mogelijke) illegal adopties*. *2025*.
[91] Ankestyrelsen (2022), *Adopteredes ret til egen identitet. Erfaringer med håndteringen af uregelmæssigheder i internationale adoptionssager*. September 2022.

senast i februari 2027.[92] Enligt uppdragsbeskrivningen ska myndigheten kunna hänvisa vidare till rätt aktör och erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar. Som kontaktpunkt ska MFoF hålla sig uppdaterad om relevanta utredningar både i Sverige och internationellt, inklusive brottsutredningen i Chile om bortförande av barn och oegentligheter inom internationella adoptioner från landet under 1970–1990-talet. Vidare ska myndigheten informera sig om utmaningar och frågeställningar hos adopterade personer från Chile, men även hos personer som adopterats från andra länder där det finns misstankar eller uppgifter om oegentligheter. Myndigheten ska aktivt sprida information om uppdragets funktion till berörda målgrupper i Sverige samt internationellt till centralmyndigheter och andra aktörer som bedöms vara av betydelse. Vad gäller den del av uppdraget som gäller att hänvisa vidare till rätt aktör samt att erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar, har MFoF avgränsat uppdraget till att tillhandahålla information om tillgängliga kontaktvägar i ursprungsländerna, samt genom stöd vid ursprungssökning och samtalsstöd.[93] MFoF har valt att avgränsa uppdraget till att inte utreda misstankar om oegentligheter i enskilda fall.

Under uppdragstiden har myndigheten samlat och tillgängliggjort relevant information för adopterade personer som har misstankar eller uppgifter om oegentligheter, dels genom direktkontakt med adopterades föreningar, dels genom att lansera en särskild webbportal på myndighetens webbplats. I portalen finns bland annat information om uppdraget som kontaktpunkt, om några av de länder som är av särskilt intresse för adopterade personer samt om olika typer av stöd som finns att tillgå. I dialog med adopterades föreningar har myndigheten inom uppdraget kunnat arbeta riktat vid aktuella händelser samt bilda sig en uppfattning om vilka behov som finns hos adopterade personer som berörs av uppgifter om oegentligheter gällande adoptioner. Ett flertal informationsinsatser har genomförts i syfte att sprida kännedom om uppdraget och det stöd till adopterade personer som myndigheten tillhandahåller.[94]

[92] Socialdepartementet (2025). *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar*. S2025/00113.
[93] MFoF (2024), *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 4 och 15.
[94] MFoF (2024), *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Februari 2024, s. 3.

MFoF anser att uppdraget som nationell kontaktpunkt bör utvidgas och permanentas

I en rapport av uppdraget om nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter, beskriver MFoF att de har avgränsat uppdraget till att hänvisa vidare till rätt aktör samt att erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar att tillhandahålla information om tillgängliga kontaktvägar i ursprungsländerna, samt genom stöd vid ursprungssökning och samtalsstöd. MFoF anser dock att det finns behov att undersöka behovet av och tänkbara former för ett individuellt stöd även vid frågor om oegentligheter. MFoF anser att bättre förutsättningar för ett långsiktigt arbete skulle kunna ges, genom exempelvis ett tillägg i myndighetsinstruktionen eller genom att myndighetens uppdrag som nationell kontaktpunkt förlängs och att finansieringen utökas.[95]

9.8.3 Resurscentrumet ska erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption

De senaste åren har flera länder som Belgien, Chile, Danmark, Norge, Frankrike, Schweiz, Sverige och Sydkorea tillsatt utredningar för att utreda förekomst av oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Det är troligt att fler länder kommer att följa i dess spår. Jag bedömer därför att det fortsatt kommer finnas ett stort behov hos adopterade personer och deras familjer att få information och stöd i frågor som gäller misstankar om oegentligheter i den egna adoptionen.

MFoF har ett tillfälligt uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. Det arbete som MFoF gjort inom ramen för kontaktpunktsuppdraget, bland annat webbportalen, bör fortsätta utvecklas och breddas av det nationella resurscentrumet. Vidare föreslås att resurscentrumet ska erbjuda individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption. Härvid kan det stöd som centralmyndigheterna i Belgien och Danmark erbjuder enskilda som har misstankar om oegentligheter i sina adoptioner tjäna som väg-

[95] MFoF. *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Februari 2024, s. 3 och 15 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ledning. Resurscentrumet bör samla in och tillgängliggöra den information som finns i ärendet och informera den enskilde om hur processen borde ha sett ut enligt såväl Sveriges som ursprungslandets lagar och rutiner samt vilka eventuella brister som finns i det aktuella ärendet. Resurscentrumet bör vidare informera om vilka möjligheter som finns att till exempel återupprätta den adopterade personens identitet, återupprätta medborgarskap och göra en polisanmälan. Resurscentrumet ska även informera om det adoptionsspecifika stöd som finns att tillgå, till exempel samtalsstöd.

Även barn ska, efter en individuell bedömning, kunna erbjudas stöd vid misstankar om oegentligheter

Eftersom resurscentrum, efter en individuell bedömning, ska kunna erbjuda stöd vid ursprungssökning till barn, bedömer jag att även barn bör kunna erbjudas individuellt stöd vid misstanke om oegentligheter. Det är viktigt inte minst utifrån skyldigheten enligt artikel 8.2 barnkonventionen att ge lämpligt stöd och skydd om ett barn olagligt berövats en del av eller hela sin identitet. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i bedömningen. Behovet av psykosocialt stöd som kan uppstå erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

9.9 MFoF och Rättsmedicinalverket ska utreda förutsättningarna för en nationell DNA-databas

Utredarens bedömning: Det är inte rimligt att adopterade personer, bland annat till följd av brister i adoptionsdokumenten, ska vara hänvisade till kommersiella företag för att få mer information om sitt ursprung. Sverige bör i egenskap av ett av de största mottagarländerna i världen hörsamma FN:s uppmaning att upprätta en nationell DNA-databas för att underlätta ursprungssökning och i förekommande fall återställande av identitet.

Utredarens förslag: Rättsmedicinalverket och MFoF ska ges i uppdrag att utreda de praktiska och juridiska förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer.

9.9.1 Adopterade personer efterfrågar gratis DNA-test och en nationell DNA-databas

Det finns ingen nationell DNA-databas för adopterade personer i Sverige i dag. Adopterade personer som vill söka sitt ursprung genom DNA måste därför använda sig av de privata företag som erbjuder DNA-test för att hitta anknytningar till levande släktingar. I ett gemensamt ställningstagande har flera organisationer för adopterade framfört att Sverige snarast ska skapa möjligheter för adopterade personer att kostnadsfritt göra DNA-tester och att dessa samlas i en nationell databas, alternativt att de skickas till berörda svenska ambassader och konsulat som i sin tur skickar testerna vidare för matchning i den adopterade personens ursprungsland. De önskar vidare att Sverige ska uppmuntra de länder som Sverige samarbetat med att möta upp adopterade personers behov att matchas med familjemedlemmar, så att även dessa länder verkar för att DNA-testa personer i sina länder.[96] Bidrag till DNA-test och en nationell DNA-databas som säkerställer skyddet för de registrerades integritet, har även lyfts i våra fokusgrupper och intervjuer. Även AC framhåller att de stödjer de adopterades önskan i båda dessa delar.[97]

9.9.2 FN:s människorättsorgan uppmanar staterna att skapa DNA-databaser för att återförena familjer

I det gemensamma uttalandet om olagliga adoptioner som flera av FN:s särskilda människorättsrapportörer publicerade i september 2022 uppmanade de staterna att säkerställa att alla offer för olagliga adoptioner får den hjälp de behöver för att få veta sitt ursprung. Staten ska spela en aktiv roll i arbetet med att söka efter och loka-

[96] Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.
[97] Uttalandet antaget vid Adoptionscentrums Förbundsmöte i Malmö den 28 maj 2023.

lisera försvunna barn. Till exempel ska staterna skapa en DNA-databas för alla fall av olovligt bortförande, påtvingat bortförande, eller förfalskning av identitet som har rapporterats i syfte att återupprätta identiteten hos offer för olagliga internationella adoptioner.[98] Vi känner endast till två länder som inrättat någon form av nationell DNA-databas för adopterade personer: Chile och Sydkorea[99], se vidare volym 2 kapitel 12.

9.9.3 Förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer ska utredas

Jag anser att svenska staten har ett ansvar att bistå adopterade personer som vill försöka söka sitt ursprung genom DNA. Såväl föräldrabalken som barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention betonar rätten att så långt möjligt få kännedom om sitt ursprung. Det är inte rimligt att adopterade personer, bland annat till följd av brister i adoptionsdokumenten, ska vara hänvisade till kommersiella företag för att få mer information om sitt ursprung. Sverige bör i egenskap av ett av de största mottagarländerna i världen hörsamma FN:s uppmaning att upprätta en nationell DNA-databas för att underlätta ursprungssökning och i förekommande fall återställande av identitet.

Det kommer att ta tid att bygga upp en nationell databas och den kommer inte heller att kunna ge träffar annat än för helsyskon som finns i Sverige. En nationell DNA-databas fyller därför inte det kortsiktiga behovet för adopterade personer som söker sitt ursprung. Samtidigt kan det inte vara ett skäl för att Sverige inte ska påbörja ett långsiktigt arbete med att tillskapa en databas som på sikt kan ge möjlighet att matcha en svensk adopterads DNA mot DNA-databaser i andra länder. För att det ska vara möjligt att matcha prover från andra länders nationella DNA-databaser krävs att länderna använder sig av samma genetiska markörer. Det krävs således en viss internationell samordning, till exempel liknande den som Interpols DNA-databas, för att komma överens om vilka markörer som ska användas.

---

[98] United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, publicerat den 28 september 2022, p. 15.
[99] Möjligtvis har Argentina någon form av DNA-databas som syftar till att återförena familjer som separerats under militärdiktaturen.

Rättsmedicinalverket (RMV) har framfört till Adoptionskommissionen att DNA-prov kan analyseras av RMV eller av regionerna, men att det kan vara en annan statlig aktör i Sverige som är ansvarig för själva DNA-databasen. RMV är central förvaltningsmyndighet för rättsgenetik och ansvarar bland annat för att genomföra faderskaps- och släktutredningar åt kommuner, domstolar och Migrationsverket. RMV genomför även faderskaps- och släktskapsutredningar på uppdrag av enskilda. Jag anser därför att RMV både har kompetens och tekniska förutsättningar att ansvara för analys av prover från adopterade personer. Jag anser vidare att det ligger närmast till hands att MFoF ska vara huvudman för den databas som innehåller analysresultaten från de prov som RMV analyserat. Jag föreslår därför att RMV och MFoF ges i uppdrag att utreda de praktiska och juridiska förutsättningarna för inrättande av en nationell DNA-databas för adopterade personer. Det handlar till exempel om vilka genetiska markörer som krävs för att kunna matcha prover från andra länders nationella DNA-databaser och hur den internationella samordningen kan göras samt behovet av nya regler om sekretess och personuppgiftsbehandling. En nationell DNA-databas ska endast få innehålla DNA-profiler från personer som samtyckt till att lämna prov. I statens kostnadsansvar ska både kostnader för provtagning och för analyser av proven ingå. Det ska alltså vara helt kostnadsfritt för de adopterade personer som vill lämna ett DNA-prov att ingå i den svenska nationella DNA-databasen.

Både medarbetare vid RMV och MFoF har framfört att RMV redan i dag kan bistå med DNA-undersökning för att verifiera släktskap i de fall en adopterad person vill säkerställa släktskap med en potentiell förälder eller ett syskon. Det kan till exempel handla om att man fått en träff genom något av de privata DNA-företagen eller att man på annat sätt hittat en förälder eller ett syskon. Vi har övervägt ett ekonomiskt bidrag från staten för en rättsgenetisk undersökning hos RMV i syfte att verifiera släktskap med en förälder eller ett syskon. Jag bedömer dock att det inte är en framkomlig väg. I dag kostar nämligen en utredning genom RMV av två DNA-prover 19 000 svenska kronor. Bidraget skulle vara begränsat till de personer som redan har en match som de vill få bekräftad. Det går dessutom inte att spara provresultatet (DNA-profilen) eftersom det ännu inte finns någon nationell DNA-databas. Sammantaget

anser jag att det skulle innebära en mycket begränsad nytta till stor kostnad. Det är bättre att de resurserna läggs på att bygga upp en nationell databas och därefter erbjuda kostnadsfria DNA-prover.

9.10 Vägledning till arkivsökning

Utredarens bedömning: Personer som adopterats internationellt behöver få bättre vägledning och stöd i att hitta sina adoptionshandlingar. I dag finns adoptionshandlingar i flera olika arkiv och det finns inte någon tydlig vägledning om var handlingar finns, vilket försvårar sökandet och gör att inte alla får del av de handlingar som rör deras adoption. Det är problematiskt att privatpersoner som förmedlat adoptioner förvarar adoptionshandlingar och att enskilda adopterade därmed inte kan ta del av sina adoptionsdokument.

Utredarens förslag: För att i högre grad än i dag förvara adoptionsakter samlat bör MFoF förvara de adoptionshandlingar som rör enskilda personer hos Riksarkivet. Det innebär att de akter som i dag förvaras i MFoF:s arkiv i Skellefteå i stället bör förvaras på Riksarkivet. Vidare innebär det att när BFA och AC avslutat sin förmedlingsverksamhet och därmed ska överlämna sin dokumentation till MFoF enligt 8 b § LIA, bör de akter som i dag förvaras på Riksarkivet vara kvar där och de akter som förvaras i AC:s närarkiv flyttas till Riksarkivet. Syftet är att underlätta adopterade personers möjlighet att få tillgång till sina handlingar.

Resurscentrumet bör i samarbete med Riksarkivet, kommunala arkiv och tingsrättsarkiv utveckla en vägledning med råd och stöd till adopterade personer om var och hur man kan hitta sina adoptionshandlingar. Riksarkivet bör också i sitt arbete med den nationella arkivdatabasen (NAD) samla sökvägar för de olika arkiven och på så sätt underlätta för den enskilde att enklare finna sina adoptionshandlingar.

Jag vill rikta en stark uppmaning till de privatpersoner som förvarar handlingar från adoptionsförmedling som rör enskilda personer att lämna över handlingarna till Riksarkivet.

9.10.1 Ökad samordning av adoptionshandlingar och förbättrad vägledning till var handlingarna finns

Adopterade personer har rätt att ta del av sina adoptionsdokument. Många adopterade personer vittnar dock om att de har svårt att hitta och få tillgång till sina adoptionshandlingar. De som söker sina adoptionshandlingar behöver ofta vända sig till olika arkiv för att vara säker på att de fått del av samtliga dokument: Riksarkivet – såväl i Täby som hos de olika regionala enheterna, kommunarkiv och tingsrättsarkiv i olika delar av landet. De kan även behöva vända sig till andra instanser som adoptionsorganisationer, Skatteverket och Migrationsverket. Ytterligare en orsak till att det kan vara svårt att veta var handlingar finns är att det hänger samman med var adoptivföräldrarna var folkbokförda vid tidpunkten för adoptionen. Man kan därför behöva inhämta uppgifter från folkbokföringen för att hitta sina adoptionsdokument. Tingsrätterna har i vissa fall omorganiserats och slagits ihop, vilket kan påverka var tingsrättsakter finns bevarade.

Många av de som vi intervjuat anser att adoptionsakter bör förvaras i ett statligt arkiv. Detta på grund av att de har känt sig motarbetade av AC när de begärt att få ta del av sina adoptionshandlingar och de är också osäkra på om organisationen lämnar ut alla handlingar. Flera har erfarenhet av att AC inte har lämnat ut alla dokument direkt, utan först när den adopterade personen återkommit och frågat om det finns mer. Adopterade har också framfört att AC har gallrat handlingar i samband med att material lämnats över till Riksarkivet. I ett gemensamt ställningstagande har flera svenska föreningar och nätverk för adopterade framfört till riksdagen att adopterade personer i dag är utlämnade åt adoptionsorganisationers och privatpersoners godtyckliga val av vad som ska sparas, slängas, delges eller undanhållas. De anser att adopterade personers adoptionsakter bör förvaras i ett samlat statligt arkiv – förslagsvis Riksarkivet.[100] Även AC anser att adoptionshandlingar bör förvaras på Riksarkivet.[101] Det är viktigt att även inkludera den dokumentation som finns om enskilda adoptionsorganisationers

[100] Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.
[101] Möte med AC 2023-10-26 och Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP), https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf. Hämtad 2024-10-28.

förmedlingsverksamhet och inte enbart de enskilda akterna eftersom det ger värdefull information om hur verksamheten bedrevs. Detta är också ett krav enligt LIA.

9.10.2 Adoptionshandlingar bör förvaras hos färre aktörer och det måste finnas bra vägledningar

En del adopterade personer anser att samtliga adoptionsdokument bör samlas i ett statligt arkiv, så att adopterade endast behöver vända sig till en instans för att få ut samtliga dokument som rör adoptionen. Andra efterfrågar i stället att en aktör med kunskap om var adoptionshandlingar finns, vägleder den adopterade personen till att hitta adoptionsdokumenten. Jag bedömer att det skulle krävas mycket stora resurser att samla alla adoptionsakter, inklusive de akter som finns på kommunala arkiv och tingsrättsarkiv, på Riksarkivet. Jag anser därför att det inte är realistiskt att lämna ett sådant förslag. Det skulle dessutom strida mot gängse principer för arkivering i Sverige och internationellt, där handlingar ska hållas samman, förvaras och sökas hos den verksamhet i vilken de uppkommit. Däremot anser jag att det är rimligt att de adoptionshandlingar som i dag förvaras i MFoF:s arkiv i Skellefteå och som avser dokumentation från auktoriserade sammanslutningar som upphört, i stället förvaras på Riksarkivet. När BFA och AC avslutat sin förmedlingsverksamhet och därmed ska överlämna sin dokumentation till MFoF enligt 8 b § LIA, bör de akter som i dag förvaras på Riksarkivet vara kvar där och de akter som förvaras i AC:s närarkiv flyttas till Riksarkivet. På så sätt samlas de adoptionshandlingar som förmedlats genom NIA och auktoriserade sammanslutningar över tid hos en aktör, Riksarkivet.

Att adoptionshandlingarna fortsatt kommer att finnas på flera arkiv och på flera orter gör att det blir mycket viktigt att resurscentrumet tillsammans med Riksarkivet och andra arkiv vägleder adopterade personer till att få del av all den dokumentation som finns om deras adoption.

Riksarkivet har redan utarbetat en intern lathund för att kunna bistå adopterade personer som vill ta del av sina adoptionsdokument, och de besitter stor kunskap i att kunna hjälpa adopterade personer i sökandet. Riksarkivet har också tagit fram en första vägledning till arkiven som kan användas externt. Myndigheten kan

inom ramen för sitt serviceansvar ta fram lathundar och instruktioner om hur och var man kan hitta det man söker, exempelvis utifrån när och varifrån man har adopterats. För att säkerställa att adopterade personer får del av den senaste versionen av sådana manualer, bör arkiven själva hålla dem uppdaterade och resurscentrumet kan på sin webbportal länka vidare till arkiven och deras manualer eller lathundar. Resurscentrumet bör publicera en generell vägledning på sin webbportal och länka till de olika arkivens mer specifika manualer över hur man söker i deras arkiv. Därigenom säkerställs att vägledningen hålls uppdaterad med den senaste informationen.

Riksarkivet har också sedan 2024 i uppdrag att utveckla den nationella arkivdatabasen (NAD). NAD kan tyvärr inte länka samman eller koppla ihop olika arkiv (till exempel kommun och tingsrättsarkiv). Riksarkivet skulle dock genom NAD kunna samla länkar till olika arkiv som rör internationell adoption, för att på så sätt underlätta för enskilda att hitta i arkiven och själva kunna söka vidare efter information.

9.10.3 Privatpersoner som förmedlat adoptioner kan inte avkrävas att lämna dokumentation till Riksarkivet men de bör göra det

En del personer som varit delaktiga i att förmedla barn för adoption till Sverige har egna privata arkiv med uppgifter om de adoptioner som de förmedlat. Det gäller både personer som förmedlat adoptioner enskilt och via auktoriserade adoptionsorganisationer. När dessa personer inte vill lämna ut handlingarna får adopterade personer inte tillgång till den fullständiga dokumentationen om deras adoption och bakgrund. Eftersom dessa privatpersoners dokumentation inte omfattas av 8 c § LIA finns det ingen skyldighet för dem att lämna ut kopia på dessa dokument. Det finns exempel på försök att inhämta dokumentation från privatpersoner som varit involverade i internationell adoptionsverksamhet. År 2011 skickade MIA ett brev till enskilda personer som medverkat vid internationella adoptioner med en uppmaning att överlämna adoptionshandlingar till Riksarkivet. Riksarkivet skickade därefter ett brev till åtta förmedlare med ett erbjudande om att ta emot handlingar. Det var dock endast en person som lämnade in handlingar,

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och det är fortfarande det enda privata arkiv som finns på Riksarkivet. Riksarkivet har därefter upprättat en förteckning över personer som kan ha enskilda arkiv med adoptionsdokument. Jag vill rikta en stark uppmaning till de privatpersoner som förvarar handlingar från adoptionsförmedling som rör enskilda personer att lämna över handlingarna till Riksarkivet.

9.11 Kunskapsstöd till yrkesverksamma

Utredarens bedömning: Kunskapen om adopterade personer och adoptionsrelaterade frågor behöver öka hos de yrkesverksamma i kommuner och regioner som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer.

Utredarens förslag: Resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska sammanställa befintlig kunskap om adoption, adopterade och andra relevanta områden såsom trauma, anknytning och rasism. Denna kunskap ska förmedlas till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Kunskapen bör förmedlas genom webbportalen (information och generella webbutbildningar), rådgivning per telefon samt riktade utbildningsinsatser. De yrkesverksamma som genomgått utbildningar och ökat sin adoptionsspecifika kompetens, bör på något sätt synliggöras i de ordinarie verksamheterna för att de adopterade personer som vill, ska kunna hitta och hänvisas dit.

Resurscentrumet bör nyttja Socialstyrelsens befintliga strukturer för kunskapsstyrning för att föra ut adoptionsspecifik kunskap inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Resurscentrumet bör även verka för att föra in adoptionsspecifik kunskap i andra närliggande verksamheter, exempelvis i relevanta strategier och kunskapsstöd samt stödlinjer via telefon.

På sikt bör dock kunskapsluckor täppas till. Resurscentrumet ska identifiera behov av ny kunskap inom adoptionsområdet och utifrån en sådan behovsanalys främja den forskning och kunskapsutveckling som behövs. Resurscentrumet bör förmedla behovet av forskning till relevanta forskningsinstanser och forskningsfinansiärer. Regeringen och forskningsfinansiärer bör uppmärksamma adoptionsfrågan i kommande satsningar samt avsätta

medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet, förslagsvis genom utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet.

9.11.1 Det behövs kunskapshöjande insatser till kommuner och regioner om adoptionsrelaterade frågor

Redan i den forskningshearing som 2003 års adoptionsutredning genomförde, lyfte deltagarna att man behövde förvalta och förstå den adoptionsrelaterade kunskap som redan samlats in. Samhället och professioner som möter adopterade personer måste i sin tur bli bättre på att använda de kunskaper och den forskning som finns. Många framförde behovet av ett nationellt kunskapscentrum eller resurscentrum för att kunna samla kunskap, kompetens och forskningsresultat om adopterade personer och adoptivfamiljer som underlag för stöd och rådgivning.[102]

Socialstyrelsen konstaterade i sin kartläggning 2022 att det saknas samlad kunskap som skulle behöva komma adopterade, deras närstående och professionen till godo. Socialstyrelsen underströk att det behöver finnas kunskap och kompetens om adoptionsspecifika omständigheter och behov hos olika aktörer inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, och den behöver finnas vid olika tidpunkter i den adopterade personens liv. Flera aktörer i Socialstyrelsens studie uttryckte att kunskap om exempelvis rasism och diskriminering, trauma samt om adopterade personers identitetsutveckling måste finnas hos personer som i sitt yrke möter personer som har adopterats.[103]

Även i Mattias Strand och Natte Hillerbergs intervjustudie från 2024 framkom behovet av ökad kunskap om adoptionsrelaterade frågor hos terapeuter och annan vårdpersonal. De visade att det behövs ökad kunskap inom flera områden, exempelvis hur adoptionstrauma, rasism och andra post-adoptionsfaktorer inverkar på adopterade personers hälsa. Flera deltagare i deras studie framhöll också att det finns behov av kompletterande psykoterapeutiska metoder utöver KBT.[104]

[102] SOU 2003:49, *Volym 2*, s. 363 ff.
[103] Socialstyrelsen (2022), s. 10; Underlag från Socialstyrelsen, inkom 2025-02-14.
[104] M. Strand och N. Hillerberg (2024).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I våra intervjuer har både internationellt adopterade personer och personer som i sitt yrke möter adopterade, lyft fram att kompetensen och kunskapen om adoptionsrelaterade frågor behöver öka. Det gäller generellt i samhället, men särskilt hos till exempel yrkesverksamma inom socialtjänsten, BUP och vuxenpsykiatrin, övrig hälso- och sjukvård samt ungdomsmottagningar. De behöver mer kunskap om till exempel adoption och rasism. En del adopterade personer upplever att de ofta får utbilda andra och förklara hur adoptioner går till och att adopterade kan förhålla sig på olika sätt till sin adoption. I våra intervjuer har det också framkommit att det behövs ökad kompetens om adopterade, psykisk ohälsa och rasism inom förskola och skola, för att kunna stötta adopterade barn. Personal i skolan behöver förstå och vid behov fånga upp adopterade barn, eftersom adopterade är överrepresenterade när det gäller psykisk ohälsa. Många adopterade har varit med om trauman och olika psykiatriska besvär. Särskilt elevhälsan behöver ökad kompetens och medvetenhet om att man bör vara extra uppmärksam på adopterade barns mående eller beteenden, så att de kan få rätt vård och stöd. Personal inom skola och förskola behöver kunna prata om att vi ser olika ut och möta upp frågor om rasism.

Kunskapen och därmed yrkesverksammas möjligheter att fånga upp dessa behov är i linje med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Till exempel framgår av artikel 6 att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling, och i artikel 24 betonas barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, och att konventionsstaterna har en skyldighet att sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt.

9.11.2 Det behövs ny kunskap och forskning inom adoptionsområdet

Redan 2003 års adoptionsutredning konstaterade att forskning och kunskapsutveckling om internationell adoption var ett eftersatt område som måste prioriteras. Det fanns inte heller någon offentlig aktör med uppgift att inventera forskningsbehov, samordna forskning och föra ut forskningsresultat till de professioner som möter adopterade personer och adoptivfamiljer. Utredningen föreslog därför att regeringen skulle inrätta ett nationellt forsknings- och

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor. Regeringen inrättade dock inte något sådant kunskapscentrum.[105] Vår utredning visar att behovet av adoptionsrelaterad kunskap kvarstår.

Vi har gett Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) i uppdrag att undersöka om det finns forskning som visar hur olika insatser påverkar adopterade personers psykiska och fysiska hälsa. SBU konstaterar att det saknas välgjorda systematiska översikter som undersökt insatser och behov av insatser riktade specifikt till vuxna adopterade. Det finns heller inte några välgjorda systematiska översikter som studerat vilken betydelse de adopterade barnens olika bakgrund och förutsättningar har för behoven av insatser och insatsernas effekt. Däremot identifierade SBU välgjorda systematiska översikter som undersökt vilken effekt insatser till adoptivfamiljer och adoptivföräldrar har på adopterade personers psykiska hälsa och anknytning. Dock begränsades möjligheten att dra slutsatser kring effekten av stora skillnader mellan ingående primärstudier samt delvis låg studiekvalitet.[106]

Utifrån intervjuer, fokusgrupper, underlag som lämnats in till Adoptionskommissionen samt tidigare studier har vi identifierat några områden där det finns behov av ny kunskap och forskning:

- mer kunskap för att förstå orsakerna till adopterade personers sämre fysiska och psykiska hälsa och sociala livsvillkor,
- vilka kunskapsbaserade och effektiva metoder för psykosocialt stöd till adopterade som finns,
- kunskap om trauma kopplat till adoption,
- äldre adopterade personer och deras behov av stöd, och
- vilka särskilda insatser som fungerar för adoptivfamiljer där barnet har neuropsykiatrisk problematik, och hur adoptivföräldrars psykiska och känslomässiga resurser påverkar de barn som adopterats.

[105] SOU 2003:49.
[106] SBU. *Sammanställning av systematiska översikter från SBU:s Upplysningstjänst. Interventioner rörande psykisk och fysisk hälsa hos adopterade barn och vuxna*. Kortsvar från SBU:s upplysningstjänst Dnr 24-1024, 2025-02-28.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I analysen av forskningssammanställningen i 2003 års utredning problematiserades den befintliga forskningen. Forskarna efterfrågade bland annat fler longitudinella studier och studier som belyste olika faser i adopterade personers liv, förekomst och analys av riskfaktorer i ursprungsländerna och vilket utfall de gav, fler studier av identitetsutveckling, jämförande studier av adoptioner där det gått mycket dåligt och adoptioner där det gått mycket bra och studier som belyste effekter av pågående stöd- och behandlingsinsatser för adopterade personer och adoptivfamiljer.[107]

9.11.3 Forskning inom adoptionsområdet bör stimuleras

Det råder, som vi visat ovan, enighet om att kunskapen och kompetensen om adoptionsrelaterade frågor behöver öka i samhället, särskilt viktigt är det hos de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. För att åstadkomma det behöver ny kunskap tas fram, och befintlig kunskap behöver sammanställas och spridas. Det finns olika sätt att åstadkomma det.

För att få fram ny kunskap som är användbar för de yrkesverksamma som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer, behöver relevant och tillämpbar forskning främjas. Jag har övervägt om det räcker att resurscentrumet knyter kontakt med forskare och forskningsfinansiärer och redogör för behovet av ny kunskap i syfte att främja forskning inom området. Min bedömning är dock att det inte skulle vara tillräckligt, utan att det behöver kompletteras med riktade medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet. Därför föreslår jag att regeringen även avsätter särskilda medel till lämplig forskningsfinansiär för utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet. Det är bättre att regeringen ger öronmärkta medel för adoptionsrelaterad forskning till en forskningsfinansiär, än att resurscentrumet själv fördelar forskningsmedel. Resurscentrumet bör dock ha vissa medel för att kunna fördela medel för uppdrag att genomföra kunskapssammanställningar och utvärderingar inom adoptionsområdet.

Forskningsfinansiärer som Forte och Vetenskapsrådet har ibland utlysningar om finansiering av tematiska forskningsprojekt, exempelvis segregation, miljö och kvinnors hälsa. När det gäller området

[107] SOU 2003:49, *Volym 2*, s. 77 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kvinnors hälsa gav regeringen först i uppdrag åt Forte att i samarbete med Vetenskapsrådet kartlägga och analysera forskningsbehov på området kvinnors hälsa och sjukdomar. De lämnade sedan en rapport över vilka forskningsbehov som finns samt förslag på en forskningssatsning på området.[108] I regeringens forskningsproposition december 2024 är kvinnors hälsa en av de utpekade satsningarna för åren 2025–2028, där regeringen avsatt särskilda medel till både Forte och Vetenskapsrådet för att bedriva forskning på området.[109] Adoptionsområdet skulle kunna vara ett sådant tema i framtiden. Om en liknande satsning genomförs på adoptionsområdet, bör resurscentrumets uppgift vara att informera om kunskapsbehoven till forskare och forskningsfinansiärer samt att därefter sammanställa och sprida den forskning som tas fram.

Ett alternativ som övervägts är att centrumet upprättar ett samarbete med ett visst lärosäte genom överenskommelser eller avtal. Det riskerar dock att bli för begränsande, med tanke på bredden i den forskning och kunskapsutveckling som kan behövas. Ett bättre alternativ är att som i vårt förslag låta behovet av ny kunskap vara styrande och ge olika lärosäten möjlighet till forskning så att den som är lämpligast i det aktuella fallet genomför forskningen.

9.11.4 Adoptionsspecifik kompetens bör synliggöras i ordinarie verksamheter

De yrkesverksamma som genomgått utbildningar och ökat sin adoptionsspecifika kompetens, behöver på något sätt synliggöras i de ordinarie verksamheterna för att de adopterade personer som vill ska kunna hitta dit och göra det enklare för andra yrkesverksamma att veta vart man kan hänvisa en person som vill möta någon med adoptionsspecifik kompetens. Det finns flera sätt att åstadkomma det. Vi har prövat olika alternativ för hur yrkesverksamma som kompetensutvecklat sig till en viss nivå hos resurscentrumet ska kunna synliggöras i de ordinarie verksamheterna. Ett sådant alternativ är certifiering, motsvarande hbtqi-certifiering. En certifiering innebär dock ofta en omfattande utbildningsprocess, kontroll av kvalifikationer innan certifiering ges samt krav på att certifikatet förnyas efter några år. Detta är eventuellt något som kan

[108] Forte (2023), *Kvinnors hälsa och sjukdomar. Kartläggning och analys av forskningsbehov*.
[109] Prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

utvecklas på längre sikt. Inledningsvis är det dock bättre att de som genomgått resurscentrumets utbildningar får ett kursintyg som styrker deras adoptionsspecifika kompetens och intresse. Ett sådant intyg kan med fördel användas för att synliggöra kompetensen på verksamhetens webbsida etc. En möjlighet är också att resurscentrumet på sin webbportal har en förteckning över, eller länkar till, de personer som efter genomgången utbildning önskar finnas med där.

9.11.5 Utgångspunkten är att befintliga verksamheter och strukturer ska nyttjas

Resurscentrumet ska sammanställa befintlig kunskap om adoption, adopterade och andra relevanta områden såsom trauma, anknytning och rasism. Denna kunskap ska förmedlas till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer, bland annat inom socialtjänsten, psykiatrin, skola, förskola och ungdomsmottagningar.

Min utgångspunkt har varit att i möjligaste mån lämna förslag som utgår från och stärker befintliga verksamheter och strukturer inom statlig styrning. Resurscentrumet bör arbeta vidare utifrån den kunskap och erfarenhet som MFoF har byggt upp i de uppdrag de hittills haft. Resurscentrumet ska tillhandahålla ett utvecklat kunskapsstöd och erbjuda allt från information och webbutbildningar på webbportalen om frågor som rör adopterade och adoption, till riktade adoptionsspecifika utbildningar för olika yrkesgrupper. För att öka verkningsgraden är det viktigt att Socialstyrelsen vid behov kan bistå resurscentrumet i framtagandet av kunskapsstöd, samt att resurscentrumet och Socialstyrelsen samverkar i att föra ut kunskapshöjande stöd till yrkesverksamma inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det ökar möjligheterna att stödet får genomslag i det praktiska arbetet ute i verksamheterna. Det är särskilt viktigt att Socialstyrelsen hjälper till att föra ut kunskapsstödet till hälso- och sjukvården, eftersom Socialstyrelsen redan har upparbetade strukturer och högre förtroende än andra aktörer i frågor som rör vård och omsorg.

Ett sätt att utgå från och stärka befintliga verksamheter och strukturer är att resurscentrumet verkar för att föra in adoptionsspecifik kunskap i andra närliggande verksamheter, exempelvis i befintliga stödlinjer och kunskapsstöd samt i genomförandet av

befintliga strategier. Det är bättre och mer effektivt än att resurscentrumet ska starta en egen samtalslinje för adopterade personer, eller att regeringen i samverkan med resurscentrumet tar fram en särskild nationell strategi för adoptionsfrågor. Resurscentrumet bör sprida adoptionsspecifik kunskap till befintliga stödlinjer, såsom den nationella stödlinjen för psykisk hälsa och suicidprevention, MIND:s självmordslinje och livslinje och BRIS stödlinje. Då kan också resurscentrumet hänvisa de adopterade personer som har ett mer akut behov av samtal dit. Resurscentrumet bör också verka för att synliggöra gruppen adopterade igenomförandet av exempelvis den nationella strategin för psykisk hälsa och suicidprevention. Adopterade nämns inte som en särskilt utsatt grupp i den strategin trots att adopterade personer har visat sig ha en förhöjd risk för psykisk ohälsa och självmord. Delmål 2 i denna strategi handlar om att stärka och utveckla förutsättningar för en god psykisk hälsa hos barn och unga, bland annat genom att bli bättre på att identifiera och uppmärksamma de barn som har upplevt trauma och kunna erbjuda dem tidiga insatser. Delmål 4 handlar bland annat om att utveckla det professionella bemötandet i offentliga verksamheter som möter personer med psykisk ohälsa eller suicidalitet samt att utveckla insatser för grupper med förhöjd risk för psykisk ohälsa. Resurscentrumet bör också sprida adoptionsspecifik kunskap till Nationellt centrum för suicidforskning och prevention (NASP) och deras regionala suicidsamordnare.

Även andra berörda myndigheter samt regioner och kommuner bör uppmärksamma adoptionsspecifika behov i aktuella satsningar, uppdrag och kunskapsstöd. Resurscentrumet bör se över vilka fler befintliga verksamheter som kan behöva stärka sin kunskap om adoptionsrelaterade frågor. Det skulle exempelvis kunna vara att synliggöra gruppen adopterade i genomförandet av den nationella strategin för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Adopterade personer nämns inte som en särskilt sårbar grupp i vare sig strategin eller handlingsplanen för SRHR. Forskning har visat att internationellt adopterade personer har svårare än andra att etablera och vidmakthålla parrelationer och därför lever ensamma i vuxen ålder, något som ökar risken för depression och självmord.[110] Sexologen Anna Linde har i flera studier visat att SRHR kan vara en viktig del av internationellt adopterade personers psykiska hälsa.

[110] A. Hjern och B. Vinnerljung (2022), s. 3 och 19 ff.

Hon visar att de har utsatts för kränkande behandling och exotisering, att de fått bristfälligt bemötande inom hälso- och sjukvården samt att SRHR-perspektivet ofta saknas när man diskuterar adopterade personers psykiska hälsa.[111]

En möjlighet är att resurscentrumet genomför vissa uppdragsutbildningar som bekostas av beställaren. Bedömningen är dock att de utbildningar som tas fram i största möjliga mån bör vara kostnadsfria eller erbjudas till självkostnadspris för att regioner och kommuner ska ha möjlighet att använda och ta till sig utbildningarna, oavsett ekonomisk situation. Så har exempelvis Barnafrid valt att göra med sina utbildningar till yrkesverksamma.

9.12 Adopterade personer ska ha rätt till ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet

Utredarens bedömning: Rätten till identitet och kännedom om sitt ursprung är en grundläggande mänsklig rättighet. Mot bakgrund av de brister som finns i många personers adoptionsdokument har Sverige ett särskilt ansvar att bistå och underlätta för adopterade personer att, om möjligt, få kännedom om sitt ursprung. Ett ekonomiskt bidrag för en resa till ursprungslandet är en viktig del i detta.

Utredarens förslag: Adopterade personer ska kunna få ett ekonomiskt bidrag på upp till 25 procent av prisbasbeloppet för att möjliggöra en resa till sitt ursprungsland. Bidraget ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget som adoptivföräldrar kan få efter en adoption som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Bidraget ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg och administreras av Försäkringskassan.

[111] Anna Lindes underlag från intervjustudie om adopterades sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter (SRHR), inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-02; Anna Linde (2023), *International adoptees sexual health - To be seen or to be visible.* Masteruppsats, Malmö universitet, Fakulteten för Hälsa och samhälle.

9.12.1 Adopterade personer ska få ett ekonomiskt bidrag till återresa

Mot bakgrund av de brister som finns i många adopterade personers adoptionsdokument är det ofta inte möjligt att få kännedom om sitt ursprung genom dokumentationen. Även i de fall det finns ett namn på modern kan det vara mycket svårt att söka utan fler uppgifter att gå på. För att kunna få kännedom om sitt ursprung krävs därför ofta både sökning genom DNA och efterforskningar på plats i ursprungslandet. Att göra en återresa är ofta dyrt, särskilt i de fall det är fråga om ett land utanför Europa. I regel krävs även att den adopterade personen anlitar tolk på plats för att kunna kommunicera med myndighetspersoner och, i de fall det är fråga om en återförening, med den ursprungliga familjen.

Både adopterade personer, MFoF[112], BFA[113] och AC[114] efterfrågar ekonomiskt bidrag för att adopterade ska kunna göra en återresa till ett ursprungsland. För vissa handlar en återresa om att försöka hitta sin ursprungliga familj, andra vill göra en resa för att återknyta kontakten med landet, språket och kulturen. För vissa adopterade kan möjligheten att återvända till sitt ursprungsland ge en lättnad från utmanande existentiella frågor. En återresa kan hjälpa till att ge en mer komplett bild av den adopterades identitet och historia och även omskapa deras livshistoria och ge en känsla av sammanhang. Hur en person ser på sin livshistoria och känsla av sammanhang har en betydande roll för personens hälsa och välbefinnande. Flera adopterade personer betonar att en återresa inte är en semesterresa. Dels för att en återresa är förknippad med särskilda kostnader till exempel för tolk, besök på myndigheter och anlitande av personer som hjälper till praktiskt på plats i landet. Dels för att en resa till ursprungslandet handlar om identitet och kan vara känslomässigt omvälvande och smärtsam. Vissa vill därför även kunna få möjlighet att resa tillbaka tillsammans med sin familj.

---

[112] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* s. 27; MFoF (2024), *Slutrapport Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*, s. 17.
[113] BFA (2018), *Ge relevant stöd till adopterade och deras familjer*. https://www.bfa.se/medlem/adoptionernas-framtid/bfa-stallningstagande-2018/. Hämtad 2025-04-08.
[114] Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP), https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf. Hämtad 2024-10-28.

Adoptivföräldrar får ett adoptionsbidrag men adopterade får inget ekonomiskt stöd vid sökandet av sitt ursprung

Flera av de personer som vi har intervjuat har framfört att adoptivföräldrar får ett adoptionsbidrag på 75 000 svenska kronor från Försäkringskassan. En förutsättning för att adoptionsbidrag ska betalas ut är att adoptionen har förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation. Ett syfte med adoptionsbidraget är att förhindra att ekonomiskt svaga grupper utestängs från möjligheten att adoptera.[115] Adopterade personer anser att om staten har lämnat ekonomiskt stöd till adoptivföräldrar för att adoptera barn bör även staten ge adopterade personer ekonomiskt stöd för att kunna söka sitt ursprung. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att många adopterade personer saknar, och ibland har felaktig, bakgrundsinformation i sina adoptionsdokument. Några för fram att ett alternativ kan vara att staten ger ett behovsprövat bistånd för att göra möjligheten till återresor mer jämlika. De som har störst behov av en återresa kanske har sämst ekonomiska förutsättningar att göra den.

Adopterade ska få ett resebidrag för att kunna göra en återresa till sitt ursprungsland

Eftersom staten aktivt har medverkat till den internationella adoptionsverksamheten anser jag att staten har ett ansvar för att de personer som har adopterats till Sverige, i de flesta fall utan att de själva haft möjlighet att ta ställning till adoptionen, ges möjlighet att en gång i livet göra en återresa till sitt ursprungsland. Jag föreslår därför att de personer som vill göra en återresa till sitt ursprungsland ska få ekonomiskt stöd för att kunna göra det. Behovet av ekonomiskt stöd till en återresa är stort och tiden för återförening håller på att rinna ut för många. Föräldrarna till de personer som adopterades på 1960-, 1970- och 1980-talen är äldre och kan snart vara borta. Det gäller även andra personer som kan ha kunskap och som kan bidra till ursprungssökningen. Avgörande information i ursprungsländerna försvinner allt eftersom åren går. Jag vill betona att resebidraget inte är en form av ekonomisk kompensation till personer som har drabbats av oegentligheter i sin adoption. Resebidraget är

[115] Prop. 1988/89:3 *om bidrag vid adoption av utländska barn*, s. 6 och 8.

ett ekonomiskt stöd som riktar sig till alla personer som har adopterats från ett annat land.

Jag har övervägt en begränsning av resebidraget till de personer som saknar information om sitt ursprung i sin dokumentation. En sådan avgränsning skulle dock leda till svåra bedömningar i praktiken. Även om det finns ett namn på en förälder i adoptionsdokumenten kan det vara mycket svårt att söka utan andra uppgifter, till exempel ID-nummer eller bostadsort. Eftersom rätten till ursprung inte bara handlar om biologiskt ursprung utan även om kulturellt ursprung, anser jag att resebidraget ska omfatta alla adopterade personer, oavsett om de har information om sitt biologiska ursprung eller inte. För vissa adopterade är det biologiska ursprunget mycket viktigt medan det för andra är viktigare att få veta mer om det land som man härstammar från.

Jag har övervägt vilka kostnader resebidraget ska omfatta, till exempel resa, vaccinationer, boende, tolk och transport i landet. Jag anser även att det är viktigt att adopterade personer har möjlighet att resa tillsammans med en närstående vilket innebär ytterligare kostnader. Med beaktande av att antalet internationellt adopterade personer i Sverige uppgår till drygt 50 000 individer bedömer jag att resebidraget endast ska utgå för faktiska kostnader för själva resan till ursprungslandet, det vill säga inte kostnader för logi och andra omkostnader. Jag anser att det viktigaste är att resebidraget kan sänka tröskeln för att så många adopterade personer som möjligt ska ges ekonomiska förutsättningar att en gång i livet göra en återresa till sitt ursprungsland. Jag vill dock betona att det hade varit önskvärt om staten hade kunnat erbjuda ett resebidrag som täcker de kostnader som de facto är förenade med en återresa.

Jag har övervägt möjligheten att differentiera maxbeloppet utifrån land eller världsdel. I syfte att minska den administrativa hanteringen av bidraget föreslår jag dock att resebidrag ska utgå för faktiska kostnader för resa till och från den adopterades ursprungsland, upp till ett maxbelopp på 25 procent av prisbasbeloppet. Att beloppet knyts till prisbasbeloppet syftar till att värdesäkra resebidraget över tid. År 2025 skulle förslaget innebära ett resebidrag på upp till 14 700 svenska kronor.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.12.2 Bidrag till återresa ska administreras av Försäkringskassan

Bestämmelserna om adoptionsbidrag finns i 21 kap. socialförsäkringsbalken. Adoptionsbidraget är en bosättningsbaserad förmån. Det innebär att den som är bosatt i Sverige är försäkrad för adoptionsbidrag (5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken). I kapitel 8 föreslår jag att lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling ska upphöra att gälla. Som en följd av det förslaget ska även adoptionsbidraget tas bort. Jag föreslår att bidraget till ursprungssökning ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget i kap. 21 socialförsäkringsbalken och administreras av Försäkringskassan.

Bidrag till återresa ska kunna lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige före 18 års ålder av någon med hemvist i Sverige. Bidraget ska kunna betalas ut till personer som har adopterats genom en auktoriserad adoptionsorganisation eller genom en privat eller enskild adoption. Bidrag för återresa ska lämnas till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol eller vars utländska beslut om adoption har godkänts i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Bidrag till återresa ska inte lämnas till personer som har adopterats i ett annat nordiskt land eller som adopterats i adoptivföräldrarnas dåvarande hemvistland. Sökande måste kunna uppvisa en kopia av adoptionsbeslutet eller en annan handling som styrker adoptionen (på samma sätt som vid en ansökan om adoptionsbidrag). Eftersom bidraget syftar till att ge adopterade personer möjlighet att söka sitt ursprung ska personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo inte ha rätt till bidrag för ursprungssökning.

Bidrag till återresa ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg. Nackdelen med utbetalning i efterskott är att den sökande måste lägga ut pengar själv tills resan är genomförd. Förskottsbetalning ställer dock betydligt större krav på såväl bedömning som

uppföljning och risk för en omfattande administrativ hantering av återkrav.

Bidragets takbelopp ska bara kunna utgå en gång per adopterad person men ska vara möjligt att ansöka om när som helst under livet efter att personen fyllt 18 år. För att bidrag till återresa ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes. Försäkringskassans beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken).

Försäkringskassan ska få meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av bidraget till återresa enligt 3 § förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan.

9.13 Statsbidrag till organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning

Utredarens bedömning: Det finns en mycket stor kunskap och praktisk erfarenhet om ursprungssökning inom organisationer och nätverk för adopterade, adoptionsorganisationer och enskilda personer. Deras samarbete med olika aktörer i ursprungsländerna är ofta helt avgörande för att kunna hitta ursprungsfamiljer och möjliggöra återföreningar. Denna kompetens måste tas till vara. Som ett komplement till resurscentrumets verksamhet med ursprungssökning ska staten även finansiera, reglera och på andra sätt bidra till att verksamheter som bistår adopterade personer med ursprungssökning utvecklas. Etablerandet av sådana verksamheteter bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet.

Utredarens förslag: Regeringen ska besluta om en förordning om statsbidrag till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning.

MFoF ska bli ansvarig myndighet för beslut om bidrag och ska ges i uppdrag av regeringen att samordna och utvärdera försöksverksamheten.

9.13.1 Den kunskap om ursprungssökning som finns inom civilsamhället måste tas till vara

Vi har träffat många olika aktörer inom det civila samhället som biståt adopterade personer med ursprungssökning både i Sverige och i olika ursprungsländer. Det finns en stor samsyn i att staten behöver ta ett huvudansvar för att hjälpa och stödja adopterade personer med ursprungssökning men också att den kunskap och de erfarenheter som finns i organisationer, nätverk och hos enskilda personer måste tas till vara. Min uppfattning är att det finns en mycket stor kunskap och praktisk erfarenhet om ursprungssökning inom organisationer och nätverk för adopterade och adoptionsorganisationer i Sverige och att deras samarbete med olika aktörer i ursprungsländerna ofta är avgörande för att kunna hitta ursprungsfamiljer och möjliggöra återföreningar. Till exempel så samarbetar Chileadoption.se nära med den ideella chilenska organisationen Hijos y Madres del Silencio och AFO har ett kontaktnät som kan hjälpa till vid sökande efter ursprung i andra länder. Även AC har lång erfarenhet av stöd till adopterade vid ursprungssökning och har upparbetade kontakter i många länder. AC har även uttryckt till MFoF och Socialdepartementet att de anser att statsbidrag ska kunna utgå till adoptionsorganisationerna för deras PAS-arbete.[116] Jag anser att den kompetens som finns inom civilsamhället måste tas till vara och att staten ska finansiera, reglera och på andra sätt bidra till att verksamheter med ursprungssökning för adopterade personer utvecklas och fungerar på bästa sätt.

Det finns flera exempel på statligt bidrag till aktörer som ger stöd och hjälp till enskilda

Det finns flera exempel på statligt bidrag till aktörer som ger stöd och hjälp till enskilda. Ett exempel är så kallade antidiskrimineringsbyråer som drivs av idéburna organisationer, men med bidrag från staten genom Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.[117] Byråerna erbjuder kostnadsfri juridisk rådgivning och även utbildning till företag, föreningar, kommuner och regioner. Byråerna

[116] AC. *Ansökan om statsbidrag för 2023 och önskemål om att förordningen SFS 2015:980 ses över.* 2023-01-13.
[117] Förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.

bedriver också ofta ett opinionsbildande arbete. De arbetar under tystnadslöfte och omfattas inte av offentlighetsprincipen. De har även ett samarbete med Diskrimineringsombudsmannen. Huvudmän för verksamheten är i samtliga fall ideella, icke vinstdrivande organisationer.[118] Den 1 april 2025 trädde förordningen (2025:119) om försöksverksamhet med oberoende barnombud i kraft. Försöksverksamheten med oberoende barnombud från civilsamhällesorganisationer syftar till att ge stöd till barn i kontakt med myndigheter och domstolar för att stärka barnets röst och delaktighet i kontakterna. Det oberoende barnombudet ska även kunna hjälpa barnet att få information om de regler och rättigheter som gäller och som barnet har rätt till i olika situationer.[119]

9.13.2 Staten ska bidra till etablering av verksamheter inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning

En försöksverksamhet med organisationer som erbjuder stöd med ursprungssökning till adopterade personer

Jag anser att staten ska bidra till etablering av verksamheter inom civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning. Etablerandet av sådana verksamheter bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet. Försöksverksamhetens syfte är att pröva verksamheten i en mindre skala, så att den sedan kan följas upp och utvärderas. Regeringen bör besluta om en förordning om statsbidrag till försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. MFoF är lämplig statlig myndighet att besluta om och betala ut statligt bidrag enligt föreslagen förordning. MFoF ansvarar i dag för statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade. Verksamheten ska vara ett komplement till det stöd med ursprungssökning som resurscentrumet ska ansvara för. De organisationer som får statsbidrag kan bidra med ett mer konkret och praktiskt inriktat stöd än det mer generella stöd som resurscentrumet kan ge. Organisationerna ska kunna bistå med att

[118] SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen* s. 517 ff.
[119] https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/02/oberoende-barnombud-ska-ge-stod-till-barn-i-utsatta-situationer/. Hämtad 2025-04-07.

förklara informationen i adoptionsdokument såväl i Sverige som i ursprungslandet, ta kontakt med enskilda aktörer och organisationer i ursprungslandet, ge råd och stöd i sökandeprocessen och inför en återresa, samt förbereda den första kontakten i samband med en återförening. Det är viktigt att de organisationer som får statsbidrag samordnar sig med det nationella resurscentrumet avseende gränsdragning för vem som gör vad. Det ska vara kostnadsfritt för adopterade personer att få stöd i ursprungssökning från de organisationer som deltar i försöksverksamheten.

Jag bedömer att försöksverksamheten med civilsamhällesorganisationer som erbjuder stöd i ursprungssökning ska riktas mot personer över 18 år. Ursprungssökning är en process som kan väcka starka känslor och reaktioner och det är därför viktigt att en sådan process säkerställer att barnet inte far illa och att barnet får tillgång till det skydd och det stöd som barnet behöver. Jag anser det därför inte lämpligt att försöksverksamheten omfattar barn. Däremot bör frågan om barn ska omfattas av verksamheten ingå i bedömningen av en förlängning och utbyggnad av verksamheten.

Jag har valt att lämna förslag på en statsbidragsförordning som reglerar övergripande vad som är syftet med bidraget, vad en verksamhet med ursprungssökning ska göra och hur bidrag betalas ut. MFoF föreslås få rätt att utfärda föreskrifter avseende vilka krav som kan ställa på civilsamhällesorganisationerna för att erhålla det statliga bidraget. Detta kan bland annat innebära att närmare precisera vilka kvalitetskrav och kompetenskrav som ska ställas upp och hur enskilda personers integritet kan säkerställas. Här kan också föreskrivas närmare vilka uppgifter som myndigheten behöver i form av redovisning och dokumentation för att kunna betala ut medel och för att kunna utvärdera och samordna försöksverksamheten. I andra dokument kan MFoF ge ytterligare vägledning om så bedöms lämpligt av myndigheten.

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om statligt bidrag för år 2027.

Villkor för och finansiering av statsbidraget

I enlighet med de generella villkoren för bidrag till det civila samhällets organisationer[120] ska verksamheten med ursprungssökning bedrivas i ideella föreningar eller stiftelser utan vinstsyfte. Bidrag får ges till en etablerad verksamhet som har erfarenhet av att sedan minst två år tillbaka bedriva någon form av stödverksamhet för adopterade personer och deras familjer.

En ideell förening eller stiftelse som har tagit emot statligt bidrag enligt förordningen kan bli återbetalningsskyldig bland annat om organisationen genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, om bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de ändamål som det har beviljats för eller om den redovisning som ska göras inte lämnats. Ansvarig myndighet ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget om mottagaren är återbetalningsskyldig. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten efterge återkravet helt eller delvis.

Enligt regeringens proposition om en politik för det civila samhället ska ekonomiskt bidrag till föreningslivet ges som organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag och uppdragsersättning.[121] Jag anser att ett verksamhetsbidrag är den lämpligaste bidragsformen för den föreslagna verksamheten. Verksamhetsbidrag bör väljas när syftet är att stödja en organisation inom det civila samhället i dess roll att ge service till såväl medlemmar som allmänhet. Bidragsformen gör det också möjligt för staten att ställa tydliga krav på motprestation. Måluppfyllelsen ska bedömas utifrån organisationernas motprestation, vilket innebär att man bör kunna tillämpa resultatstyrning på liknande sätt som inom övrig statlig verksamhet.

Finansieringen av verksamheter med ursprungssökning behöver vara långsiktig för att det ska kunna etableras stabila verksamheter som kan hålla hög kvalitet över tid. Därför föreslår jag att beslut om statsbidrag ska kunna fattas för tre år men bidraget lämnas årligen och i mån av tillgång på medel. En förutsättning för detta är att riksdagen fattar beslut om ett så kallat beställningsbemyndigande vilket ibland förekommer för anslag som helt eller delvis fördelas

[120] Prop. 2009/10:55, s. 148.
[121] Prop. 2009/10:55 s.141 f.

till det civila samhällets organisationer med syfte att skapa stabilitet och långsiktighet.[122]

Organisationernas övriga arbete

En förening eller stiftelse som erhåller bidrag för att bedriva verksamhet med ursprungssökning ska ha möjlighet att parallellt med denna verksamhet bedriva annan verksamhet, till exempel opinions- och påverkansarbete och utbildningsinsatser. Det statliga bidraget som organisationen för verksamheten med ursprungssökning ska dock inte användas för dessa ändamål.

Regeringsuppdrag till MFoF att samordna, utveckla och följa upp försöksverksamheten

Jag föreslår att MFoF ges i uppdrag att samordna, följa upp och utvärdera genomförandet av en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. I uppdraget kan de närmare detaljerna om uppdragets genomförande och målsättningar specificeras. Den faktiska tiden för försöksverksamheten, det vill säga den tid som civilsamhällesorganisationerna erbjuder verksamheten bör pågå under tre år. Detta för att verksamheten ska bedrivas under tillräckligt lång tid för att kunna följas upp och utvärderas ordentligt. I uppdraget till MFoF bör ingå att sammanställa resultatet av regeringsuppdraget. Senast när ett år kvarstår av den treåriga operativa försöksverksamheten bör MFoF lämna en första delredovisning till regeringen. I detta ingår att lämna förslag på om och hur försöksverksamheten kan expandera i en förlängd försöksperiod alternativt om och hur den kan övergå till en permanent verksamhet.

Minst två olika ideella föreningar eller stiftelser bör beviljas bidrag genom förordningen. Detta för att få en viss bredd och dynamik i försöksverksamheten, vilket bedöms ge större förutsättningar till viktiga erfarenheter och slutsatser inför en förlängning och utbyggnad av verksamheten. MFoF bör göra en bred utlysning av möjligheterna att söka aktuellt statsbidrag och ingå i försöksverksamheten.

[122] SOU 2023:40, s. 512.

I genomförandet av försöksverksamheten bör MFoF ge relevant och adekvat stöd till de organisationer som beviljas medel enligt förordningen. MFoF bör också inhämta åsikter och önskemål från organisationerna i fråga om vilket stöd de behöver och även i övrigt hur försöksverksamheten ska utformas och följas upp. MFoF bör också ansvara för att det tas fram och genomförs introduktions- och vidareutbildningar för organisationer som bedriver försöksverksamhet med stöd vid ursprungssökning för adopterade personer. Utbildningsinsatserna kan till exempel gälla handledning för personer som arbetar med att bistå enskilda vid ursprungssökning och etiska dilemman.

9.14 Placering av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Utredarens bedömning: Ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska ha hög kompetens, tillgänglighet och förtroende. En viktig del i centrumets uppdrag är att erbjuda direktstöd till enskilda liksom kunskapsstöd till enskilda och yrkesverksamma. Detta ställer krav på var ett resurscentrum ska placeras både organisatoriskt och geografiskt. Resurscentrumet bör placeras vid en myndighet vars grunduppdrag ger förutsättningar för att uppfylla resurscentrumets uppdrag att ge direktstöd till enskilda och kunskapsstöd till enskilda och yrkesverksamma. Av de tre alternativ som prövats (Folkhälsomyndigheten, MFoF och Socialstyrelsen) bedöms MFoF vara den mest lämpliga myndigheten för att genomföra och fullfölja ett uppdrag om resurscentrum.

Utredarens förslag: Det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska placeras vid MFoF, som en ny enhet med geografisk placering i Stockholm. En sådan lösning ger förutsättningar för resurscentrumet att erbjuda ett både fysiskt och digitalt direktstöd med hög tillgänglighet och hög adoptionsspecifik kompetens. För att stärka målgruppens delaktighet i resurscentrumets verksamhet ska ett rådgivande organ knytas till resurscentrumet.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.14.1 Valet av placering är viktigt

I våra intervjuer och fokusgrupper har det lyfts fram att ett resurscentrum bör placeras där det ger legitimitet åt verksamheten. Det kan skapas genom att placera centrumet i anslutning till en befintlig statlig verksamhet som kan utföra uppdraget på ett bra sätt och har förtroende hos målgrupperna samt att centrumet är oberoende gentemot adoptionsorganisationerna. Ett medskick från expertgruppen är att kunskapsförmedlingen behöver knyta an till de befintliga statliga strukturerna för kunskapsstyrning.

9.14.2 Kompetenscentrum är placerade vid olika verksamheter och värdorganisationer

Vi har låtit göra en kartläggning av ett antal befintliga kompetenscentrum, hur centrumen är organiserade och var de är placerade.[123] Kartläggningen visar att det finns fördelar med att placera ett resurscentrum vid en befintlig verksamhet, inte minst av resurs- och effektivitetsskäl. Kompetenscentrum är i de allra flesta fall relativt små verksamheter där det inte är motiverat att bygga upp en egen administration och stödverksamhet. Med placering vid en befintlig värdorganisation finns möjlighet för centrumet att nyttja verksamhetens administrativa resurser men också befintlig kunskap och kompetens.

Kartläggningen visar att befintliga kompetenscentrum är placerade vid olika värdorganisationer, beroende på centrumets inriktning och uppgift. Vissa är placerade vid universitet och har en koppling till klinisk verksamhet vid ett sjukhus eller en region. Det gäller exempelvis Nationellt centrum för kvinnofrid, NCK, vid Uppsala universitet och Region Uppsala samt Nationellt centrum för suicidforskning och prevention, NASP, vid Karolinska Institutet och Region Stockholm. Andra har enbart koppling till en region, som till exempel Nationellt centrum för anhöriga, NKA, som är inrättat vid Region Kalmar, och Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer, VKV, vid Västra Götalandsregionen. Det finns också centrum som enbart har koppling till ett universitet, som Barnafrid, BARNAF, vid Linköpings universitet. Flera centrum är placerade vid myndigheter som exem-

[123] Governo. *Kartläggning av nationella kompetenscentrum i Sverige*, 2024-01-30.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

pelvis Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg, NKÄ, som är placerat på Socialstyrelsen och Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, NCH, som är placerat vid Länsstyrelsen Östergötlands län men som ska föras över till Jämställdhetsmyndigheten. Det finns också exempel på fristående centrum, som Svenskt Demenscentrum, SDC.

9.14.3 För- och nackdelar med olika placeringar

Kartläggningen, våra intervjuer med olika aktörer och synpunkter från vår expertgrupp och referensgrupp visar att det finns för- och nackdelar med olika placeringar av ett resurscentrum.

En placering vid universitet och region som till exempel NCK och NASP har fördelen att det möjliggör för centrumet att bedriva och ta del av forskning (särskilt klinisk forskning) och utbildning. Placeringen kan ge större frihet och en mindre hierarkisk administration än vid andra typer av statliga myndigheter. Placeringen vid ett universitet ger också legitimitet och trovärdighet. En nackdel med en region som värdmyndighet är att regionen är politiskt styrd och påverkas av politiken och dess prioriteringar. Även placeringen vid ett universitet kan försvåra prioritering och styrning genom att universiteten är självständiga. Enligt uppgift finns också begränsningar för hur en region kan sprida kunskap och stöd till andra regioner, vilket kan begränsa tillgängligheten för ett resurscentrum.

Placering vid en annan myndighet än universitet har fördelen att det ger tillgång till kunskap och data och god förankring kring centrumets uppdrag. Det ger också legitimitet samt en stabil styrning och möjlighet att lyfta upp frågor som rör centrumets verksamhet till regeringen. En nackdel är att värdorganisationen äger uppdraget och påverkar hur centrumet kan bedriva uppdraget. Placering vid en stor myndighet kan innebära att det tar längre tid att driva igenom och implementera olika frågor. Nackdelar med placering vid en länsstyrelse är att myndigheten hanterar ett stort antal frågor i sin verksamhet och inte har något uppdrag gentemot hälso- och sjukvården vilket gör det svårt för myndigheten att styra inom detta område.

En fristående verksamhet har fördelen att vara mer snabbfotad än exempelvis en större myndighet. En nackdel är att det kan vara svårt för ett fristående centrum att göra sin röst hörd och att bli accepterad av angränsande aktörer.

I slutändan är det centrumets sakområde, inriktning och uppdrag som måste vara avgörande för valet av placering. Vilket är resurscentrumets huvuduppdrag? Var ligger tyngdpunkten i uppdraget? Finns aktörer som har befintlig kompetens på området som kan tillföras resurscentrum? Var finns bäst förutsättningar för att skapa långsiktighet och tillgänglighet? Vilken placering ger legitimitet åt ett resurscentrum? Detta är frågor som måste besvaras för att avgöra den mest lämpliga placeringen.

9.14.4 Ett resurscentrum bör placeras på en myndighet

Tyngdpunkten i uppdraget för ett nationellt resurscentrum för adopterade och adoptionsfrågor är att erbjuda direktstöd till enskilda och kunskapsstöd till enskilda och till yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Centrumet ska inte bedriva egen forskning och särskilt inte klinisk forskning. Min bedömning är därför att en placering vid ett universitet eller region inte är aktuell. Placering vid en statlig myndighet som styrs på sedvanligt vis stämmer bättre överens med centrumets uppdrag och inriktning enligt ovan. En sådan lösning ger förutsättningar för en stabil verksamhet och styrning och att resurscentrumets frågor följs upp av regeringen och kan lyftas till regeringen.

Ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska utifrån ovanstående placeras vid en statlig myndighet men inte ett universitet. Det ger utifrån min bedömning bäst förutsättningar för att skapa långsiktighet, stabilitet och legitimitet för resurscentrumet.

9.14.5 Tre alternativ för placering av ett resurscentrum

Vi har prövat tre alternativ för placering av ett resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor: Folkhälsomyndigheten, MFoF och Socialstyrelsen. Valet av dessa myndigheter utgår från

att jag bedömt att de har grunduppdrag inom relevanta områden för resurscentrumet.

För att analysera förutsättningarna för att placera ett resurscentrum vid någon av myndigheterna har vi bett myndigheterna att besvara ett antal frågeställningar. Det handlar om förutsättningar att ta om hand ett uppdrag om resurscentrum, myndighetens kompetens inom området, om myndigheten har erfarenhet av liknande uppdrag, var ett resurscentrum skulle kunna placeras inom myndigheten, för- och nackdelar med att placera ett resurscentrum vid myndigheten samt hur myndigheten ställer sig till ett uppdrag om resurscentrum. Myndigheterna har besvarat frågorna skriftligt och därefter har vi följt upp myndigheternas svar vid ett möte med företrädare för respektive myndighet. Undantaget är Folkhälsomyndigheten där vi bedömde att det skriftliga svaret räckte för att förstå myndighetens inställning till och förutsättningar för ett eventuellt uppdrag. Nedan redovisar vi vad som framkom i kontakterna med de tre myndigheterna.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten verkar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen, och fokuserar i sin verksamhet särskilt på grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa. Myndigheten har ingen kompetens att hantera frågor som rör enskilda individer och arbetar inte specifikt med adoptionsfrågor i sin verksamhet. Det enda område som har en koppling till adoptionsfrågor är myndighetens arbete som rör de yngsta barnen (0–2 år), där myndigheten utvecklar kunskap om hur samhället kan ge bästa möjliga stöd för förutsättningar till jämlik hälsa, och där adoption kan vara en omständighet som diskuteras i stället för familjehem. Myndigheten arbetar också med kunskapsstöd till barn och unga, men det handlar generellt om frågor som rör olika former av utsatthet och vad som påverkar eller främjar barns hälsa och utveckling på framför allt samhälls- och gruppnivå.

En fördel som myndigheten lyfter fram med att placera ett resurscentrum på Folkhälsomyndigheten är att de är en stor myndighet med erfarenhet av att ta fram och sprida kunskapsstöd, uppföljning och analys, framställande av statistik, samordning och fördelning av

statsbidrag. Nackdelen är att myndigheten saknar specifik kompetens om adoptionsfrågor och direkt närliggande frågor, liksom att handlägga ärenden som rör individer. Kompetenscentrumet kommer således att behöva byggas upp från grunden, och kommer att sakna en tydlig koppling till myndighetens övriga verksamhet.

Folkhälsomyndighetens samlade bedömning är att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor inte bör placeras hos myndigheten. Det finns andra myndigheter som arbetar närmare med de frågor som rör resurscentrumet och där fördelarna och synergierna med ett resurscentrum skulle vara tydligare och större.[124]

MFoF

MFoF ska enligt sin instruktion bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling inom föräldraskapsstöd, familjerådgivning och den familjerätt som omfattas av kommuners socialtjänst. I detta arbete ingår bland annat framtagandet av föreskrifter, allmänna råd, kunskapsstöd och verktyg. MFoF är centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och ansvarar bland annat för att följa upp den internationella utvecklingen inom internationella adoptioner. Sedan 2020 tillhandahåller MFoF stöd vid ursprungssökning, adoptionsspecifikt samtalsstöd och utgör den nationella kontaktpunkten för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. MFoF bedömer att ett resurscentrum ligger i linje med myndighetens uppdrag och kan ses som en förstärkning och vidareutveckling av det myndigheten redan kan och gör.

Fördelar som MFoF lyfter fram med att placera ett resurscentrum vid myndigheten är att det skulle ge ett tillgängligt, enhetligt och samordnat stöd till adopterade personer och deras familjer. MFoF är en etablerad aktör nationellt och internationellt och kan utifrån sitt befintliga uppdrag fortsätta att utveckla expertkompetens och stöd till adopterade personer, adoptivföräldrar och till professionen. MFoF har också erfarenhet av att arbeta med olika kanaler för att sprida kunskap, exempelvis webbinarier, poddar,

[124] Folkhälsomyndighetens svar på frågor ang. nationellt resurscentrum för frågor om adopterade och adoption, 2025-02-11.

hemsida och genom skrifter och publikationer. Nackdelar med att placera ett resurscentrum på MFoF är enligt myndigheten att det finns enskilda personer som inte har förtroende för myndigheten genom att myndigheten historiskt ansvarat för auktorisation och tillsyn av internationella adoptioner. MFoF kunskapsstyr inte hälso- och sjukvården, vilket enligt myndigheten kan vara en begränsning men inget hinder mot att sprida kunskap även till hälso- och sjukvården.

MFoF bedömer att den erfarenhet som myndigheten byggt upp de senaste åren genom uppdragen ursprungssökning, samtalsstöd och nationell kontaktpunkt för oegentligheter tillsammans med rollen som centralmyndighet och kompetens inom kunskapsförmedling gör att myndigheten är lämpad för ett uppdrag om nationellt resurscentrum. MFoF bedömer att myndigheten har mycket goda förutsättningar att fullgöra ett uppdrag som resurscentrum och avdelningen för internationella adoptioner inom MFoF kan bli en del av ett nytt resurscentrum. MFoF ser dock behov av att förstärka kompetensen på myndigheten för att leverera bättre inom myndighetens alla olika uppdrag.[125]

Socialstyrelsen

I Socialstyrelsens instruktion finns inte någon specifik arbetsuppgift vad gäller adoptionsfrågor, men det finns närliggande frågor. Exempelvis ger myndigheten stöd i frågor om nationella adoptioner som socialtjänsten arbetar med. Den verksamhet på Socialstyrelsen som närmast liknar det föreslagna resurscentrumet för adoptionsfrågor är Socialstyrelsens nationella kompetenscentrum för äldreomsorg (NKÄ). NKÄ erbjuder dock inte stöd till enskilda.

När det gäller arbetsuppgifterna för ett resurscentrum ser myndigheten inte något problem när det gäller att erbjuda kompetenshöjande insatser för de yrkesverksamma som möter adopterade i sin vardag, att främja forskning inom området, erbjuda forum och erfarenhetsutbyten eller att i övrigt sprida information och kunskap om adoptionsfrågor. Däremot ser myndigheten det som mer

[125] MFoF, Skriftligt svar på Adoptionskommissionens frågor angående ett nationellt resurscentrum för frågor om adopterade och adoption, 2025-02-13; Möte med MFoF 2025-02-24.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

oklart om den kan erbjuda stöd till enskilda individer genom samtalsstöd och stöd i ursprungssökning. En statlig myndighet ska, enligt förvaltningslagen, lämna den enskilde sådan hjälp att hon eller han kan ta tillvara sina intressen. Detta innebär att myndigheten inte kan biträda den enskilde i ett ärende. Tvärtom ska den information som ges till den enskilde vara saklig och opartisk. Socialstyrelsen som statlig myndighet kan inte få en funktion där myndigheten biträder och tar ställning i enskilda ärenden eller frågor som rör adoption. Om det föreslås att ett centrum ska inrättas vid Socialstyrelsen bör centrumets uppgifter tydliggöras så att de är förenliga med myndighetens roll och med förvaltningslagen. Vid vårt möte med Socialstyrelsen framfördes att om Socialstyrelsen ska få ett uppdrag att ge stöd till enskilda individer så krävs en lagändring, det räcker inte med ett uppdrag i myndighetens instruktion. Myndigheten riskerar dock att hamna i dubbla roller om den både har ett kunskapsförmedlande uppdrag där myndigheten ska upplevas som opartisk och samtidigt ge ett individstöd. I dag är Socialstyrelsen väldigt noga med att skilja på detta och det kan finnas en risk för förtroendeskada för myndigheten. Myndigheten ställer sig frågan om det utifrån detta är lämpligt att de får ett uppdrag om resurscentrum.

En fördel med att placera ett resurscentrum på Socialstyrelsen är att myndigheten får ett samlat ansvar för internationella och nationella adoptioner. Adopterades behov kan integreras i myndighetens frågor. Socialstyrelsen har dessutom etablerade former för kunskapsstyrning samt nätverk och kanaler för att nå ut till socialtjänsten och hälso- och sjukvården, vilket är särskilt betydelsefullt eftersom Socialstyrelsen har ett högt förtroende inom dessa sektorer. Socialstyrelsen har också erfarenhet av nationella kompetenscentrum och hur de ska inordnas och förhålla sig till myndighetens organisation och processer. Nackdelar med att placera ett resurscentrum på Socialstyrelsen är att myndigheten saknar eller har begränsad kompetens för vissa av centrumets föreslagna uppgifter, det gäller särskilt internationella adoptioner och stöd till enskilda i form av bland annat ursprungssökning. Det ansvar för individuellt stöd som föreslås för centret avviker från myndighetens sedvanliga uppgifter. Ytterligare en nackdel är att resurscentrumet blir en av många uppgifter inom Socialstyrelsen och det finns risk för att adoptionsfrågan blir mindre profilerad och ges mindre uppmärksamhet än om centret skulle pla-

ceras på en mindre myndighet. Socialstyrelsen har dock stor erfarenhet av att ansvara för och hålla samman många olika sakfrågor och myndigheten menar att formen resurscentrum motverkar en sådan risk genom att organiseringen gör centrumet tydligt både internt och externt.

Om ett kompetenscentrum skulle inrättas vid Socialstyrelsen innebär det att myndigheten behöver utveckla kompetens inom området. Vissa uppgifter för det föreslagna centret utförs i dag, enligt instruktion eller regeringsbeslut av MFoF, och det blir därför viktigt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Om ett resurscentrum för adoptionsfrågor skulle inrättas på Socialstyrelsen skulle det troligtvis placeras som en enhet vid en avdelning inom myndigheten. Resurscentrumet skulle ligga i linje med organiseringen och styrningen av myndigheten i övrigt och skapar på så sätt tydlighet internt men framför allt externt.

Socialstyrelsens bedömning är att uppdraget i stort är förenligt med myndighetens grunduppdrag, förutom när det gäller direktstödet. Uppdraget behöver regleras i myndighetens instruktion och de uppgifter som rör stöd till enskilda behöver tydliggöras så att de är förenliga med myndighetens roll och med förvaltningslagen. Myndigheten behöver tillföras resurser för att kunna utföra ett sådant uppdrag.[126]

Förutsättningar och överväganden för placering av ett resurscentrum vid MFoF eller Socialstyrelsen

Utifrån de svar vi fått från myndigheterna är min slutsats att valet för placeringen av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor står mellan MFoF och Socialstyrelsen. Jag bedömer det inte som aktuellt att gå vidare med Folkhälsomyndigheten som alternativ.

Ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska, som vi beskrivit tidigare i detta kapitel, kunna möta adopterade personers behov av stöd, framför allt vad gäller samtalsstöd, stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstankar om oegentligheter. Att kunna erbjuda ett direkt stöd är därför viktigt. Det

[126] Socialstyrelsen, Skriftligt svar på Adoptionskommissionens frågor angående ett nationellt resurscentrum för frågor om adopterade och adoption, 2025-02-17; Möte med Socialstyrelsen 2025-02-24.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kan göras på olika sätt, exempelvis genom att låta externa leverantörer erbjuda stödet. Så görs i dag för samtalsstödet och delar av stödet till ursprungssökning ska också, som jag föreslår, kunna erbjudas genom andra aktörer än resurscentrumet. Oavsett detta så kommer det att finnas ett behov för ett nationellt resurscentrum att kunna vägleda enskilda personer i olika frågor, det vill säga. att ge direktstöd. Detta är en av flera viktiga utgångspunkter för placeringen av ett resurscentrum.

När det gäller stöd till enskilda erbjuder MFoF redan i dag sådant stöd i form av samtalsstöd och ursprungssökning. Myndigheten har byggt upp kompetens och utarbetat material och vägledningar för att kunna bistå i olika typer av frågor och ärenden om ursprungssökning. Utifrån sin roll som centralmyndighet för internationella adoptionsfrågor har myndigheten etablerade kontakter med andra centralmyndigheter. MFoF har också kunskap om adoptionsverksamheten över tid vilket är av betydelse för att kunna utveckla stödet vid ursprungssökning men också stödet till enskilda personer vid misstankar om oegentligheter i adoptioner. MFoF:s nuvarande kontaktpunktsuppdrag bidrar också till att bygga upp kompetens på detta område. Motsvarande kunskap och kompetens har inte Socialstyrelsen i dag. Socialstyrelsen uttrycker också att det inte är lämpligt att de ges ett uppdrag att erbjuda direktstöd till enskilda eftersom det krockar med myndighetens kunskapsförmedlande uppdrag där myndigheten ska upplevas som opartisk. Socialstyrelsen framhåller att de är väldigt noga med att skilja på detta och ser en risk för förtroendeskada för myndigheten med ett sådant uppdrag. En central del av ett resurscentrums verksamhet skulle på så sätt riskera att falla bort, eller till fullo behöva erbjudas enbart genom externa aktörer. Min bedömning är dock att ett nationellt resurscentrum inte helt kan avhända sig rollen att erbjuda direktstöd till enskilda. MFoF har också diskuterat gränsdragningen för att ge direktstöd och kommit fram till att det går att erbjuda information till enskilda personer och hänvisa dem vidare på det sätt myndigheten gör i dag. MFoF behöver dock fundera på var gränsen ska gå och hur det förhåller sig till hur andra myndigheter gör.

När det gäller uppdraget för ett resurscentrum att erbjuda kunskapsstöd till yrkesverksamma, sammanställa forskning och ta fram vägledningar passar det såväl MFoF som Socialstyrelsen, eftersom båda myndigheterna har den typen av uppdrag och roll inom andra

209/25 Remiss - Sveriges internationella

områden. Det ligger särskilt nära Socialstyrelsens befintliga uppdrag och roll. Ett resurscentrum placerat vid Socialstyrelsen skulle ha goda förutsättningar för att nå ut med kunskapsstöd till socialtjänsten och hälso- och sjukvården. MFoF har dock unik kompetens på det internationella adoptionsområdet vilket är viktigt för att inom ramen för ett resurscentrum kunna ha överblick över vilken kunskap som finns och vilken kunskap och forskning som behövs. MFoF arbetar också med kunskapsstöd till yrkesverksamma redan i dag när det gäller bland annat föräldraskapsstöd.

Vad gäller uppdraget för resurscentrumet att erbjuda forum och mötesplatser har MFoF fördel av att de redan i dag har upparbetade kanaler och arbetssätt för att nå ut till olika målgrupper inom adoptionsområdet, exempelvis genom poddar, webbinarier och seminarier.

Ytterligare en viktig faktor för placeringen av ett resurscentrum är värdmyndighetens storlek och styrning. MFoF är en liten myndighet och ett uppdrag om resurscentrum blir ett viktigt tillskott till myndigheten. Det talar för att uppdraget prioriteras och ges stort fokus. Socialstyrelsen lyfter själva fram att ett uppdrag inom internationella adoptioner blir ett av ett stort antal uppdrag för myndigheten. Det finns en risk att frågan ”försvinner” i myndigheten som helhet. Socialstyrelsen framhåller dock att resurscentrum som form bidrar till att motverka denna risk. Det ger uppdraget ökad tydlighet både internt och externt.

Som jag konstaterat är behovet av det stöd som ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor ska erbjuda stort. Detta behov har funnits länge och det är först de senaste åren som regeringen beslutat att ett stöd ska erbjudas genom MFoF. Min bedömning är därför att det är viktigt att etableringen av ett nationellt resurscentrum inte drar ut på tiden. Detta talar för att ett resurscentrum ska placeras på en myndighet där det redan finns upparbetad kompetens inom det internationella adoptionsområdet. Denna kompetens har MFoF. MFoF har också erfarenheten av att erbjuda direktstöd till enskilda och att arbeta med kunskapsstödjande insatser.

Förslag om inordnande av MFoF i Socialstyrelsen

Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering lämnade sitt slutbetänkande i februari 2025.[127] Utredningens uppdrag var att analysera de mindre myndigheternas verksamhet, uppgifter och organisering och lämna förslag på myndigheter eller delar av myndigheters verksamhet som bör avvecklas, samt till vilken eller vilka myndigheter som eventuellt kvarvarande uppgifter bör överföras.

Utredningen föreslår att MFoF:s samtliga uppgifter rörande föräldraskapsstöd, familjerådgivning, familjerätt och internationella adoptioner inordnas i Socialstyrelsen. Det är enligt utredningen särskilt angeläget att MFoF:s nuvarande uppdrag rörande internationella adoptioner överförs till Socialstyrelsen. Det är också mycket angeläget att säkerställa kontinuitet gällande kapacitet och kvalitet i flera av MFoF:s uppgifter, bland annat inom internationella adoptioner. Utredningen lägger inget förslag om ändrad lokalisering för de uppgifter som ska inordnas i Socialstyrelsen. Enligt utredningen är det rimligt att den aktuella verksamheten fortsätter att bedrivas i Skellefteå tills vidare. En inordning bedöms enligt utredningen ge en bättre helhetssyn och bättre möjligheter till ett mer samordnat och effektivt arbete med exempelvis internationella adoptioner. Den kan också ge administrativa vinster. En risk med en inordning är att frågor om internationella adoptioner kan få mindre uppmärksamhet eller prioriteras ned och att MFoF:s specialistkompetens på området försvagas i en större myndighet. Enligt utredningen är en sådan risk möjlig att hantera och begränsa på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har i dialog med Socialdepartementet fått rekommendationen att vi ska utgå från den befintliga myndighetsstrukturen i våra analyser och förslag, det vill säga. vi analyserar och bedömer myndigheterna utifrån de uppdrag och den roll de har i dag. Jag konstaterar dock att mina förslag fungerar väl oavsett vad som händer i denna fråga.

[127] SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*, s. 33 och 354 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.14.6 Ett resurscentrum ska etableras som en separat enhet inom MFoF med placering i Stockholm

Viktiga åtgärder vid etableringen inom MFoF

Mitt förslag utifrån övervägandena ovan är att MFoF ska ges uppdraget att etablera ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor samt att resurscentrumet ska placeras vid MFoF men som en separat enhet i Stockholm. Centrumets uppdrag ska framgå av MFoF:s instruktion och finansieras genom anslag från regeringen via MFoF:s regleringsbrev. Resurscentrumet ska inrättas från den 1 september 2026.

En förutsättning för att MFoF ska ges denna roll och ansvar är dock att uppdraget om resurscentrum inte enbart blir en fortsättning av myndighetens nuvarande stöduppdrag. De nackdelar och invändningar som finns mot att placera ett resurscentrum hos MFoF måste hanteras, inte minst när det gäller den kritik som framförts om MFoF:s befintliga stöd och bristande tillgänglighet. Som vi beskrivit i tidigare avsnitt ska resurscentrumet erbjuda ett kvalitativt och kompetent stöd med hög tillgänglighet. Centrumet måste ha en hög legitimitet. Min bedömning är att det krävs flera åtgärder för att åstadkomma detta.

Det går inte att bortse från det faktum att MFoF i dag inte har fullt förtroende hos målgruppen. Även om många som använt sig av MFoF:s stöd är nöjda, så finns det också de som är missnöjda och som uttrycker ett misstroende gentemot myndigheten. Det gäller särskilt adopterades föreningar. Oavsett hur många det är som misstror MFoF:s kapacitet att handha ett resurscentrum så riskerar det att påverka resurscentrumets legitimitet, vilket vore mycket olyckligt.

För att ett nationellt resurscentrum ska få den legitimitet det behöver bedömer jag därför att det behövs en nystart vid etableringen av ett resurscentrum. En viktig del i denna nystart är att det tydliggörs att resurscentrumet är skilt från handläggningen av internationella adoptionsärenden, att det klargörs att centrumet är oberoende gentemot adoptionsorganisationerna samt att det särskiljs organisatoriskt och fysiskt från den befintliga verksamheten vid MFoF.

Som jag framhållit ser jag det som viktigt att ett resurscentrum har hög tillgänglighet och kan erbjuda direktstöd. Det räcker inte

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med kontakt via mejl, telefon eller digitala möten som i dag. Jag bedömer att ett stöd blir mer effektivt och på ett bättre sätt uppfyller de behov som finns om det också inkluderar en möjlighet till direkt kontakt, exempelvis för erfarenhetsutbyten och mötesplatser samt stöd i ursprungssökning. Detta talar emot en placering i Skellefteå. Ett centrum placerat i Stockholm är rent geografiskt mer tillgängligt än ett centrum placerat i Skellefteå och det kan därmed fånga fler personer inom ett större närområde. Det tar också för de allra flesta individer längre tid och kostar mer att ta sig till Skellefteå än till Stockholm. Mitt förslag är därför, som framgår ovan, att det nationella resurscentrumet etableras som en separat enhet inom MFoF med placering i Stockholm. Det ger möjlighet att skapa det centrum med hög tillgänglighet som efterfrågas. Jag är medveten om att detta är en känslig fråga. Myndigheten flyttade till Skellefteå 2018 och har sedan dess arbetat hårt för att bygga upp ny kompetens på myndigheten. Det finns en risk att det kortsiktigt uppstår ett nytt kompetenstapp men jag bedömer att det kan undvikas genom att i god tid bygga upp den nya enheten och rekrytera personal innan resurscentrumets verksamhet ska starta den 1 september 2026. Jag bedömer därför att nyttan med en placering av centrumet i Stockholm, i form av ökad tillgänglighet, breddad kompetens och möjlighet till en nystart, överväger de eventuella risker och olägenheter som det kan innebära.

Ytterligare en viktig fråga är kompetensen hos resurscentrumet. Den kompetens som i dag finns på den internationella adoptionsavdelningen vid MFoF är i hög grad anpassad utifrån myndighetens uppdrag att auktorisera och bedriva tillsyn över den internationella adoptionsverksamheten. Ungefär hälften av de anställda arbetar med uppgifter som kommer ingå i resurscentrumets uppdrag. Ett resurscentrum behöver därför rekrytera ny kompetens som utgår från det uppdrag som resurscentrumet kommer ha. En placering i Stockholm kan underlätta rekryteringen av lämplig personal. Enligt mina förslag kan också kompetensen inom ursprungssökning breddas, exempelvis genom att på olika sätt tillvarata kompetensen hos enskilda adopterade personer, adopterades föreningar och adoptionsorganisationer. Även införandet av ett rådgivande organ med representation av forskare och enskilda personer med olika erfarenhet tillför kompetens.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det framgår tydligt att MFoF vill ha ett uppdrag om nationellt resurscentrum vilket är glädjande och ger goda förutsättningar för att uppdraget kommer att prioriteras och ges fokus inom myndigheten. Uppdraget kräver dock en medvetenhet om att verksamheten vid resurscentrumet är av ett annat slag än det uppdrag som myndigheten har i dag och att detta kommer ställa stora krav på myndigheten. Uppdraget förutsätter också att myndigheten och resurscentrumet ges tillräckliga resurser.

Kompetens och bemanning av resurscentrumet

Min bedömning är att ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor omfattar tolv årsarbetskrafter. Resurscentrumet ska ha en chef och anställda som rekryteras utifrån de specifika kompetenskrav som krävs för att fullfölja uppdraget. Därutöver tillkommer samtalsstödet samt de organisationer som får statsbidrag för att hjälpa till med ursprungssökning.

Utöver en chef för resurscentrumet ska det finnas en anställd som samordnar samtalsstödet och utvecklar stödet tillsammans med de externa leverantörer som erbjuder samtalsstödet, motsvarande hur Ankestyrelsen samordnar PAS-stödet. En anställd ska arbeta med juridiskt stöd och i övrigt bidra med juridisk kompetens inom resurscentrumet. Fem personer ska arbeta med att bygga upp och erbjuda stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter. Av dessa ska två tjänster vara flexibla och tillsättas genom tidsbegränsade projektanställningar för att på ett mer flexibelt sätt nyttja relevant kompetens utifrån de specifika kompetensbehov som resurscentrumet har över tid. Detta kan med fördel vara flera deltidstjänster eller kortare projektanställningar för att snabbt bygga upp kunskapen om ursprungssökning i olika länder. Två personer ska arbeta med kunskapsstöd till yrkesverksamma och att stimulera och omhänderta forskning. Två årsarbetskrafter ska arbeta med kommunikation, ekonomi respektive IT-relaterade frågor som rör resurscentrumet.

Barnombudsmannen har framfört att det är viktigt att resurscentrumet har kompetens om barns särskilda förutsättningar och behov, och kunskap om och erfarenhet av att samtala med barn.

Ett rådgivande organ ska knytas till resurscentrumet

Ett rådgivande organ ska knytas till resurscentrumet. I rådet ska enskilda personer, forskare och andra med relevant kompetens för centrumets verksamhet ingå och ge möjlighet för olika erfarenheter och perspektiv att mötas. MFoF ska utse ledamöterna i rådet. Rådet har en viktig roll för att göra målgruppen delaktig i verksamheten och för att stärka resurscentrumets kunskaps- och kompetensbas. Om det finns behov av att utveckla forskningsanknytningen i verksamheten kan ett särskilt forskarråd knytas till resurscentrumet. Det rådgivande organet kan då övergå till ett brukarråd.

10 Konsekvensutredning, kostnader och förslag till finansiering

10.1 Uppdraget

Enligt våra direktiv ska utredaren på ett allsidigt och grundligt sätt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagens betydelse för de auktoriserade sammanslutningarna. Om förslagen kan förväntas leda till ökade offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om ett förslag lämnas som ändrar eller utökar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som motiverar förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen). Konsekvensanalysen avseende jämställdhet ska avse förhållanden såväl i ursprungsländerna som i Sverige i den mån de berörs av utredningens betänkande. En redogörelse för förslagens konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter, såsom barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention, ska göras.

Utredningen tillkallades i oktober 2021 och ska i sin konsekvensutredning utgå från de bestämmelser som framgår av 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[1]

[1] Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar Övergångsbestämmelser.

10.2 Konsekvenser för barn och barns rättigheter

Artikel 3 i barnkonventionen slår fast att vid alla åtgärder som rör barn ska en prövning av barnets bästa göras. Principen om barnets bästa är ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Analyser behöver alltså göras löpande under arbetets gång som en integrerad del av arbetet med att ta fram förslag på åtgärder.[2] Vi har löpande analyserat barnets bästa i utredningsarbetet.

10.2.1 Förslaget om att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten

Förslaget att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten påverkar barns levnadsvillkor i hög grad vilket innebär att vi gjort en utförlig beskrivning och analys av konsekvenser och effekter ur ett barnrättsligt perspektiv. Vi har vid den prövningen utgått från Barnombudsmannens metodstöd för hur en strukturerad bedömning av barnets bästa kan göras.[3] Nedan följer en kort summering av barnkonsekvensanalysen.

Även en sådan ingripande åtgärd som en internationell adoption kan vara den bästa omvårdnadslösningen för ett enskilt barn om adoptionen uteslutande sker med hänsyn till barnets behov och med respekt för barnets och föräldrarnas rättigheter. Den internationella adoptionsverksamheten kan dock inte enbart betraktas utifrån ett mikroperspektiv. På systemnivå är verksamheten med att förmedla barn för adoption problematisk eftersom den utgår från en efterfrågan på barn. Kombinationen efterfrågan på barn från mottagarländerna och starka ekonomiska intressen kan både skapa drivkraft i ursprungsländerna att förmedla fler barn för internationell adoption än vad som är påkallat ur ett barnrättsperspektiv och risk för handel med barn och andra oegentligheter. Dessa underliggande faktorer innebär att det finns stora risker för oegentligheter och att det inte är möjligt att fullt ut garantera att adoptioner alltid sker under lagliga och etiska former. Svenska myndigheter har inte möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som utförs i andra länder. Sverige kan därmed inte garantera att det inte förekommer oegentligheter i de länder som vi samarbetar med.

[2] Ds 2022:22 *Bättre konsekvensutredningar*, s. 72.
[3] https://provningbarnetsbasta.barnombudsmannen.se/.

Med beaktande av de risker för och de konsekvenser som oegentligheter i internationella adoptioner kan leda till bedömer jag att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen. Trots de fördelar som en internationell adoption kan innebära för ett enskilt barn är min bedömning att förslaget om att avveckla förmedlingsverksamheten bidrar till förbättrade möjligheter för barn som grupp att få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Forskning visar att internationella adoptioner oavsiktligt leder till att de nationella lösningarna i barnens ursprungsländer blir av sämre kvalitet än vad som skulle vara fallet om internationell adoption inte hade förekommit. På mikronivå kan en avveckling av den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten innebära att barn som i dag bor på barnhem i ett annat land inte ges möjlighet till en permanent familj i Sverige. Internationell adoption är dock inte längre det primära alternativet för att tillgodose barns behov av omsorg för någon kategori av barn någonstans i världen. Det är en förhållandevis mycket liten grupp barn som berörs av en avveckling av förmedlingsverksamheten. År 2024 adopterades 54 barn till Sverige från nio länder och prognosen framåt är sjunkande.

10.2.2 Förslaget om skärpta regler för tillstånd till internationell adoption

I en globaliserad värld kommer det alltid finnas behov av adoptioner över landgränser i enstaka fall. En internationell adoption kan vara till ett enskilt barns bästa med beaktande av bland annat barnets rätt att i första hand växa upp med sin familj vilket kan vara släktingar (eller någon i det utvidgade nätverket) som bor i ett annat land än barnet. En konsekvens av förslaget om att avveckla verksamheten med internationell adoptionsförmedling är att en adoption över landgränser enbart kommer att kunna genomföras utan medverkan av en adoptionsorganisation, det vill säga genom det som i dag benämns enskild adoption. Som redovisats i kapitel 8 finns det risker i den nuvarande processen för enskild adoption och jag lämnar därför förslag till skärpta regler för tillstånd till internationell adoption. Bedömningen är att kravet på att det ska finnas en personlig relation mellan barnet och adoptanten redan före adoptionen, minskar risken för att barnets rätt till sin identitet och känne-

dom om sitt ursprung enligt artikel 7 och 8 i barnkonventionen kränks. Att adoptanten känner barnet före adoptionen stärker vidare möjligheterna för barnet att kunna upprätthålla kontakt med sina ursprungsföräldrar, syskon och släkt i hemlandet samt behålla sitt språk och sin kultur enligt artikel 20 och 30 i barnkonventionen. Ett krav på personlig relation minskar även risken för handel med barn.

Förslaget om att tillstånd till internationell adoption även ska kunna lämnas om barnet är släkt till adoptanternas adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden motiveras utifrån barnets rätt att bevara familjerelationer. Barnkonventionen anger inte uttryckligen hur frågan om syskon ska hanteras men konventionen ger uttryck för att en adoption inte får innebära att ett barn skiljs från sina syskon om det inte är till barnets bästa med en separation. Att separera syskon kan därmed strida mot barnets rätt att bevara familjerelationer.[4] Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel bör syskon inte skiljas åt.[5] Forskning visar att syskonrelationer har en positiv påverkan på ett barns utveckling.

Förslaget om att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) både ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen, med beaktande av samtliga omständigheter, är till barnets bästa syftar till att stärka rättssäkerheten och säkerställa att internationella adoptioner bara sker om de är till barnets bästa.

10.2.3 Förslaget om att prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF

Som redovisats i avsnitt 8.10.4 är det i dag otydligt vilket ansvar socialnämnderna har att säkerställa att de juridiska förutsättningarna för adoption är uppfyllda vid beslut om adoptionsförfarandet får fortsätta. I dag gör socialnämnderna i regel inte någon närmare kontroll av adoptionshandlingarna. Förslaget om att MFoF ska

[4] J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 777.
[5] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet (CRC/C/GC/6) p. 40.

överta ansvaret för att besluta om fortsatt samtycke syftar till att stärka kontrollen av att alla adoptionshandlingar finns med i ärendet och att de är äkta. En sådan ordning skulle öka möjligheten att stoppa adoptioner som inte bedöms uppfylla de krav som uppställs i lagstiftning och konventioner, bland annat om barns identitet, adopterbarhet, och tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Förslaget syftar till att stärka rättssäkerheten och säkerställa att internationella adoptioner bara sker om de är till barnets bästa.

10.2.4 Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar tillstånd från MFoF

Som redovisats i avsnitt 8.7.3 finns det inget som hindrar att den som vill adoptera ett visst i förväg bestämt barn vänder sig direkt till svensk domstol (tingsrätt) utan att först ha fått socialnämndens medgivande att ta emot barnet, MFoF:s tillstånd till enskild adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta. Om sökanden vänder sig direkt till svensk domstol kan det alltså vara så att barnet lämnar sitt hemland utan att någon prövning har gjorts av om sökandena är lämpliga som adoptivföräldrar eller om en adoption i övrigt är till barnets bästa. Sökandena behöver inte heller gå föräldrautbildning. Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om tillstånd från MFoF saknas, syftar till att säkra att barnets rättigheter tillgodoses i adoptionsprocessen. Kravet på tillstånd från MFoF, och därmed även ett medgivande från socialnämnden, syftar till att ge domstolen ett grundligt underlag för att bedöma att adoptionen är till barnets bästa. Det är särskilt viktigt när det är fråga om att flytta ett barn över nationsgränser med allt vad det för med sig när det gäller att tillgodose barnets alla intressen. Förslaget och dess konsekvenser för barn redovisas utförligt i avsnitt 8.10.5.

10.2.5 Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor kommer ha positiva konsekvenser för barn.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Förslaget i avsnitt 9.5 om ett nytt samtalsstöd innebär, till skillnad mot i dag, att dagens åldersgräns på 15 år tas bort. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i bedömningen. Syftet är att fler barn ska få tillgång till samtalsstöd än vad som erbjuds i dag. Samtalsstödet innebär även högre tillgänglighet ur ett geografiskt perspektiv och att fler leverantörer ska erbjuda samtalsstödet. Syftet med fler leverantörer är bland annat att minska risken för att det som i dag bildas köer. Det är inte minst viktigt för barn och unga att samtalsstödet kan erbjudas så snabbt som möjligt vid behov. Förslaget ökar möjligheten för fler barn och unga att få tillgång till ett samtalsstöd som möter deras behov.

Det stöd i ursprungssökning som MFoF erbjuder i dag omfattar endast adopterade personer över 18 år. Eftersom barn kan få tillgång till sina adoptionshandlingar efter socialnämndens prövning bedömer jag att även barn ska kunna erbjudas ett stöd från resurscentrum vid ursprungssökning. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Barns egna åsikter och önskemål är en viktig utgångspunkt i den bedömningen. Förslaget ligger i linje med artikel 22 i 2008 års Europarådskonvention som bland annat stadgar att adopterade barn har rätt att ta del av information om sitt ursprung från behöriga myndigheter och att lämplig vägledning bör ges till adopterade barn som inte uppnått myndig ålder. Det behov av psykosocialt stöd som kan uppstå i samband med ursprungsökning erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

Förslaget i avsnitt 9.8 om individuellt stöd till adopterade personer som misstänker oegentligheter i sin adoption omfattar även adopterade under 18 år. Det är viktigt inte minst utifrån skyldigheten enligt artikel 8.2 barnkonventionen om att ett barn som olagligt berövats en del av eller hela sin identitet ska ges lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta identiteten. Resurscentrumet får bedöma i varje enskilt fall vilket stöd som är lämpligt att erbjuda utifrån barnets mognad. Det psykosociala behovet av stöd som kan uppstå erbjuds via resurscentrumets samtalsstöd.

En ung intervjuperson har framfört till oss att det viktigaste stödet för adopterade ungdomar skulle vara att få känna gemenskap, att kunna spegla sig i andra adopterade personer och ta del

209/25 Remiss - Sveriges internationella

av andras upplevelser. Mitt förslag om att det nationella resurscentrumet särskilt ska beakta barns och ungas behov och önskemål av erfarenhetsutbyte och social gemenskap syftar till att tillgodose det behovet. Målet är att det nationella resurscentrumet kan bli en trygg plats där adopterade barn och unga kan känna tillhörighet och sammanhang. Det kan förebygga psykisk ohälsa hos barn och unga.

Mitt förslag om ett kunskapshöjande stöd till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer kan förbättra kunskapen om adopterade barns särskilda behov på BVC, förskola, skola, ungdomsmottagningar, BUP, primärvården och socialtjänsten. Kunskapen och därmed yrkesverksammas möjligheter att fånga upp dessa behov är i linje med barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Till exempel framgår av artikel 6 att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling, och i artikel 24 betonas barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, och att konventionsstaterna har en skyldighet att sträva efter att till fullo förverkliga denna rätt.

10.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

MFoF berörs av flera av förslagen. Förslaget om att avveckla förmedlingsverksamheten innebär att MFoF:s uppgift att auktorisera och bedriva tillsyn över adoptionsorganisationer som förmedlar internationella adoptioner upphör. Förmedlingsverksamheten ska vara avslutad senast den sista december 2028 och MFoF ska ges i uppdrag av regeringen att utarbeta en avvecklingsplan som på ett transparent och tydligt sätt beskriver hur avvecklingen av förmedlingsverksamheten ska gå till. Avvecklingen ställer krav på MFoF att förbereda och planera för avvecklingen. I den mån MFoF behöver bevilja auktorisation så handlar det om auktorisation för att avsluta pågående ärenden vilket innebär ett mindre omfattande arbete än vid ny eller förlängd landauktorisation. MFoF behöver inte heller bevilja Sverigeauktorisation. Tillsynen över förmedlingsverksamheten omfattar i praktiken endast AC och blir därmed mer begränsad än tidigare. Eftersom avvecklingen sker successivt så kommer behovet av personal inom denna verksamhet att successivt minska fram till 2028. Vår bedömning är att fyra av de fem årsarbetskrafter

som i dag arbetar med auktorisation och tillsyn successivt kan avvecklas utifrån den avvecklingsplan MFoF föreslås ta fram.

Förslaget om starkare statlig kontroll vid internationell adoption innebär att MFoF ska bevilja tillstånd till internationell adoption (tidigare benämnt enskild adoption) av barn med hemvist i ett annat land och pröva om förmedlingssättet är tillförlitligt. Myndigheten prövar redan i dag om förmedlingssättet är tillförlitligt men tillförs genom förslaget en ny uppgift att även pröva om adoptionen är till barnets bästa. Detta har MFoF också själva föreslagit till regeringen. Från 2020 och fram till i dag har MFoF handlagt ungefär 20–30 ärenden per år som rör prövning av om förmedlingssättet vid enskild adoption är tillförlitligt. Min bedömning är att antalet ärenden kommer minska mot bakgrund av att tillstånd endast får lämnas om det finns ett personligt förhållandena mellan sökanden och barnet. Det ska inte längre vara möjligt att adoptera ett okänt barn från ett land där sökanden har bott, arbetat eller har sitt ursprung. Den nya uppgiften att pröva barnets bästa vid adoption ställer dock högre krav på MFoF:s prövning jämfört med i dag.

Förslaget om att ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap. 14 § SoL[6] ska flyttas från socialnämnderna till MFoF innebär en ny arbetsuppgift för MFoF. Detta har MFoF också själva föreslagit till regeringen. Eftersom jag föreslår att internationell adoption endast ska vara tillåten i de fall det finns en nära personlig relation mellan de sökande och barnet redan före adoptionen, kommer prövningen av sökandens lämplighet och behörighet att adoptera just det specifika barnet göras redan i samband med MFoF:s prövning av tillstånd till adoption. Fokus vid prövningen av fortsatt samtycke kommer därför främst vara att säkerställa att all dokumentation om barnet finns tillgänglig och att den är korrekt.

Förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor vid MFoF innebär att myndigheten får ett instruktionsenligt uppdrag att erbjuda adoptionsspecifikt stöd genom resurscentrumet. Resurscentrumet ska placeras vid en separat enhet i Stockholm vilket påverkar organiseringen av MFoF:s verksamhet och ställer krav på MFoF i etableringen och inrättandet av resurscentrumet. Sett till de uppgifter som rör resurscentrumet har MFoF redan i dag delvis detta upp-

[6] 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

drag genom det särskilda regeringsuppdraget om samtalsstöd, ursprungssökning och nationell kontaktpunkt som ska slutredovisas i februari 2027. Förslaget om resurscentrum är dock betydligt mer omfattande och ställer nya krav på verksamheten jämfört med i dag. Det ska inte ses enbart som en förlängning eller fortsättning på den stödverksamhet myndigheten i dag erbjuder. Det handlar om att etablera ett förstärkt och mer tillgängligt samtalsstöd, att erbjuda ett utvecklat och paketerat stöd i ursprungssökning tillsammans med extern kompetens, att bygga upp ett stöd vid misstänkta oegentligheter samt att utveckla och arbeta med kunskapsspridning och forskning på området. De fem årsarbetskrafter som i dag arbetar med stödverksamheten kan tillföras resurscentrumet. I övrigt krävs nyrekryteringar.

De svenska utlandsmyndigheterna berörs både av förslaget om en starkare statlig kontroll vid adoption över landgränser och förslaget om stöd vid ursprungssökning. De svenska utlandsmyndigheterna ska enligt förslaget i avsnitt 8.10.3, vara skyldiga att biträda MFoF med utredning i ärenden som rör tillstånd till internationell adoption. Den uppgiften har de dock redan i dag eftersom MFoF enligt 6 a § tredje stycket LIA är skyldig att samråda med den svenska utlandsmyndigheten i ärenden om auktorisation. Bedömningen är att uppgiften redan ligger i utlandsmyndigheternas uppdrag. Eftersom jag föreslår att adoptionsförmedlingsverksamheten ska avvecklas kommer det dessutom bli färre ärenden framöver. Utlandsmyndigheterna föreslås även biträda resurscentrumet vid ursprungssökning. De svenska utlandsmyndigheterna ska bistå resurscentrumet med aktuell information om vilka möjligheter som adopterade har att söka sitt ursprung enligt lagstiftningen i landet och vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för vilka delar i processen och hur de kan bistå. De svenska utlandsmyndigheterna föreslås även, på samma sätt som de biträder svenska socialnämnder vid utredning i ärenden som rör fastställande av faderskap, bistå vid provtagning för DNA-undersökning. Förslagen kan få viss påverkan på utlandsmyndigheterna, särskilt i de länder varifrån många personer adopterats. Utlandsmyndigheterna ska bistå med att ta fram underlag och material när resurscentrumet tar fram nya ”paket” för ursprungssökning i ett land eller utvecklar ett befintligt paket. Bedömningen är att detta ingår i utlandsmyndighetens befintliga uppdrag. Om fler personer blir intresserade av ursprungs-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

sökning och tar del av resebidraget kan det också innebära en ökad efterfrågan på stöd från enskilda. Huvudansvaret för stöd ligger dock på resurscentrumet och förslaget bygger inte på att utlandsmyndigheterna ska ha ett uppbyggt stöd utan hänvisa till resurscentrumet och det stöd som finns där. Bedömningen är därför att även dessa uppgifter ligger inom utlandsmyndigheternas befintliga uppdrag. Om det skulle visa sig att utlandsmyndigheterna i vissa länder får avsätta betydande extra resurser för att klara denna uppgift, kan regeringen i framtiden behöva se över resurstilldelningen till utlandsmyndigheterna.

Socialstyrelsen berörs i viss mån av förslaget om kunskapshöjande insatser till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Förslaget innebär bland annat att resurscentrumet bör nyttja Socialstyrelsens befintliga strukturer för kunskapsstyrning för att föra ut adoptionsspecifik kunskap inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen ska inte ta fram helt nya kunskapsstöd, föreskrifter, allmänna råd eller riktlinjer för adoptionsfrågor, utan endast stötta resurscentrumet i framtagandet av kunskapsstöd samt vägleda resurscentrumet i vilka kanaler som är lämpliga att använda för de olika kunskapsstöden. Detta bedöms rymmas i Socialstyrelsens befintliga uppdrag gällande statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socialstyrelsen har bland annat i uppdrag att ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde.[7]

Tingsrätterna bedöms inte beröras i någon större omfattning av förslagen. Avvecklingen av förmedlingsverksamheten kan eventuellt innebära färre ärenden om adoption. Även förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar tillstånd till internationell adoption kan innebära färre ärenden om adoption.

Försäkringskassan berörs av förslagen genom att myndigheten tillförs uppgiften att hantera ansökningar och utbetalning av resebidrag till internationellt adopterade. Försäkringskassan hanterar redan i dag utbetalning av olika bidrag, exempelvis adoptionsbidraget till adoptivföräldrar, och har därmed system och rutiner för att hantera även den här typen av ärenden. Inflödet av ärenden beror på hur stora medel som tillförs ett resebidrag liksom hur stor efterfrågan på bidraget är.

[7] Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

10.4 Konsekvenser för de auktoriserade sammanslutningarna

Förslaget i avsnitt 8.10.2 om att avveckla den internationella adoptionsförmedlingsverksamheten innebär att det inte längre kommer vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige. Det innebär att de adoptionsorganisationer som är aktiva måste avveckla sin förmedlingsverksamhet. Barnen Framför Allt (BFA) har redan påbörjat en avveckling av sin verksamhet efter ett beslut av styrelsen hösten 2024. BFA påverkas därmed inte av förslaget.

Adoptionscentrum (AC) har framfört att deras förmedlingsverksamhet ”rent teoretiskt” kan fortsätta så länge det finns behov av internationella adoptioner, intresse hos blivande adoptivföräldrar och länder som önskar samarbeta med AC.[8] Den rådande situationen med att färre barn förmedlas för adoption till Sverige innebär dock att AC inte får de intäkter från adoptionsavgifter som de behöver för att kunna upprätthålla verksamheten. Enligt MFoF har AC framfört att de har ett ansträngt ekonomiskt läge. Om AC inte skulle få några nya intäkter så har de fonderade medel för att täcka drygt ett år av organisationens totala kostnader som det ser ut i nuläget.[9] Enligt MFoF finns det därför en risk för att AC behöver avveckla sin förmedlingsverksamhet innan våra förslag blir verklighet, det vill säga före den 1 januari 2029. Det kan innebära att inte heller AC i praktiken påverkas av förslaget.

AC bedriver i dag förutom förmedlingsverksamhet även biståndsverksamhet och verksamhet med stöd till adopterade och adoptivföräldrar, så kallad Post Adoption Services (PAS). AC kan alltså finnas kvar som organisation även när förmedlingsverksamheten har avvecklats. AC har lång erfarenhet av PAS och det är viktigt att den kompetensen fortsatt tas till vara. I avsnitt 9.13 föreslås att regeringen ska besluta om en förordning om statsbidrag till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. AC kommer därmed att kunna ansöka om statsbidrag för sitt arbete med ursprungssökning och återresor. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om statligt bidrag för år 2027. Det innebär att AC:s långa erfarenhet av internationell adoptions-

[8] AC:s svar på fråga 6–13. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-02-11.
[9] MFoF:s svar på frågor från Adoptionskommissionen, inkom 2025-02-13.

verksamhet och kontakter med adoptionsorganisationer, myndigheter och andra aktörer i andra länder kan tas till vara.

10.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget i avsnitt 8.10.4 om att ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt 6 kap. 14 § SoL[10] ska flyttas från socialnämnderna till MFoF innebär att kommunerna får färre uppgifter inom den internationella adoptionsverksamheten. Förslagen i övrigt bedöms inte leda till att kommunerna får några nya eller utökade uppgifter än vad de redan gör eller är skyldiga att göra i dag. Förslagen påverkar därmed inte den kommunala självstyrelsen.

10.6 Konsekvenser för företag och marknad

Bedömningen är att konsekvenserna för företag och marknad främst berör små företag, vilket redovisas nedan.

10.6.1 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag

Förslaget om ett framtida samtalsstöd som beskrivs i avsnitt 9.5 bygger på valfrihet och att samtalsstödet ska erbjuda bredare och djupare adoptionsspecifik kompetens samt högre tillgänglighet än vad som erbjuds för närvarande. Fler leverantörer ska ges möjlighet att erbjuda samtalsstöd än i dag, då en upphandlad leverantör erbjuder samtalsstödet. Med den modell som föreslås ställs inte krav på en enskild leverantör att uppfylla alla kompetenskrav, utan den öppnar upp för att fler små leverantörer kan bidra med en del av kompetensbehovet till det samlade samtalsstödet. Tröskeln för små företag att kunna konkurrera på marknaden blir därmed lägre. Med fler leverantörer kan kompetensen inom samtalsstödet som helhet både breddas och höjas. Förslaget om ett mer tillgängligt stöd ger också förutsättningar för små leverantörer i olika delar av landet att erbjuda samtalsstöd. För att undvika att några få större leverantörer

[10] 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.

med kontrakterade underleverantörer ges konkurrensfördelar i förhållande till små leverantörer bör särskilda krav ställas i förfrågningsunderlaget vid upphandling.

10.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

De olika förslag som rör MFoF:s verksamhet ger konsekvenser för sysselsättning i olika delar av landet. Förslaget om avveckling av förmedlingsverksamheten får konsekvenser i form av ett minskat personalbehov vid MFoF. Samtidigt finns visst fortsatt personalbehov utifrån förslaget om stärkt statlig kontroll vid internationell adoption. Bedömningen är att detta sammantaget ger ett minskat personalbehov i Skellefteå på fyra årsarbetskrafter. När det gäller nationellt resurscentrum är förslaget att det inrättas vid en särskild enhet på MFoF med placering i Stockholm. Argumentet för detta är att en central del i resurscentrumets verksamhet är direktstöd vid ursprungssökning men också erfarenhetsutbyte och forum som ställer krav på en högre geografisk tillgänglighet än vad ett centrum placerat i Skellefteå skulle kunna ge. Det innebär att de resurser som avser de uppgifter som ska ingå i resurscentrumets verksamhet och som i dag finns i Skellefteå huvudsakligen kan behöva flyttas till Stockholm.

10.8 Konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden

Utgångspunkten för alla överväganden och förslag har varit de åtaganden om mänskliga rättigheter som Sverige har, särskilt vad gäller barnets rättigheter vid adoption, se volym 2 kapitel 2. Enligt direktiven ska utgångspunkten i vårt arbete vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Förslaget om att verksamheten med att förmedla barn för adoption till Sverige ska avvecklas är förenligt med både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention. Det finns ingen skyldighet för Sverige att samarbeta med andra länder om adoption enligt dessa konventioner.

Förslaget om att begränsa möjligheten till internationell adoption till det fall då det finns en personlig relation mellan barnet och sökanden redan före adoptionen syftar till att säkra barnets rättigheter enligt artikel 7, 8, 20 och 30 barnkonventionen. Förslaget om att tillstånd till internationell adoption även ska kunna lämnas om barnet är släkt till sökandens adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden syftar till att säkerställa barnets rätt att bevara familjerelationer enligt artikel 8 Europakonventionen och barnkonventionen. Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel bör syskon inte skiljas åt.[11] Förslaget om att MFoF både ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa och förslaget om att ansvaret för att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention ska flyttas från socialnämnderna till MFoF, syftar till att säkerställa HCCH:s och FN:s uppmaning att internationella adoptioner endast bör genomföras med hjälp av ackrediterade organ i både mottagar- och ursprungslandet.

Förslaget om att domstolen ska avvisa en ansökan om adoption om sökanden saknar ett tillstånd från MFoF syftar till att säkerställa att behöriga myndigheter har säkerställt att en adoption av ett barn är till barnets bästa. Dessa krav bör därför vara uppfyllda för att frågan om adoption ska kunna prövas. Detta är ett legitimt syfte med den föreslagna ordningen och bedöms därför vara förenlig med artikel 6 Europakonventionen och barnkonventionen. Förslaget och dess konsekvenser redovisas utförligt i avsnitt 8.10.5.

Förslagen om samtalsstöd och stöd vid ursprungssökning syftar till att uppfylla Sveriges åtaganden enligt artikel 9 c 1993 års Haagkonvention att främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt HCCH måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.[12] Förslaget om individuellt stöd vid misstankar om oegentligheter i adoptionen syftar till att uppfylla Sveriges ansvar

[11] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet (*CRC/C/GC/6) p. 40.
[12] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide No.1*, s. 125.

att utreda olagliga adoptioner och i de fall barnet olagligt berövats en del av eller hela sin identitet ge lämpligt stöd och skydd att återupprätta den enligt artikel 8.2 barnkonventionen. Hur ansvaret ska fullgöras redovisas i avsnitt 9.8.1.

I avsnitt 7.6 uppmanar jag regeringen att påskynda processen för att Sverige ska ratificera konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (förkortad UNCED). Syftet med en snabb ratificering är att stärka rättigheterna för de personer vars adoptioner kan falla inom definitionen av ett påtvingat försvinnande enligt konventionen.

Mina förslag innebär sammantaget att barnets rättigheter stärks i adoptionsprocessen och har därigenom även direkt koppling till flera mål och delmål i Agenda 2030, till exempel mål 10 om minskad ojämlikhet och delmål 16.2 om att skydda barn mot övergrepp, utnyttjande, människohandel och våld. Våra förslag i kapitel 9 om stöd till adopterade personer och deras familjer har koppling till mål 3 om god hälsa och välbefinnande.

10.9 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Fler adopterade kvinnor än män har sökt adoptionsspecifikt stöd i form av samtalsstöd och stöd vid ursprungssökning som MFoF erbjuder. Hittills har nästan fyra av fem personer som sökt samtalsstöd via MFoF varit kvinnor. Eventuellt drar sig många män för att söka stöd även om de skulle behöva.

Mitt förslag om att samla allt stöd under ett ”tak”, göra stödet mer känt och lättillgängligt, erbjuda stöd i olika former, på olika platser och utan alltför långa väntetider, ökar möjligheterna för att alla de som behöver stöd också får det. En informativ och vägledande webbportal som samlar och sprider kunskap kan också ”sänka trösklarna” för att ta emot information och stöd. Det ger internationellt adopterade personer en väg in till att själva läsa på om adoptionsrelaterade frågor, det stöd staten erbjuder samt få tips av olika slag. Dessutom kan förslaget om att resurscentrumet ska erbjuda olika former av fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer i vissa fall särskilt rikta sig till gruppen män. Det är möjligt att förslaget om ett nytt och mer lättillgängligt samtalsstöd som bygger på större valfrihet och högre tillgängligt

209/25 Remiss - Sveriges internationella

i hela landet kan minska överrepresentationen, även om det är belagt att kvinnor i allmänhet konsumerar mer sjukvård än män i allmänhet. Det skulle kunna medföra att fler män får den hjälp de behöver, och samtidigt får den jämförelsevis stora gruppen kvinnor som nyttjat och troligtvis fortsatt kommer att nyttja stödet få ett bättre stöd framöver.

Förslaget om ett utvecklat samtalsstöd innebär dessutom att det kommer att behövas fler samtalsledare framöver. Det finns en överrepresentation av kvinnor bland de psykoterapeuter, psykologer och andra professioner som kan komma att erbjuda samtalsstödet. Förslaget främjar därmed särskilt kvinnors arbetstillfällen.

Förslaget om att förmedlingsverksamheten ska avvecklas kommer att påverka män och kvinnor på olika sätt. Den adoptionsorganisation som i dag förmedlar adoptioner (AC) har fler anställda kvinnor än män. Det handlar dock om ett fåtal personer. När förmedlingsverksamheten upphör kommer också färre barn att adopteras internationellt till Sverige. År 2024 var det dubbelt så många pojkar som flickor som förmedlades för internationell adoption via AC till Sverige: 24 pojkar och 12 flickor. Det innebär att pojkar i det avseendet påverkas mer av förslagen än flickor.

De flesta ursprungsföräldrar som berörs av förslaget är kvinnor. Fortfarande är det nämligen betydligt vanligare att mödrar, jämfört med fäder, lämnar barn för internationell adoption.

10.10 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen om att inrätta ett resurscentrum och stärka stödet till adopterade personer, både via direktstöd till målgruppen och via yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer skulle kunna få vissa konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggande arbete. Forskning visar att internationellt adopterade personer inte enbart har en högre risk för psykisk ohälsa, utan även för asocialt beteende, missbruk och kriminalitet jämfört med den övriga befolkningen. Tillgång till professionellt stöd minskar risken för framtida ohälsa, och möjligtvis kan ett förbättrat stöd även minska risken för kriminalitet och därmed ha en brottsförebyggande effekt.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Införandet av bidrag kan teoretiskt sett medföra en risk för brottslighet i form av bidragsfusk. Mot bakgrund av det nya resebidragets relativt låga bidragsbelopp, i kombination med att stödet endast kan beviljas en gång per person, bedöms dock risken för fusk och överutnyttjande som låg.

Genom förslaget att det inte ska vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige, försvinner den risk för olagliga handlingar som hade kunnat uppstå i de förmedlade adoptionerna. Jag bedömer att upphörande av adoptionsförmedling inte kommer att leda till ett ökat antal internationella adoptioner. Även om så skulle ske innebär mitt förslag om att stärka rättssäkerheten i de internationella adoptioner att risken för olagliga eller brottsliga handlingar minskar. Bland annat ska det krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land, och MFoF ska pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa samt överta ansvaret för prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta från socialnämnderna. En ansökan om adoption ska dessutom få tas upp till prövning av domstolen endast om MFoF har gett tillstånd till adoptionen. Allt detta syftar till att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa och stävja olagligheter och andra oegentligheter i adoptionsverksamhet.

Det går dock inte att helt utesluta att olagliga handlingar kan komma att ske även i framtida adoptioner. Min bedömning är ändå att det inte kommer uppstå fler olagligheter i samband med adoptioner som en följd av mina förslag, vilket till stor del beror på att de framtida adoptionerna avgränsas till kända barn. Tillstånd till internationell adoption ska endast få lämnas om barnet är släkt till adoptanterna eller adoptanternas adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption.

10.11 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslaget om ett förbättrat adoptionsspecifikt stöd till adopterade personer, allmänheten och professioner har potential att bidra till de integrationspolitiska målen. Ett av de integrationspolitiska delmålen handlar om social och kulturell integration, bland annat att

209/25 Remiss - Sveriges internationella

andelen utrikes födda personer som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickor och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska. Förslaget om att resurscentrumet ska erbjuda olika former av fysiska och digitala forum och mötesplatser för adopterade och deras familjer, kan bidra till detta. Ett förbättrat och mer tillgängligt samtalsstöd kan dessutom stötta adopterade personer i att hantera frågor och erfarenheter om utanförskap, mellanförskap och diskriminering, vilket i vår utredning visat sig vara vanligt förekommande bland internationellt adopterade personer. Många internationellt adopterade personer i Sverige som vi talat med har också upplevt rasism, vilket kan motverka upplevelsen av tillhörighet och delaktighet i samhället. Förslaget om ett kunskapshöjande stöd till allmänheten och framför allt till de yrkesverksamma som i sitt arbete möter internationellt adopterade personer, har förutsättningar att motverka rasism i samhället samt okunskap eller dåligt bemötande från personal inom bland annat psykiatrin, den övriga hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt förskola och skola. Därmed kan förslaget också bidra till de integrationspolitiska målen om social och kulturell integration.

10.12 Samhällsekonomisk analys

Förslaget om ett förbättrat adoptionsspecifikt stöd

I Sverige finns i dag omkring 60 000 internationellt adopterade personer. Många mår bra, men forskning visar att internationellt adopterade som grupp har ökad risk för psykisk ohälsa, långvarig sjukskrivning och ofrivillig ensamhet. Internationellt adopterade personer har i högre grad än övriga befolkningen kontakt med psykiatrisk vård som vuxen (60 procent fler än övriga befolkningen). De står också i högre grad än övriga befolkningen långvarigt utanför arbetsmarknaden på grund av sjukdom (dubbelt så ofta). Det stöd som adopterade personer och deras familjer erbjuds i dag, motsvarar inte behoven.

Den svenska staten har ett särskilt ansvar för internationellt adopterade. Enligt HCCH måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att till-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

godose behoven hos både adopterade personer och deras familjer. I både internationell och svensk rätt finns dessutom bestämmelser som rör adopterades rätt till sitt ursprung och sin identitet. Det finns dessutom etiska argument för att den svenska staten har ett särskilt ansvar för internationellt adopterade, dels utifrån gruppens utsatthet, dels mot bakgrund av avslöjade oegentligheter som svenska myndigheter inte har förhindrat. Den svenska staten har under lång tid stöttat adoptivföräldrar och adoptionsorganisationer för att möjliggöra att barn förmedlas för internationell adoption till Sverige. Svenska staten bör nu erbjuda bästa möjliga stöd till dessa personer och deras familjer, vilka tillsammans utgör en stor grupp människor. Förslagen innebär att vi går från ett stöd för att adoptera, till ett stöd för dem som har adopterats. Förslaget innebär att resurscentrumet ska erbjuda samtalsstöd, forum för erfarenhetsutbyte, stöd vid ursprungssökning, stöd vid misstankar om oegentligheter, bidrag för återresa, vägledning till arkiv, främjande av adoptionsrelaterad forskning, kompetenshöjning för professionen samt en webbportal som samlar information, kunskap och tips av olika slag.

Man kan förvänta sig flera positiva konsekvenser av att införa ett adoptionsspecifikt stöd enligt förslag, jämfört med att inte införa det. Enligt mitt förslag inrättas ett nationellt resurscentrum som erbjuder ett bättre, bredare och mer lättillgängligt adoptionsspecifikt stöd än vad som finns i dag. Ett så kallat nollalternativ innebär i stället att dagens former för adoptionsspecifikt stöd fortsätter utan nya åtgärder, det vill säga samtalsstöd och stöd vid ursprungssökning.

De positiva konsekvenserna är av två slag, dels värdet för mottagarna i form av bättre stöd och mående, dels minskade samhälleliga utgifter på sikt till följd av mindre ohälsa och vårdkostnader. Tidigt och bra stöd kan förebygga psykisk ohälsa och sociala problem, vilket minskar behov av omfattande insatser senare i livet. Nya stödformer förväntas också leda till ökad sysselsättning genom nya tjänster och yrkesroller inom terapi, rådgivning och forskning. Slutligen förväntas stödet kunna ge bättre psykisk hälsa hos adopterade och deras närstående. Det har givetvis ett värde i sig, men kan också i sin tur ge ökad sysselsättningsgrad och färre sjukskrivningar, vilket gynnar både individen och samhället. Som vi tagit upp tidigare i detta kapitel förväntas ett nytt adoptionsspecifikt stöd påverka jämställdhet, rättvisa och olika grupper i samhället positivt. Det nya samtals-

stödet innebär en ökad valfrihet med fler leverantörer och större geografisk spridning vilket kan främja jämlikheten mellan stad och landsbygd samt mellan kvinnor och män.

De negativa konsekvenser som kan uppstå av förslagen om adoptionsspecifikt stöd handlar framför allt om ökade kostnader. Nya stödformer kommer att kosta staten mer än vad som avsätts för adoptionsspecifikt stöd i dag. Förslagen förväntas leda till ökad efterfrågan på stöd, och om fler adopterade personer och deras närstående söker stöd leder det till ökade kostnader. Den planerade kompetenshöjningen för professionen medför att personal inom hälso- och sjukvård och socialtjänst kan behöva lägga tid på utbildning i adoptionsspecifika frågor. Ansökningsförfarandet för bidrag till återresa kräver viss administration av Försäkringskassan, men myndighetens upparbetade rutiner och it-stöd för adoptionsbidraget bör kunna nyttjas. För att få det önskade genomslaget för de nya stöden behöver resurscentrumet säkerställa en genomförandeprocess med marknadsföring och dialog med relevanta parter. Detta kommer åtminstone inledningsvis att innebära ökade kostnader. Även om efterfrågan på stöd initialt bedöms öka så bör kostnaderna plana ut över tid, eftersom målgruppen inte bedöms öka. De prognoser vi låtit ta fram visar att målgruppen kommer att minska med tiden, men först efter 2050. Behovet av stöd bedöms finnas kvar på ungefär samma nivå fram till dess och därefter minska. Det behöver således upprättas ett långsiktigt stöd.

Det finns också viss risk att det nya stödet kan få mer oväntade negativa effekter. Om efterfrågan blir hög kan det leda till långa köer för exempelvis samtalsstödet, vilket kan ge en negativ bild och uppfattning om stödet hos målgruppen. Samtidigt är det redan köer till det samtalsstöd som erbjuds i dag. Fler leverantörer och ett maxtak för antalet samtal är två sätt att minska köerna. För att satsningen inte ska slå över i en negativ upplevelse för målgruppen är det viktigt att stödet är rätt dimensionerat. Det skulle också kunna uppstå ojämlik tillgång till det nya samtalsstödet. Om det nya samtalsstödet inte når ut i hela landet kan adopterade i vissa områden få sämre tillgång till fysiskt samtalsstöd än andra. På denna punkt kan dock situationen inte försämras jämfört med det nuvarande samtalsstödet som endast erbjuds på några få orter i landet. Vidare skulle det kunna uppstå brist på kompetens. Om många nya aktörer involveras kan kvaliteten variera, särskilt om adoptions-

specifik kunskap inledningsvis saknas. I värsta fall kan det medföra oseriösa aktörer som erbjuder bristfällig hjälp. Detta kan resurscentrumet motverka genom att utforma tydliga kriterier i upphandlingen samt genom kontinuerlig handledning, erfarenhetsutbyten och kompetensutveckling för samtalsledarna.

Det finns en viss risk att införandet av ett nytt eller utökat stöd skulle kunna förstärka stigmat kring adoption och uppfattningar om att adoption är förknippat med problem. Samtidigt kan ett utökat stöd ge målgruppen mer kunskap, bekräftelse och igenkänning. Ett stöd kan ge bekräftelse på känslor och händelser kopplade till adoptionen, vilket kan ha en positiv inverkan på en persons mående. Om staten ger stöd i exempelvis ursprungssökning skulle det kunna skapa spänningar mellan adopterade och deras adoptivföräldrar, medföra familjekonflikter och ökad psykisk belastning. Även om ökad kunskap om ens ursprung kan vara läkande, kan det på kort sikt väcka svåra känslor. För att kunna möta detta krävs ett bra och väl dimensionerat samtalsstöd. Det är också viktigt att de nya stödformerna följs upp av en extern part efter en viss tid för att bedöma om de har fått avsedd effekt.

Om mina förslag om ett förbättrat adoptionsspecifikt stöd inte genomförs kan det innebära att problemen kvarstår eller förvärras. Om nya stödformer för adoptionsspecifikt stöd införs kan i stället situationen för målgruppen förbättras så att internationellt adopterade kan må bättre, öka sin sysselsättningsgrad och minska vårdkostnaderna. Den sammantagna slutsatsen är att de nya adoptionsspecifika stödformerna förväntas möta målgruppens behov i större utsträckning än i dag. Förslaget kommer öka samhällskostnaderna kortsiktigt men kan minska dem långsiktigt.

Förslaget om att upphöra med adoptionsförmedling

Som framgår i avsnitt 8.10 är förslaget att det inte ska vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige. Förslaget grundar sig på den samlade bedömningen att internationell adoptionsförmedling inte längre är en hållbar lösning för att skydda barns intressen. Förmedlingsverksamheten är problematisk från ett barnrättsperspektiv eftersom den utgår från en efterfrågan på barn, vilket kan hindra en långsiktig utveckling för att förbättra barns

livsvillkor i barnens hemländer och skapa incitament för oegentligheter. Svenska myndigheter har inte heller möjlighet eller ens rätt att fullt ut kontrollera de processer som genomförs i andra länder och kan därmed inte garantera att oegentligheter inte förekommer i samarbetsländerna.

Enligt förslaget ska det dock vara tillåtet med adoption över landgränser, men med en starkare statlig kontroll. Det ska till exempel krävas tillstånd från MFoF för att få adoptera ett barn från ett annat land, och det ska endast ges om barnet är släkt med sökanden eller om det finns en nära personlig relation. De regler som ska säkerställa barnets bästa vid adoption måste respekteras, så om sökanden saknar tillstånd från MFoF ska domstolen avvisa ansökan om adoption. MFoF ska enligt förslaget också pröva att förmedlingssättet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa, och den prövningen ska ske innan barnet lämnar sitt hemland. För att säkerställa att all dokumentation finns tillgänglig och att den är korrekt bör också den viktiga prövningen av om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas från socialnämnderna till MFoF, som har bättre förutsättningar att göra denna prövning. Myndigheten bör etablera ett samarbete med en aktör som kan granska att adoptionsdokumenten är äkta.

Det ”nollalternativ” som vi i analysen ställer förslaget mot, är att adoptionsverksamheten fortsätter som i dag, där adoptioner förmedlas via en adoptionsorganisation eller som en enskild adoption utifrån det regelverk som finns i dag.

Förslaget att det inte längre ska vara tillåtet att förmedla barn från utlandet för adoption i Sverige förväntas ge flera positiva konsekvenser. Med förslaget minskar risken att ekonomiska hänsyn och vuxnas önskan om barn prioriteras framför barns behov av adoption. Förslaget innebär att en del oegentligheter kan undvikas, samt att barn som inte har behov av internationell adoption i stället får växa upp i sitt hemland. På makronivå bidrar dessutom förslaget till att stärka den långsiktiga utvecklingen för att förbättra barns livsvillkor i barnens hemländer.

En risk med förslaget är att det kan finnas barn som verkligen hade behövt adopteras internationellt och som med förslaget riskerar att bli kvar i hemlandet. Det finns dock många andra länder som fortsatt förmedlar barn för adoption, så det troliga är att de flesta barn som verkligen behöver förmedlas för internationell adoption

kan komma till ett annat mottagarland än Sverige. Dessutom rör det sig i dag om ett mycket litet antal barn som förmedlas för adoption till Sverige via de svenska adoptionsorganisationerna. År 2024 förmedlades 54 barn via en svensk organisation, varav 18 förmedlades av BFA som nu valt att avsluta sin förmedlingsverksamhet. Det är med andra ord redan i dag ett begränsat antal barn som får en ny familj i Sverige genom internationell adoptionsförmedling.

Förslaget om att avskaffa förmedlingsverksamheten innebär också flera kostnadsbesparingar. En följd av förslaget är att de resurser som lagts på auktorisation och tillsyn av adoptionsorganisationer inte längre behövs. Dessutom behövs inte längre det statliga ekonomiska bidrag som adoptionsorganisationerna fått för förmedlingsverksamheten. Därtill blir en följd av förslaget att även det ekonomiska stödet till föräldrar för kostnader i samband med adoption av barn (adoptionsbidraget) tas bort. De besparingar som kan göras i denna del kan, som vi visar nedan, användas för att finansiera ett stöd till de personer som redan har adopterats internationellt till Sverige. Jag bedömer att det ger större samhällelig nytta att satsa resurserna på ett bra stöd till de cirka 60 000 adopterade personerna och deras familjer, än att satsa resurser på att upprätthålla och utveckla ett system för att ge några få barn per år en ny familj i Sverige genom internationell adoption.

De olika förslagen jag lämnar för att stärka den statliga kontrollen av de adoptioner över landgränser som i fortsättningen ska vara tillåtna, har tydligt positiva konsekvenser. Att säkerställa att de adoptioner som förmedlas till Sverige i framtiden är rättssäkra och till barnets bästa, är av stor vikt för det enskilda barnet och familjen. En stärkt kontroll kan möjligtvis också motverka de samhällskostnader som potentiellt kan uppstå då oegentligheter påverkar den drabbade personen negativt. Dessa förslag medför inga ökade kostnader för staten, utan ryms inom MFoF:s befintliga uppdrag.

10.13 Ekonomiska konsekvenser av förslagen och förslag till finansiering

10.13.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi de ekonomiska konsekvenserna av förslagen, våra kostnadsberäkningar samt förslag till finansiering av förslagen. I ett första avsnitt beskriver vi målgruppens storlek och utveckling som underlag för våra efterfrågeprognoser för adoptionsspecifikt stöd.

10.13.2 Beskrivning av målgruppens storlek och utveckling över tid som underlag för efterfrågeprognoser

Det är viktigt att kunna planera omfattningen på de direktstöd som ingår i det adoptionsspecifika stödet. För att kunna göra det behöver man ha kunskap om hur målgruppens efterfrågan på stöd kommer att se ut i framtiden. Erfarenheterna från det samtalsstöd som i dag erbjuds genom MFoF är att efterfrågan på stöd varierar med kön och ålder. Kvinnor söker och tar i högre grad del av stödet än män, och kvinnor i åldern 23–30 år respektive 39–46 år har i högre grad sökt samtalsstöd än övriga åldersgrupper. Av de 89 individer som under perioden 2020–2023 tog del av MFoF:s stöd för ursprungssökning var 72 procent kvinnor och 28 procent män. De som sökte stöd var mellan 18 och 58 år, med en genomsnittsålder på 38 år.

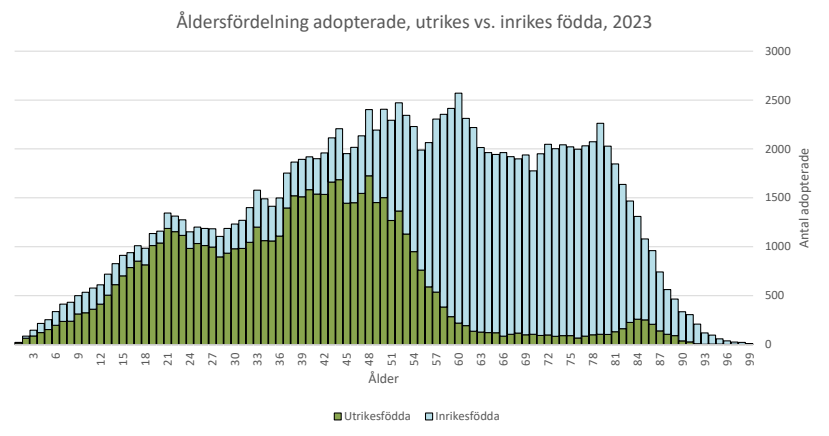
För att kunna bedöma efterfrågan på direktstöd i framtiden har vi låtit göra en kartläggning[13] av hur åldersfördelningen bland adopterade personer ser ut i dag och prognoser för hur åldersutvecklingen kommer att se ut framåt.

Målgruppens ålders- och könsfördelning 2023

Enligt SCB:s befolkningsstatistik fanns det drygt 136 000 adopterade personer i Sverige 2023. Av dessa var 43 procent (58 481) utrikes födda och 57 procent (77 632) inrikes födda. Figur 10.1 visar åldersfördelningen för de två grupperna 2023.

[13] Governo (2025), *Internationella adoptioner: demografiska och socioekonomiska prognoser. Delleverans 1: Prognos över adopterades åldersfördelning, 2025–2050*, 2025-03-10.

Figur 10.1 Åldersfördelning av adopterade personer år 2023, fördelat på inrikes och utrikes födda

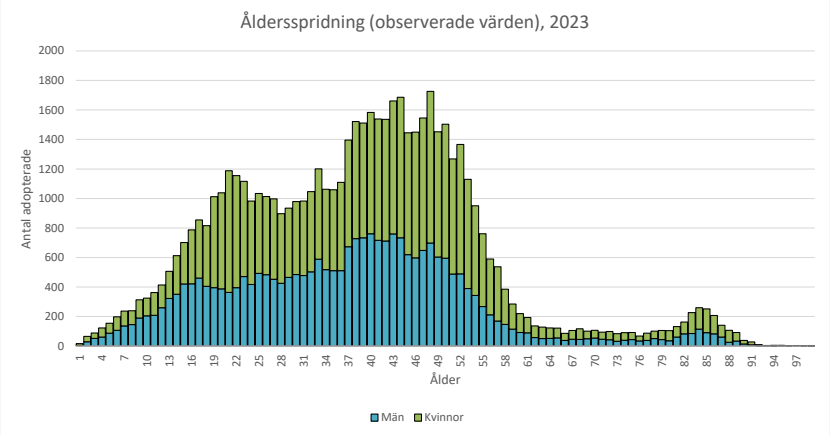


Källa: Governo (2025) SCB, 2023 års siffror.

Gruppen nationellt adopterade är som framgår av diagrammet ovan äldre jämfört med gruppen internationellt adopterade. Detta beror på att nationella adoptioner historiskt sett har varit vanligare. De flesta adopterade personer över 50 år är födda i Sverige, medan de flesta utrikesfödda adopterade är yngre än 50 år.

Av figur 10.2 framgår åldersfördelningen bland de internationellt adopterade. Av samtliga internationellt adopterade personer i Sverige är andelen kvinnor 55 procent och andelen män 45 procent, men det skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. I åldersgruppen 19–30 år är kvinnor klart överrepresenterade (58 procent jämfört med 42 procent för män) medan det bland adopterade personer under 18 år är motsatt förhållande (57 procent män respektive 43 procent kvinnor).

Figur 10.2 Kön- och åldersfördelning för internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2023



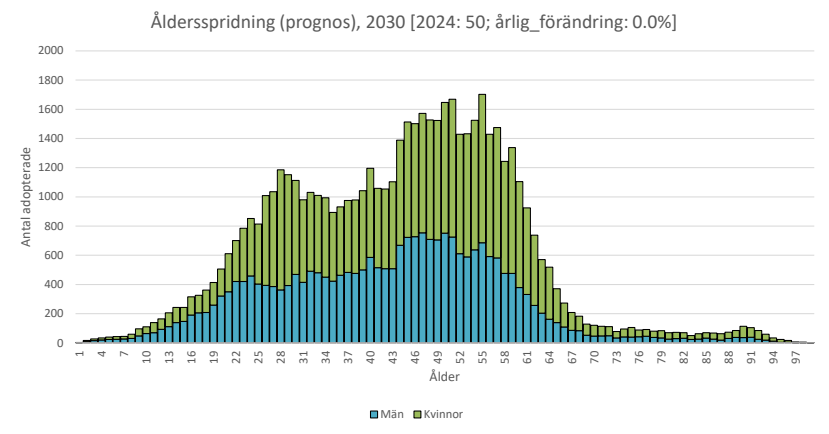
Källa: Governo (2025).

Kvinnor har i högre grad än män ansökt om och erhållit det samtalsstöd som i dag erbjuds genom MFoF. Enligt analysen kan detta endast delvis förklaras av att det är en viss övervikt av kvinnor bland internationellt adopterade personer i Sverige. Detta tyder på att kvinnor antingen har ett större behov av samtalsstöd, eller att de är mer benägna att söka stöd.

Prognos för målgruppens åldersutveckling

Utifrån statistiken över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer i dag har vi tagit fram en prognosmodell för att kunna göra prognoser för gruppens åldersutveckling fram till 2050. Denna information är viktig för att kunna förstå och prognosticera behovet av stöd i framtiden. Prognoserna har gjorts för 2030, 2040 och 2050 och presenteras nedan. Vi har beräknat utifrån ett inflöde på 50 internationellt adopterade per år, vilket är baserat på en uppskattning av antalet internationella adoptioner när förmedlingsverksamheten avvecklas. Om vi skulle räkna på ytterligare 30 förmedlade adoptioner per år blir skillnaden för prognoserna marginell.

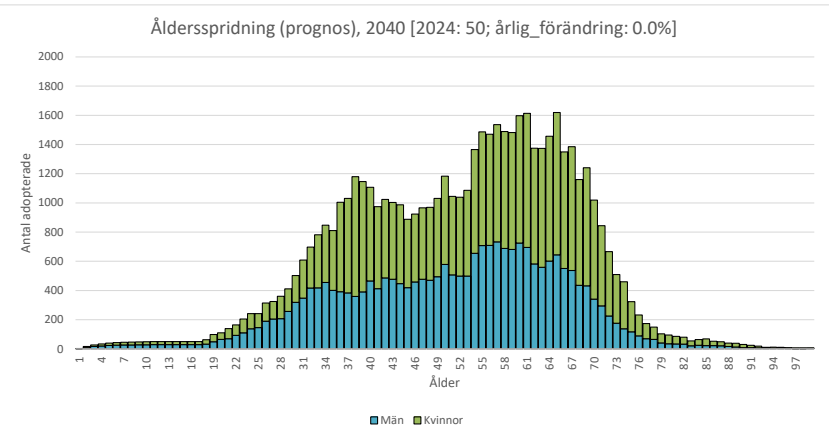
Figur 10.3 Prognos över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2030



Källa: Governo (2025).

Som framgår av figur 10.3 ovan har åldersgruppen 25–35 liksom åldersgruppen 45–65 ökat i antal 2030. Detta berör delvis de åldersgrupper som i hög grad tagit del av MFoF:s stöd under 2024, och man skulle därmed kunna bedöma att efterfrågan på stöd skulle vara fortsatt hög i dessa grupper.

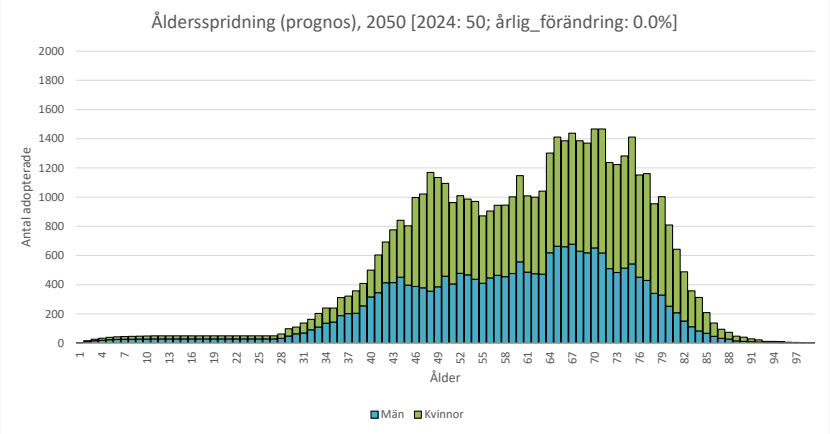
Figur 10.4 Prognos över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2040



Källa: Governo (2025).

Figur 10.4 visar åldersfördelningen 2040 och där framgår att åldersgruppen 35–45 respektive åldersgruppen 55–75 nu är störst. Den yngre gruppen överensstämmer väl med de som i dag efterfrågar stöd från MFoF, men även den äldre åldersgruppen är stor och kan komma att efterfråga olika former av stöd.

Figur 10.5 Prognos över åldersfördelningen bland internationellt adopterade personer (kvinnor och män) 2050



Källa: Governo (2025).

Av figur 10.5 ovan kan vi utläsa att de största åldersgrupperna nu är gruppen 40–50 år och gruppen 65–75 år.

Sammanfattning

Prognosmodellen visar en framtida åldersfördelning för gruppen internationellt adopterade personer utifrån den nuvarande demografiska strukturen. Den visar att medelåldern bland de internationellt adopterade kommer öka fram till 2050 och att det totala antalet internationellt adopterade personer i Sverige kommer minska från dagens 58 000 individer till cirka 50 000 individer år 2050.

Gruppen 20–30 år är stor 2030 för att därefter minska. För gruppen 47–54 år ser vi först en viss ökning fram till 2030 (från cirka 11 000 till drygt 12 000 individer), därefter en minskning till cirka 8 000 individer år 2050. För gruppen 55–62 år blir det en markant ökning från dagens dryga 3 000 till drygt 12 000 individer

209/25 Remiss - Sveriges internationella

år 2035, för att därefter avta ner till cirka 8 000 år 2050. För åldersgruppen över 63 år blir det likaså en markant ökning från dagens cirka 3 500 individer till cirka 25 000 individer 2050.

Den sammantagna bilden är att det kommer att finnas en ungefär lika stor grupp internationellt adopterade personer fram till omkring 2050, som är i den ålder där de kan tänkas efterfråga adoptionsspecifikt stöd. Efter 2050 kommer gruppen att minska i antal och därmed också behovet av stöd. Prognoserna visar att ett adoptionsspecifikt stöd kommer att behöva erbjudas under flera decennier framöver även om antalet adoptioner fortsätter att minska eller kvarstår på dagens nivå. Samtidigt blir det tydligt att behovet av stöd så småningom kommer att avta. År 2080 finns, om tillflödet av adoptioner inte ökar, endast en liten grupp adopterade som kan tänkas behöva stöd.

Vi vet dock ännu ganska lite om hur efterfrågan på stöd kommer att utveckla sig i olika åldersgrupper. Behovet av stöd kan variera med ålder, exempelvis kan behoven hos en 30-åring se annorlunda ut än behoven hos en 65-åring. Eftersom behovet av stöd är livslångt kan det också variera i olika livsfaser och stödet kan därför behöva anpassas utifrån hur åldersfördelningen ser ut vid olika tidpunkter. Det som är aktuellt i dag behöver inte vara lika aktuellt om 20 eller 30 år.

10.13.3 Kostnader för det adoptionsspecifika stödet

I detta avsnitt går vi igenom kostnaderna för förslaget om adoptionsspecifikt stöd. Kostnadsberäkningarna omfattar kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor, kostnader för statsbidrag till organisationer för stöd i ursprungssökning, kostnader för bidrag till återresa samt kostnader för forskning på adoptionsområdet. I kostnadsberäkningen för resurscentrumet redovisar vi indirekt de tänkta besparingar som följer av förslaget om avveckling av förmedlingsverksamheten för internationella adoptioner. Slutligen redovisar vi de totala kostnaderna för förslagen och hur de kan finansieras.

Kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor

Förslaget

Som framgår i avsnitt 9.14 är förslaget att det nationella resurscentrumet för adopterade personer och adoptionsfrågor ska inrättas den 1 september 2026 som en separat enhet vid MFoF med placering i Stockholm. För att ge en hög geografisk tillgänglighet ska resurscentrumet ha lokaler i centrala Stockholm. Resurscentrumet ska omfatta tolv årsarbetskrafter. I detta ingår en chef, en person som samordnar samtalsstödet, en person som ska arbeta med juridiskt stöd och allmän juridisk kompetens. Fem personer ska bygga upp och erbjuda stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter. Två av tjänsterna ska vara tidsbegränsade projektanställningar som kan bestå av flera deltidstjänster eller kortare projektanställningar. Två personer ska arbeta med kunskapsstöd till professionen och med forskningsrelaterade frågor. Därutöver ingår två årsarbetskrafter för stöd vad gäller kommunikation, ekonomi respektive it-relaterade frågor som rör resurscentrumet. Stödresurserna kan delvis eventuellt nyttjas utifrån befintlig personal inom MFoF, men vi beräknar kostnader för 2 årsarbetskrafter.

Enligt förslaget ska det särskilda uppdrag om samtalsstöd som MFoF i dag erhåller särskilda bidragsmedel för, ingå som en instruktionsenlig uppgift för resurscentrumet och finansieras genom förvaltningsanslag. Förvaltningsanslaget ska också täcka kostnader för lokal, framtagande av rapporter och utvärderingar för resurscentrumet samt kostnader som avser resurscentrumets uppdrag om ursprungssökning, stöd vid misstankar om oegentligheter och kunskapsstöd och forskning.

Beräkning av kostnader för resurscentrumet

Kostnaderna för förslaget omfattar personal vid resurscentrumet, lokal för enheten i Stockholm och kostnader som är kopplade till resurscentrumets verksamhet enligt ovan.

Resurscentrumet ska omfatta tolv årsarbetskrafter. I våra beräkningar har vi utgått från en schablonkostnad för personal vid resurs-

centrumet på 1 miljon kronor per årsarbetskraft. Vi beräknar därför resurscentrumets personalkostnader till 12 miljoner kronor per år.

Övriga kostnader som är relaterade till resurscentrumets verksamhet är: ursprungssökning; stöd vid misstankar om oegentligheter; rapporter och utvärderingar; utbildning, konferenser och nätverk. Vi beräknar kostnaderna till 1 miljon per post och år, alltså totalt 3 miljoner kronor.

Kostnader för lokal utgår från ESV:s rikthyror för grupp 1 (Stockholm innanför tullarna) som för 2026 ligger på 4 800 kronor per kvadratmeter och år.[14] Vi räknar med en lokalyta på 250 kvadratmeter för att utöver arbetsplatser ge utrymme för möteslokaler och andra typer av samlingsytor som kan användas vid erfarenhetsutbyten och andra sammankomster. Det innebär en lokalkostnad på 1,2 miljoner kronor per år.

Övriga kostnader för resurscentrumet är kostnader för it-stöd, resor och övrigt som vi bedömer uppgå till 2,7 miljoner kronor per år.

En sammanställning av de beräknade kostnaderna för resurscentrumet perioden 2026–2028 framgår i tabell 10.1 nedan. Kostnaderna för 2026 utgår från att resurscentrumet inrättas och startar sin verksamhet den 1 september 2026.

Tabell 10.1 Kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor per år för perioden 2026–2028

Kostnadspost	År 2026	År 2027	År 2028
Personal resurscentrum	4 000 000	12 000 000	12 000 000
Verksamhetsrelaterade kostnader	1 500 000	3 000 000	3 000 000
Lokal	400 000	1 200 000	1 200 000
Övriga kostnader	1 700 000	2 700 000	2 700 000
Totalt	**7 600 000**	**18 900 000**	**18 900 000**

Vi bedömer kostnaderna för resurscentrumet som stabila över tid om man förutsätter att verksamheten ska fortsätta att ha den omfattning som vi föreslår. För en 10-årsperiod kan man räkna med en PLO-uppräkning för löner och en ökning av kostnaderna för lokal-

[14] ESV statistik över rikthyror, 2015–2026. 2015–2026 - Rikthyror . Hämtad 2025-03-31.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hyra. Statistiken för riktvärden visar att mönstret för grupp 1 är en höjning med ungefär 60 procent på 10 år.[15]

Beräkning av kostnader för samtalsstödet

Bedömningen är att det finns ett stort behov av samtalsstöd och att förslaget om ett samtalsstöd med bredare och djupare kompetens, högre tillgänglighet som erbjuds genom fler leverantörer i olika delar av landet kommer att leda till en ökad efterfrågan på stöd. När det gäller kostnader för ett externt samtalsstöd bedömer vi att kostnaden uppgår till 10 miljoner kronor per år när samtalsstödet finns på plats, är välkänt och används i full omfattning. För 2026 bedömer vi kostnaden för samtalsstödet till 4 miljoner kronor, vilket är differensen mellan 10 miljoner kronor och MFoF:s budget för det befintliga samtalsstödet som löper ut 2026. Vi bedömer att det är bättre att utgå från en viss budget per år och anpassa utbudet på samtalsstöd utifrån det. Om efterfrågan blir större kan dock budgeten höjas. Vår bedömning är att efterfrågan på ett samtalsstöd kommer att öka jämfört med i dag, vilket ger en ökad kostnad och därmed förutsätter en högre budget.

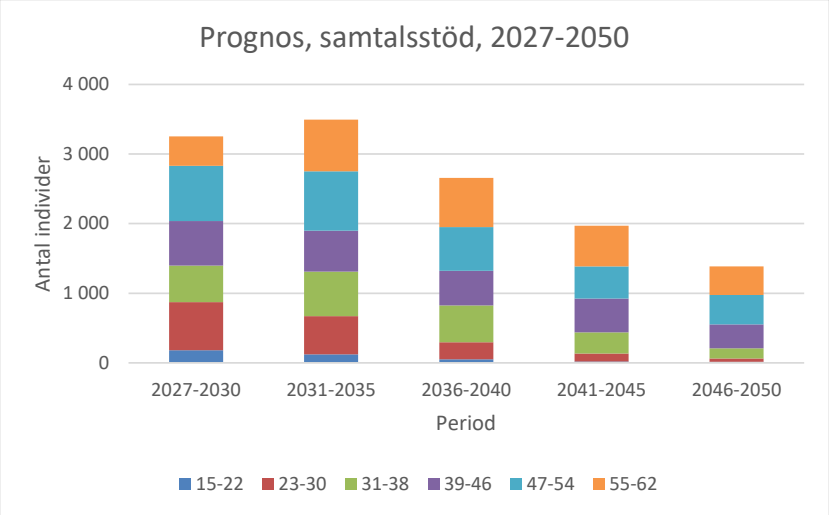
Kostnaden eller budgeten för samtalsstödet skulle också kunna beräknas utifrån en tänkt efterfrågan på stöd och en tänkt styckkostnad per samtal. Det förutsätter dock att vi har kunskap om eller gör antaganden om antal samtal och styckkostnad. Vi har valt att inte göra en sådan beräkning. För att ändå ge en bild av hur efterfrågan på ett samtalsstöd kan se ut över tid har vi låtit ta fram en sådan beräkning som utgår från efterfrågan på MFoF:s samtalsstöd multiplicerat med fyra, det vill säga att vi räknar med en fyrdubbel efterfrågan på stöd. Det baserar vi på ett antagande om att lika många som tagit del av MFoF:s samtalsstöd kan ha fått psykosocialt stöd av exempelvis adoptionsorganisationer, adopterades föreningar och privatpraktiserande psykoterapeuter, och att en del av dem framöver kommer att vända sig till det föreslagna samtalsstödet. Vi baserar det också på ett antagande om att efterfrågan kommer att kunna dubbleras på grund av ökad kännedom om att stödet finns samt ökad kvalitet och nöjdhet. Vi har även jämfört vårt antagande om en framtida efterfrågan på stöd med hur stor

[15] ESV statistik över rikthyror, 2015–2026. 2015–2026 - Rikthyror . Hämtad 2025-03-31.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

andel av samtliga adopterade individer som varje år får del av ett liknande samtalsstöd i Danmark. Det visar sig att vår uppskattning av efterfrågan ligger mycket nära utfallet i Danmark. Figur 10.6 visar en prognos för antal framtida sökande av samtalsstöd för olika tidsperioder.

Figur 10.6 Prognos för antal framtida sökande av samtalsstöd i olika åldersgrupper 2027–2050 (omräkningsfaktor 4)



Källa: Governo 2025.

Siffrorna i prognosen visar antalet individer. Om man i stället önskar beräkna antalet samtal, måste samtliga värden multipliceras med genomsnittligt antal samtalstillfällen per individ. Denna modell kan användas för beräkning av omfattning på ett samtalsstöd och anpassas utifrån det maximala antal stödtillfällen per individ.

Nettokostnad för förslaget och finansiering

Kostnaderna för förslaget om inrättande av ett nationellt resurscentrum ska ställas mot MFoF:s verksamhet i dag och vilka effekter på MFoF:s verksamhet och kostnader som förslaget om avveckling av den internationella adoptionsförmedlingen samt förslag om stärkt rättssäkerhet vid internationell adoption ger.

MFoF:s anslag för den internationella adoptionsverksamheten uppgår för 2025 till 13,2 miljoner kronor. Myndigheten har därutöver fått 9,8 miljoner kronor i särskilda bidragsmedel för 2025 för uppdraget om samtalsstöd, ursprungssökning och nationell kontaktpunkt oegentligheter. För 2026 beräknar regeringen att 8,8 miljoner kronor kommer att avsättas för uppdraget under förutsättning att riksdagen anvisar medel för det aktuella anslaget.[16] För 2025 har MFoF totalt därmed 23 miljoner för den internationella adoptionsverksamheten.[17] Med ett antagande om att det årliga anslaget är detsamma för perioden 2026–2028 samt att bidragsmedlen för 2026 också gäller för 2027 och 2028 uppgår MFoF:s årliga budget under 2026–2028 till 22 miljoner kronor. För 2026 blir det ett visst överlapp gentemot befintliga uppdrag, vilket måste hanteras i fördelningen av medel till myndigheten. Vi fokuserar därför på 2027–2028 när det gäller finansieringen.

MFoF:s befintliga budget för 2027–2028 kan jämföras med de beräknade kostnaderna för förslagen för 2027 och 2028 på 28,9 miljoner kronor. MFoF:s internationella adoptionsverksamhet omfattar i dag drygt tio årsarbetskrafter inom den internationella adoptionsverksamheten samt en chef. Av dessa arbetar fem med auktorisation och tillsyn av förmedlingsverksamheten samt frågor som rör enskilda adoptioner. Fyra arbetar med ursprungssökning, juridiskt stöd och med kontaktpunkt oegentligheter och knappt en årsarbetskraft med kunskapsstöd till socialnämnderna.[18] Förslaget om avveckling av förmedlingsverksamheten innebär att de uppgifter som rör auktorisation och tillsyn av förmedlingsverksamheten genom adoptionsorganisationer försvinner från MFoF. Vi bedömer dock att förslaget om stärkt rättssäkerhet vid internationell adoption kommer kräva något ökade resurser jämfört med i dag. Vi bedömer att behovet av stöd till socialtjänsten i internationella adoptionsfrågor är detsamma. Sammantaget bedömer vi att fyra årsarbetskrafter besparas genom våra förslag i dessa delar. De fem årsarbetskrafter som i dag arbetar med ursprungssökning, juridiskt stöd och med kontaktpunkt oegentligheter ska ingå i verksamheten som rör ett nationellt resurscentrum. Det innebär en finansiering av nio av tolv årsarbetskrafter (9 miljoner kronor). Vi är medvetna om att det

[16] Socialdepartementet 2025-01-23 *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar*. S2025/00113.
[17] Telefonsamtal med MFoF 2025-03-31.
[18] MFoF 2025-02-28 Uppskattning kostnader för ett resurscentrum internationella adoptioner.

under en övergångsperiod kommer finnas behov av personal på MFoF för att säkerställa en kontrollerad avveckling av förmedlingsverksamheten, men har inte beräknat kostnaderna för detta. När det gäller samtalsstödet ligger vår budget på 10 miljoner kronor jämfört med MFoF:s budget på 6 miljoner kronor. Utifrån att bidraget för 2026 uppgår till 8,8 miljoner kronor finns ytterligare 2,8 miljoner kronor som kan användas för finansiering av det externa samtalsstödet. Utöver detta tillkommer medel från MFoF:s anslag som utifrån det nya uppdraget om nationellt resurscentrum bör styras över för finansiering av resurscentrumet. Utifrån en förenklad beräkning bedömer vi att detta uppgår till cirka 2,2 miljoner kronor (13,2 miljoner kronor minus 10 miljoner kronor för personal och 1 miljoner kronor för lokal etc i Skellefteå). Totalt ger detta en finansiering från befintliga medel från MFoF på 20 miljoner kronor.

Differensen gentemot vår budget för resurscentrumet för 2027 och 2028 är därmed 8,9 miljoner kronor som kräver ytterligare finansiering. Det förnyade uppdrag som regeringen i januari 2025 gav MFoF och som omfattar de delar som ska ingå i resurscentrumets verksamhet – samtalsstöd, ursprungssökning och kontaktpunkt för oegentligheter – finansieras genom Utgiftsområde 9 anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagsposten 11 Utv. socialt arbete – del till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.[19] Genom att detta uppdrag föreslås permanentas och ingå i MFoF:s och resurscentrumets instruktionsenliga uppdrag föreslås att medel från anslag 4:7 överförs till MFoF:s förvaltningsanslag och utökas med ytterligare 9 miljoner kronor för att fullt ut finansiera resurscentrumet.

Förslag till kostnadsreducering om ytterligare medel inte tillförs anslaget 4:7

Uppdraget för ett resurscentrum och adoptionsspecifikt samtalsstöd syftar till att uppfylla Sveriges åtaganden enligt artikel 9 c 1993 års Haagkonvention att främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt HCCH måste staterna göra allt i sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade

[19] Socialdepartementet 2025-01-23 *Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar*. S2025/00113.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

personer och deras familjer. Det har länge funnits vetskap om att internationellt adopterade har ett särskilt behov av stöd, men trots detta var det först 2021 som ett stöd började erbjudas. Jag anser därför att det finns mycket starka skäl för riksdag och regering att tillföra de ytterligare medel som krävs för att finansiera resurscentrumet och samtalsstödet enligt mitt förslag.

Om de återstående kostnaderna på 8,95 miljoner inte kan finansieras genom ett utökat anslag förutsätter det att ambitionsnivån för resurscentrumet och samtalsstödet sänks rejält. Jag anser att det vore mycket olämpligt, men ger ändå följande förslag till åtgärder för att lämna ett fullt finansierat förslag:

1. Minska kostnaderna för stöd vad gäller kommunikation, ekonomi respektive it-relaterade frågor genom att helt nyttja befintliga resurser inom MFoF. Det ger en minskad kostnad på 2 miljoner kronor.
2. Minska posten övriga kostnader med 1 miljon kronor.
3. Minska de verksamhetsrelaterade kostnaderna för ursprungssökning, stöd vid misstankar om oegentligheter, rapporter och utvärderingar, utbildning samt konferenser och nätverk från 3 till 2 miljoner kronor.
4. Minska antalet årsarbetskrafter på resurscentrumet som arbetar med ursprungssökning från 5 till 4 årsarbetskrafter.
5. Minska budgeten för samtalsstödet med 4 miljoner kronor till dagens budget på 6 miljoner kronor.

Med dessa åtgärder finns ett finansieringsförslag för ett nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor som innebär en kraftig ambitionssänkning men som är fullt finansierat. Åtgärderna skulle innebära att en tredjedel av den tänkta budgeten för resurscentrumet dras ned. Nivån på stödet skulle resursmässigt vara detsamma som det samtalsstöd som i dag erbjuds genom MFoF, dvs. ett nollalternativ. En sådan kraftig neddragning skulle ge en mycket negativ signal till de internationellt adopterade och återigen visa att staten inte är villig att fullt ut ta sitt ansvar och erbjuda ett långsiktigt stöd med hög kvalitet och tillgänglighet.

Kostnader för statsbidrag till organisationer för stöd i urspungssökning

Förslaget

Som framgår i avsnitt 9.13 är förslaget att regeringen ska besluta om en förordning om statsbidrag till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. Förslaget är viktigt för att den kompetens som finns inom civilsamhället ska tas till vara. De organisationer som får statsbidrag kan bidra med ett mer konkret och praktiskt inriktat stöd än det mer generella stöd som resurscentrumet kan ge. Dessutom innebär förslaget en involvering av målgruppen vilket bidrar till ökad legitimitet för verksamheten. Det möjliggör också för adoptionsorganisationer som har förmedlat adoptioner att bidra med sin kunskap och erfarenhet.

Etablerandet av verksamheterna bör ske stegvis och inledas med en försöksverksamhet för att pröva verksamheten i en mindre skala, så att den sedan kan följas upp och utvärderas. MFoF ska bli ansvarig myndighet för beslut om bidrag och utbetalning, och ska ges i uppdrag av regeringen att samordna och utvärdera försöksverksamheten. MFoF föreslås också få rätt att utfärda föreskrifter avseende vilka krav som kan ställas på civilsamhällets organisationer för att erhålla det statliga bidraget.

För att stabila verksamheter med hög kvalitet över tid ska kunna etableras och utvärderas behövs en långsiktig finansiering. Förslaget är därför att beslut om statsbidrag ska kunna fattas för tre år, men bidraget lämnas årligen och i mån av tillgång på medel. Detta förutsätter att riksdagen fattar beslut om ett så kallat beställningsbemyndigande, vilket ibland förekommer för anslag som helt eller delvis fördelas till det civila samhällets organisationer med syfte att skapa stabilitet och långsiktighet.[20]

[20] SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*, s. 512.

Beräkning av kostnader för förslaget

Statsbidraget till en försöksverksamhet med organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning föreslås uppgå till 5 miljoner kronor per år. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om statligt bidrag för år 2027. Det innebär att medel för statsbidrag ska börja betalas ut först 2027.

I våra beräkningar har vi utgått från ett schablonbelopp på en miljon kronor per årsarbetskraft. Detta innebär att statsbidraget från och med det andra året ska kunna finansiera fem heltidsarbetande personer eller tio personer på halvtid eller motsvarande. En utgångspunkt har varit att det bör finnas en balans mellan hur mycket av stödet i ursprungssökning som ska ges av resurscentrumet och hur mycket av verksamheten som ska läggas ut på civila samhället. Enligt mitt förslag kommer antalet årsarbetskrafter på resurscentrumet som arbetar med att bygga upp och erbjuda stöd vid ursprungssökning och stöd vid misstanke om oegentligheter vara lika många, det vill säga fem årsarbetskrafter. Ett statsbidrag på 5 miljoner kronor ger också möjlighet för fler än en aktör att få bidrag, vilket vi bedömer vara viktigt för att olika aktörers kompetens och erfarenhet ska kunna nyttjas. Dessutom ger det större valfrihet för en adopterad person som vill söka sitt ursprung. Kostnaden under det första året blir således 3 miljoner kronor och därefter 5 miljoner kronor. Efter tre år bör försöksverksamheten utvärderas, men avsikten bör vara att verksamheten fortsatt ska finansieras. Våra prognoser för det framtida behovet av stöd i ursprungssökning fram till 2050 visar att det under hela denna period kommer finnas behov av stöd i ursprungssökning, och därmed av det föreslagna statsbidraget.

Finansiering av förslaget

Förslaget kan delvis finansieras av det nuvarande statsbidraget på 1,8 miljoner till auktoriserade adoptionssammanslutningar och riksorganisationer för adopterade, som finansieras via MFoF:s förvaltningsanslag. I dag kan 10 procent av dessa medel användas av till adopterades föreningar, det vill säga 180 000 kronor. Resterande 1,62 miljoner kan i dag användas av adoptionsförmedlingar för för-

medlingsverksamhet. Eftersom förmedlingsverksamheten enligt vårt förslag upphör, kan dessa 1,62 miljoner i stället användas för finansieringen av det nya statsbidraget till organisationer som bistår adopterade personer med ursprungssökning. Det nya statsbidraget bör inte finansieras via MFoF:s förvaltningsanslag, utan via sakanslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. inom utgiftsområde 9. Där disponerar MFoF redan i dag medel för andra bidrag (se tidigare avsnitt).

En möjlighet för att finansiera resterande kostnader för det föreslagna statsbidraget, är att använda 3,38 miljoner kronor från en annan anslagspost under anslag 4:7. Under anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (ap.3) disponerar i dag Socialstyrelsen närmare 52 miljoner kronor för bidrag till organisationer på det sociala området. Dessa medel fördelas enligt förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m. Statsbidragets syfte är att stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som bidrar till att människor som befinner sig i eller riskerar att befinna sig i en utsatt levnadssituation, kan förbättra sina levnadsvillkor, eller skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.

Kostnader för ekonomiskt bidrag till återresa

Förslaget

Adopterade personer ska kunna få ett ekonomiskt bidrag för att möjliggöra en resa till sitt ursprungsland. Bidrag till återresa ska kunna lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige före 18 års ålder av någon med hemvist i Sverige. Bidraget ska utgå för faktiska kostnader för resa till och från den adopterades ursprungsland, upp till 25 procent av prisbasbeloppet, vilket motsvarar max 14 700 kronor i dagens penningvärde. Bidraget ska ersätta det nuvarande adoptionsbidraget som adoptivföräldrar kan få efter en adoption som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation. Bidraget ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg och administreras av Försäkringskassan.

Beräkning av kostnader för förslaget

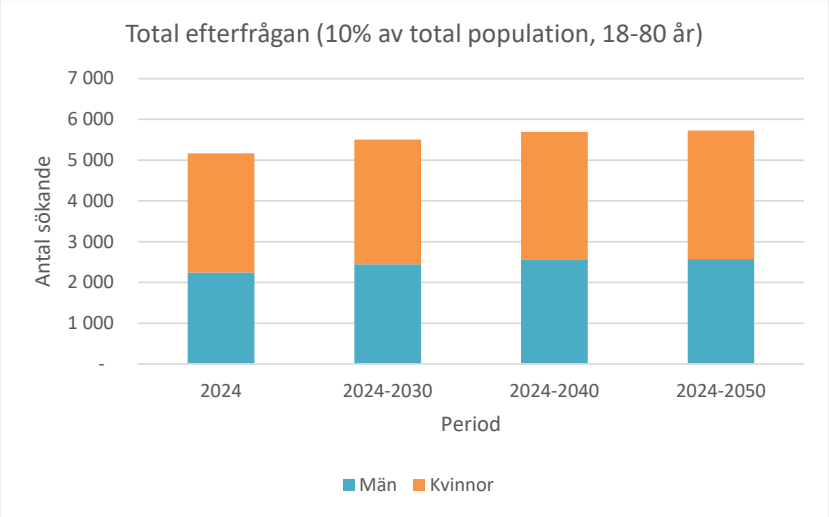
Beräkning av kostnader för ett resebidrag behöver utgå från en uppskattning av efterfrågan på stödet utifrån målgruppens storlek och sammansättning. Till skillnad mot samtalsstödet och stödet vid ursprungssökning har det hittills inte funnits något stöd i form av resebidrag. Det finns därmed inte några historiska data att utgå ifrån för uppskattningar av antalet individer som kan tänkas söka stöd i framtiden. Vi behöver därför göra antaganden om hur stor andel av målgruppen internationellt adopterade personer som kommer att vilja nyttja ett resebidrag. Det är rimligt att anta att efterfrågan på ett bidrag för återresa kan vara större än för övriga stöd.

Ett antagande är att återresor kan komma att efterfrågas av personer som är mellan 18–80 år. Av SCB:s befolkningsstatistik över antalet internationellt adopterade personer i Sverige 2023 framgår att denna grupp uppgår till drygt 50 000 individer. Om alla dessa individer skulle ansöka om resebidrag med maxbelopp 14 700 kronor skulle den totala kostnaden för stödet uppgå till 735 miljoner kronor. Efterfrågan på ett stöd beror dock på många olika faktorer, bland annat stödet i sig, hur väl känt det är och hur enkelt det är att söka. En annan faktor är ålder, där intresset för att göra en resa till sitt ursprungsland kan vara större för vissa åldersgrupper än för andra. En enskild individ kanske inte är intresserad av en återresa vid en tidpunkt i livet, men vid en senare tidpunkt. Vi gör dock antagandet att inte alla individer kommer att ansöka om resebidrag, åtminstone inte direkt och vid en och samma tidpunkt.

Med utgångspunkt i antalet internationellt adopterade personer i åldersgruppen 18–80 år för 2024 och vid tidpunkterna 2030, 2040 och 2050 gör vi en efterfrågeprognos som utgår från att 10 procent av målgruppen kommer att ansöka om resebidrag.[21] Prognosen på efterfrågan framgår av figur 10.7.

[21] Governo (2025), *Internationella adoptioner: prognoser för framtida efterfrågan på direktstöd. Delleverans 2: Prognos över efterfrågan på direktstöd*, 2025–2040.

Figur 10.7 Prognos på total efterfrågan på resebidrag, 10 procent av samtliga i åldrarna 18–80 år, olika perioder



Källa: Governo 2025.

Med ett antagande om att 10 procent av målgruppen internationellt adopterade i åldern 18–80 år skulle efterfråga ett stöd skulle drygt 5 000 i målgruppen 18–80 år ansöka om resebidrag när ett resebidrag införs. Om perioden förlängs fram till 2030 skulle då uppskattningsvis 5 500 individer ansöka om resebidrag. Fram till 2050 skulle cirka 5 800 individer ansöka om bidraget om efterfrågan ligger på 10 procent. Utifrån detta antagande skulle kostnaden för ett stöd uppgå till maximalt 73,5 miljoner kronor om samtliga 5 000 individer i åldern 18–80 ansökte om bidrag när det införs 2026. En beräkning fram till 2030 visar att kostnaden skulle uppgå till maximalt 80,8 miljoner kronor. Om man antar att alla dessa individer inte ansöker om resebidrag det första året utan jämnt fördelat under perioden 2026–2030, så innebär det en kostnad på drygt 16 miljoner per år för dessa fem år. Fram till 2050 skulle den totala kostnaden uppgå till maximalt 85,2 miljoner kronor.

En jämförelse med statens kostnad för adoptionsbidraget över tid

Kostnaden för ett resebidrag kan ställas i relation till de adoptionsbidrag som sedan 1989 betalats ut till enskilda för kostnader i samband med adoption av barn från utlandet. Bidraget avsåg de adoptioner som förmedlades genom en adoptionsorganisation. Från 1989 och fram till 1991 var beloppet max 20 000 kronor. Bidragsnivån ändrades 1991 och uppgick då till maximalt 24 000 kronor. Från 1997 infördes ett fast belopp på 24 000 kronor. Från 2001 uppgick bidraget till ett fast belopp på 40 000 kronor. Den senaste höjningen gjordes 2017 då bidraget höjdes till den nuvarande nivån på 75 000 kronor.

För att jämföra dessa kostnader har vi gjort en beräkning av det totala belopp som betalats ut i adoptionsbidrag sedan införandet 1989. Beräkningen utgår från antalet förmedlade adoptioner 1989–2024 och de bidragsbelopp som gällt vid olika tidpunkter. Beräkningen redovisas i tabell 10.2 nedan.

Tabell 10.2 Kostnader för adoptionsbidrag 1989–2024

Belopp enligt dagens penningvärde

Period och bidragsnivå för adoptionsbidrag	Antal förmedlade adoptioner	Kostnad för adoptionsbidraget
1989–1990: bidrag max 20 000 kronor	1 381	27 620 000
1991–1996: bidrag max 24 000 kronor	4 860	116 640 000
1997–2000: bidrag 24 000 kronor	3 394	81 456 000
2001–2016: bidrag 40 000 kronor	10 518	420 720 000
2017–2024: bidrag 75 000 kronor	1 029	77 175 000
Totalt	**21 182**	**723 611 000**

Källa: SCB och MFoF:s statistik över antalet förmedlade adoptioner samt statistik från adoptionsorganisationer.

Enligt beräkningen har nästan 725 miljoner kronor enligt dagens penningvärde betalats ut i adoptionsbidrag sedan bidraget infördes 1989 och fram till och med 2024. Det faktiska utbetalade beloppet kan dock vara lägre för perioden 1989–1997 då beloppet inte var fast utan uppgick till ett maxbelopp. Mot bakgrund av de kostnader som var förknippade med utländsk adoption under denna period kan vi dock anta att maxbeloppet i de flesta fall ändå betalades ut.

Det totala bidrag som staten sedan 1989 betalat ut till dem som adopterat ett barn från utlandet är med andra ord beloppsmässigt

209/25 Remiss - Sveriges internationella

mycket jämförbart med den totala kostnaden för ett resebidrag på upp till 25 procent av prisbasbeloppet, eller max 14 700 kronor enligt dagens penningvärde för samtliga internationellt adopterade personer i åldern 18–80 år, som skulle uppgå till 735 miljoner kronor. Som vi visat ovan bedömer vi dock inte att samtliga internationellt adopterade personer kommer att ansöka om detta bidrag.

Finansiering av förslaget

Utifrån jämförelsen ovan anser jag det både skäligt och rimligt att ett resebidrag till internationellt adopterade personer finansieras av staten. Det ger ett tydligt skifte från bidrag till internationell adoption till ett bidrag till de personer som vid olika tidpunkter adopterats till Sverige.

Utifrån våra antaganden och beräkningar ovan skulle ett resebidrag där 10 procent av målgruppen 18–80 år ”direkt” ansöker om stödet uppgå till 73,5 miljoner kronor. För att finansiera detta krävs att riksdag och regering bedömer att de kostnader som över tid betalats ut i adoptionsbidrag motiverar att motsvarande belopp vid ett och samma tillfälle avsätts för finansiering av ett resebidrag – det skulle kunna ses som en ”retroaktiv finansiering”.

Ett alternativ som medger full finansiering av förslaget är att kostnaderna fördelas över tid. I dag finns 15 miljoner kronor avsatta inom utgiftsområde 12, anslag 1:4 för adoptionsbidraget. Mot bakgrund av att det i dag genomförs ett litet antal adoptioner och att medlen för bidraget därmed inte används, bör dessa medel i stället finansiera resebidraget till internationellt adopterade. Med en sådan lösning skulle 1 000 internationellt adopterade personer varje år kunna beviljas resebidrag. Det täcker nästan de 16 miljoner per år som vi ovan visade krävs för att finansiera att 10 procent av alla internationellt adopterade personer ansöker om resebidraget jämnt fördelat under perioden 2026–2030.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Kostnader för forskning om adopterade och adoption

Förslaget

Som framgår i avsnitt 9.11 är förslaget att resurscentrumet ska identifiera behov av ny kunskap inom adoptionsområdet och utifrån en sådan behovsanalys främja den forskning och kunskapsutveckling som behövs. Det råder stor enighet om att kunskapen och kompetensen om adoptionsrelaterade frågor behöver öka i samhället, särskilt viktigt är det hos de yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade. För att få fram ny kunskap som är användbar för de professioner som möter internationellt adopterade personer, behöver relevant och tillämpbar forskning främjas.

Resurscentrumet bör förmedla behovet av forskning till relevanta forskningsinstanser och forskningsfinansiärer. Förslaget innebär också att regeringen och forskningsfinansiärer uppmärksammar adoptionsfrågan i kommande satsningar samt avsätter medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet, förslagsvis genom utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet. Resurscentrumet ska inte fördela forskningsmedel, men däremot ha vissa medel för att kunna fördela medel för uppdrag att genomföra kunskapssammanställningar och utvärderingar inom adoptionsområdet. Resurscentrumet ska vidare sammanställa och sprida relevant forskning.

Beräkning av kostnader för förslaget

Att regeringen och forskningsfinansiärer ska avsätta medel för att stimulera forskning inom adoptionsområdet, förslagsvis genom utlysning om finansiering av forskningsprojekt inom adoptionsområdet, innebär en kostnad. Hur stor denna kostnad ska vara handlar om ambitionsnivå. Förslaget är att regeringen avsätter i genomsnitt 2 miljoner kronor per år för särskilda medel till exempelvis Forte och Vetenskapsrådet för att bedriva forskning på adoptionsområdet.

Förslagsvis kan regeringen välja att göra en större satsning med mer avsatta medel för adoptionsrelaterad forskning under exempelvis en femårsperiod. Ett alternativ är att sprida ut forskningen och kostnaderna för den under en längre tidsperiod. Det finns

209/25 Remiss - Sveriges internationella

också en flexibilitet vad gäller hur mycket resurser som ska avsättas för forskning och hur mycket resurser som ska avsättas för kunskapssammanställningar och utvärderingar som resurscentrumet kan beställa själva. Förslaget innebär dock att det sammantaget bör handla om ungefär tre miljoner kronor per år avsatta för forskning och utveckling, det vill säga två miljoner för forskning via forskningsfinansiärer och en miljon för utvecklingsarbete via resurscentrumet (se tidigare avsnitt).

En miljon kronor för utvecklingsarbete samt kostnaderna för de två årsarbetskrafter på resurscentrumet som bland annat ska arbeta med att stimulera och omhänderta forskning, finns redan inräknade ovan (se avsnitt ”Kostnader för nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor”).

Finansiering av förslaget

Förslaget kräver ett tillskott av medel på 2 miljoner kronor per år. Det kan finansieras genom att regeringen använder en del av sin forskningsbudget för detta ändamål, till exempel genom att avsätta särskilda medel för adoptionsområdet när någon av de pågående satsningarna avslutas. Ett nationellt forskningsprogram på adoptionsområdet skulle kunna finansieras inom utgiftsområde 9 via anslag 6:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning (ap. 1). Det skulle också kunna finansieras inom utgiftsområde 16 via anslag 3:1 Vetenskapsrådet: Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur (ap. 5). Ett finansiellt villkor kan sättas upp i Vetenskapsrådets eller Fortes regleringsbrev om att medel från anslagsposten ska användas för en satsning på forskning om adoptionsfrågor.

Eventuellt kan det finnas utrymme för forskningsfinansiärerna att redan inom ramen för en befintlig satsning prioritera forskning som rör adoption. Vetenskapsrådet genomför ett antal riktade satsningar och program som syftar till att möta olika samhällsutmaningar, såväl nationellt som globalt. Ett exempel på en bredare tioårig satsning där adoptionsrelaterade frågor eventuellt skulle kunna inrymmas är Vetenskapsrådets program om migration och integra-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tion.[22] Ett annat exempel är det nationella forskningsprogrammet om psykisk hälsa, som regeringen valt att förlänga. Forte ska inom ramen för sitt forskningsanslag avsätta omkring 30 miljoner kronor per år under 2026–2028 för forskning om psykisk hälsa. Regeringen uttrycker bland annat att det behövs ett ökat fokus på insatser inom områden såsom existentiell hälsa, ofrivillig ensamhet och suicidprevention.[23] På liknande sätt avser regeringen att förlänga satsningen på forskning inom prevention och folkhälsa. Forte ska inom ramen för sitt forskningsanslag avsätta 30 miljoner kronor per år 2026–2028 för detta ändamål. Regeringen uttrycker bland annat att det behövs ökad kunskap om mekanismer och orsaker bakom ojämlikheter i hälsa för olika grupper.[24]

10.13.4 Totalkostnad och finansiering av förslagen

De totala kostnaderna för mina förslag redovisas i tabell 10.3 nedan och finansieringen kommenteras därefter.

Tabell 10.3 Samlade kostnader för förslagen 2026–2028 samt finansiering

Förslag	Kostnad 2026	Kostnad 2027	Kostnad 2028	Befintliga medel	Källa	Behov av ytterligare medel
Resurscentrum	7 600	18 900	18 900	20 000	Uo9 4:1 (ap.1) Uo9 4:7 (ap.11)	8 900
Samtalsstöd	4 000	10 000	10 000	(inräknat ovan)		(inräknat ovan)
Statsbidrag	0	5 000	5 000	1 620	Uo 9 4:7 (ap.3)	3 380
Resebidrag	15 000	15 000	15 000	15 000	Uo12 1:4 (ap.1)	0
Forskning	2 000	2 000	2 000	0		2 000
Totalt	***28 600***	***50 900***	***50 900***	***36 620***		***14 280***

[22] Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025 – Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, s. 208.
[23] Regeringens prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.* 2024-12-12., s. 111.
[24] Regeringens prop. 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.* 2024-12-12., s. 112.

Från år 2027 beräknas den totala kostnaden för våra förslag om adoptionsspecifikt stöd uppgå till 50,9 miljoner kronor. Enligt vår genomgång ovan kan en del av dessa kostnader finansieras med befintliga medel, exempelvis från MFoF:s befintliga anslagsmedel för den internationella adoptionsverksamheten och viss omflyttning av personalresurser inom myndigheten samt medel för det adoptionsspecifika stödet. Dessutom kan medel användas som i dag är avsatta för adoptionsbidraget samt medel från det nuvarande statsbidraget till auktoriserade adoptionssammanslutningar för förmedlingsverksamhet. Sammantaget finns 26,6 miljoner kronor som därigenom bör kunna användas till förslagen om stöd. För att fullt ut finansiera förslagen behöver ytterligare 14,3 miljoner kronor tillföras. Tidigare i kapitlet har vi resonerat om hur det kan göras.

Nedan anger vi hur de olika förslagen kan finansieras.

- Förslaget om nationellt resurscentrum för adopterade personer och adoptionsfrågor finansieras genom MFoF:s befintliga anslag (Utgiftsområde 9, anslag 4:1, anslagspost 1) samt medel från Utgiftsområde 9 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 11 Utv. socialt arbete – del till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.
- Förslaget om adoptionsspecifikt samtalsstöd finansieras genom fortsatta och utökade medel från Utgiftsområde 9 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 11 Utv. socialt arbete – del till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.
- Förslaget om statsbidrag till organisationer för stöd i ursprungssökning finansieras genom det nuvarande statsbidraget till auktoriserade sammanslutningar samt från Utgiftsområde 9 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m., anslagspost 3 Bidrag till org. på det sociala området.
- Förslaget om ekonomiskt bidrag till återresa finansieras genom medel från Utgiftsområde 12, anslag 1:4 Adoptionsbidrag, anslagspost 1 Adoptionsbidrag.
- Förslaget om forskning om adopterade och adoption finansieras genom medel från Utgiftsområde 9 anslag 6:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning, anslagspost 1 Forsk-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd: Forskning. Alternativt genom medel från utgiftsområde 16 anslag 3:1 Vetenskapsrådet: Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur, anslagspost 5 Forskningsfinansiering och forskningsinfrastruktur.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

De nya reglerna i socialförsäkringsbalken, 3 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, 24 kap. 5 och 6 §§, 30 kap. 6 § och 35 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[1], förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan, socialtjänstförordningen (2001:937), förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och 4 § punkt 5, 4 a och b §§ förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd bör träda i kraft så snart som möjligt. Viss tid behövs för remittering och beredning inom Regeringskansliet. Jag föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 september 2026. Jag föreslår att den nya förordningen om statsbidrag till försöksverksamhet med ursprungssökning för adopterade personer träder i kraft den 1 september 2026 och tillämpas första gången i fråga om bidrag år 2027.

De nya reglerna i föräldrabalken, 4 § lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, 22 kap. 20 och 21 §§, 24 kap. 1 och 7 §§ socialtjänstlagen (2025:000)[2] , förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade och 3 och 4 punkt 1 och 3 §§ förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd kräver en längre förberedelsetid. Jag föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2029. Jag

[1] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[2] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

föreslår även att lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling upphör att gälla den 1 januari 2029.

11.2 Övergångsbestämmelser

Jag föreslår att det upphävda 21 kap. socialförsäkringsbalken fortfarande ska gälla vid prövning av ansökningar om bidrag för adoptioner som har förmedlats av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Det innebär att adoptionsbidrag kan lämnas även efter den 1 september 2026.

Jag föreslår övergångsbestämmelser i lagen (2018:1289) om adoption i internationella adoptioner (LAIS) som innebär att om den upphävda lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling var tillämplig på adoptionen, så krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med den lagen för att ett beslut som avses i 4 § LAIS ska gälla i Sverige. Det innebär att sökanden som har en pågående adoptionsprocess i barnets hemland får möjlighet att slutföra adoptionsprocessen och få adoptionen automatiskt erkänd i Sverige.

Jag bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser till övriga författningsförslag. Det innebär att de nya bestämmelserna gäller från ikraftträdandet.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

4 kap. Om adoption

Internationella adoptioner

24 §

Bestämmelserna i 25–34 §§ tillämpas när en underårig med hemvist i utlandet ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige.

I paragrafen som är ny anges i vilka situationer bestämmelserna i 25–34 §§ är tillämpliga.

25 §

En ansökan om adoption som gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption, får tas upp till prövning endast om sökanden eller sökandena har fått tillstånd att adoptera barnet enligt 26 §.

Bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet finns i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

I paragrafen, som är ny, anges vissa förutsättningar för att domstolen ska få ta upp en ansökan om adoption till prövning. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.5.

Bestämmelsen i *första stycket* blir aktuell om ansökan gäller ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption. Det kan alltså antingen vara så att barnet vid tidpunkten för ansökan fortfarande finns kvar utomlands eller att barnet redan har förts till Sverige. Om barnet har kommit till Sverige i annat syfte än för att adopteras, till exempel för att besöka släktingar, för studier eller som asylsökande, blir paragrafen inte tillämplig. Enligt

bestämmelsen får ansökan endast tas upp till prövning om Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har lämnat tillstånd till adoption av ett barn från utlandet enligt 4 kap. 26 § föräldrabalken. Sökanden bör föreläggas att ge in en kopia av beslutet. Om sökanden eller sökandena inte har fått ett tillstånd till adoption, ska domstolen avvisa ansökan om adoption.

I *andra stycket* erinras om att bestämmelser om svensk domstols internationella behörighet finns i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

26 §

Den eller de som vill adoptera ett barn med hemvist i utlandet ska ansöka om tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Paragrafen som är ny innebär ett krav på tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd för att få adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

27 §

Tillstånd till adoption från utlandet får ges om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoption. Tillstånd får ges under förutsättning att

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

2. det andra landet har en fungerande administration kring adoptionsverksamhet,

3. det med hänsyn till omständigheterna i övrigt är lämpligt att genomföra en internationell adoption från landet, samt

4. sökanden har medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[1] och adoptionen med beaktande av samtliga omständigheter kan antas vara till barnets bästa.

[1] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Paragrafen som är ny anger under vilka förutsättningar Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får ge tillstånd till adoption av ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Enligt *första stycket* får tillstånd att adoptera ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land endast ges om barnet är släkt med de sökande eller släkt med de sökandes adoptivbarn, det vill säga biologiskt (hel eller halv) syskon till ett barn som sedan tidigare har adopterats av sökanden. Tillstånd till adoption bör även kunna ges i de fall det på annat sätt finns ett nära personligt förhållande mellan barnet och sökanden som inte har uppstått i adoptionssyfte.

Enligt *andra stycket* ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd pröva både att adoptionsförfarandet är tillförlitligt och att adoptionen är till barnets bästa. Prövningen av om förfarandet är tillförlitligt motsvarar den prövning som idag görs i samband med utlandsauktorisation enligt 6 a § punkt 1 och 2 lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 2003/04:131 s. 38 f). Punkt 1 innebär att landet ska ha en lagstiftning eller reglering som bland annat säkerställer att en prövning av om barnet har möjlighet att växa upp under goda livsvillkor i sitt ursprungsland görs innan barnet blir tillgängligt för internationell adoption. Punkt 2 innebär att det ska vara säkerställt att barnets situation utreds på ett adekvat sätt innan beslut fattas om att barnet är tillgängligt för adoption och får adopteras utomlands. Det måste även stå klart vem som ska fatta detta beslut. Det måste också finnas en stabilitet i administrationen. Vid bedömningen av om adoptionen kan antas vara till barnets bästa ska, förutom de allmänna bestämmelserna i 4 kap. 1–10 §§ föräldrabalken, särskilt beaktas att barnet saknar en trygg uppväxtmiljö i sin biologiska familj eller hos en annan omsorgsperson i barnets hemland samt att behöriga myndigheter i barnets hemland har bedömt att barnet är i behov av adoption och att det finns erforderliga samtycken till adoptionen. Av beslutet bör det tydligt framgå vilka aspekter som Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Det är viktigt att den adopterade personen i efterhand kan se vilka ansträngningar som gjorts för att inhämta hans eller hennes åsikter och att åsikterna var viktiga när ansökan om adoption prövades. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt framgå.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

28 §

I ärenden om tillstånd till internationell adoption ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet, om det inte är uppenbart obehövligt, samt vid behov med barnrättsorganisationer som verkar i det andra landet.

Paragrafen som är ny motsvarar delvis nuvarande 6 a § tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 2003/04:131 s. 42 och 82). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska samråda med svensk ambassad eller konsulat i barnets hemland om det inte är uppenbart obehövligt. Det kan till exempel handla om att få aktuell information om lagstiftning och hur administrationen av en internationell adoption fungerar i landet. Det kan också handla om att begära bistånd för att utreda släktskap mellan sökanden och barnet, till exempel genom provtagning för DNA-undersökning. Den svenska utlandsmyndigheten kan även bistå med att ge en generell bild av situationen för barn i landet vilket kan ha betydelse för bedömningen av om adoptionen är till barnets bästa. Uppenbart obehövligt kan i det här sammanhanget vara att myndigheten nyligen haft kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet i ett annat ärende och därigenom har fått en tillförlitlig och aktuell information. Vid behov ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd även ta kontakt med barnrättsorganisationer som är verksamma i landet för att få en mer allmän bild av barns situation i landet.

29 §

Prövningen enligt 26 § ska göras innan barnet lämnar landet.

Av paragrafen, som är ny, framgår att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds prövning ska göras innan barnet har lämnat ursprungslandet. Bestämmelsen motsvarar 4 § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 50 och 79). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Om ett sådant beslut saknas när barnet lämnar ursprungslandet ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige, se författ-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ningskommentaren till 5 § lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

30 §

Beslut om tillstånd till internationell adoption ska, om det inte finns särskilda skäl, fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in.

Paragrafen som är ny reglerar den tid inom vilken Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska fatta beslut om tillstånd till adoption av ett barn med ursprunglig hemvist i ett annat land. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3

Beslutet ska, om det inte finns särskilda skäl, fattas inom tre månader efter det att ansökan har kommit in. Om det finns särskilda skäl får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd besluta att förlänga utredningen för viss tid. Särskilda skäl för att förlänga utredningstiden kan till exempel vara att det är svårt att få kontakt med utländska myndigheter eller att sökandena behöver komplettera sin ansökan.

31 §

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption gäller så länge sökanden har ett medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).[2]

Den eller de som vill adoptera är skyldiga att informera Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om förhållandena ändras mer väsentligt under den tid tillståndet gäller.

Ett beslut om tillstånd till internationell adoption ska återkallas om förutsättningarna för det inte längre finns.

Paragrafen som är ny reglerar giltighetstiden för ett tillstånd till internationell adoption. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Enligt *första stycket* gäller tillståndet så länge sökanden har ett medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000).[3] Om socialnämndens medgivande upphör att gälla innan den som har fått ett tillstånd till internationell adoption har tagit emot barnet i sin vård och personen fortfarande vill adoptera måste han eller hon göra en ny ansökan om internationell adoption.

[2] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[3] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

Enligt *andra stycket* är den eller de som vill adoptera skyldiga att informera Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om förhållandena ändras mer väsentligt under den tid tillståndet gäller. Det kan till exempel handla om förändringar i de sökandens eller i barnets livssituation. Det kan också vara att det inte längre finns ett godtagbart förfarande för adoptioner från det aktuella landet eller misstankar om oegentligheter.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om återkallelse av tillståndet om förutsättningarna för det inte längre finns.

32 §

När ett beslut om att ett barn ska överlämnas för vård hos de tilltänkta adoptivföräldrarna har fattats i ursprungslandet, ska Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd skyndsamt och senast inom två veckor från det att den eller de som vill adoptera kommit in med en anmälan om detta pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta.

Den tid inom vilken prövning ska ske får förlängas om det finns särskilda skäl.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska underrätta den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[4] att samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta har lämnats.

Paragrafen som är ny, innehåller bestämmelser om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta enligt artikel 17 c 1993 års Haagkonvention. Paragrafen innebär att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd tar över ansvaret enligt 24 kap. 5 § socialtjänstlagen (2025:000)[5] (tidigare 6 kap. 14 SoL) från socialnämnden (jfr prop. 2000/01:80 s. 167 och prop. 1996/97:91 s. 81 ff.). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

I prövningen enligt *första stycket* ingår att säkerställa att all dokumentation om barnet finns tillgänglig och att adoptionsdokumenten är äkta. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska noggrant granska samtliga adoptionshandlingar, särskilt i fråga om bland annat barnets identitet, samtycke, att barnet kan adopteras och vilka överväganden som har gjorts gällande subsidiaritetsprincipen. Om det finns otydligheter i barnets dokumentation bör fortsatt samtycke inte lämnas utan att ytterligare utredning vidtas.

[4] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[5] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Enligt *andra stycket* får den tid inom vilken prövning ska ske förlängas om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan till exempel vara att ärendet behöver kompletteras eller att handlingar behöver översättas.

Tredje stycket innebär en skyldighet för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att underrätta socialnämnden om att den har fattat beslut om att adoptionsförfarandet får fortsätta. Underrättelsen ska göras till den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 24 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:000)[6] (tidigare 6 kap. 12 § SoL). Underrättelseskyldigheten innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Socialnämnden ska därvid ta kontakt med de blivande adoptivföräldrarna för att planera hur och när en uppföljande kontakt ska tas sedan barnet har tagits emot i sökandens hem.

33 §

Beslut enligt 26, 31 tredje stycket och 32 första stycket §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i övrigt av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd får inte överklagas.

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om vilka beslut av Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd som får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3 och 8.10.4. Paragrafen motsvarar 14 § första (delvis) och tredje stycket lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 80 och 84).

Enligt *första stycket* får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds beslut om tillstånd till internationell adoption, återkallelse av tillstånd till internationell adoption och samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* får Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds beslut i övrigt inte överklagas.

[6] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

34 §

Den som i strid med 26 § låter föra ut ett barn från det land där det har sitt hemvist döms till böter.

Enligt paragrafen som är ny, kan den som adopterar ett barn från ett annat land utan tillstånd från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd dömas till böter. Paragrafen motsvarar 15 § andra meningen lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 81).

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

12.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap. Bosättningsbaserade förmåner

9 §

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:
Avdelning B Familjeförmåner
1. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, (11 och 12 kap.)
2. barnbidrag, (15 och 16 kap.)
3. underhållsstöd, (17–19 kap.)
4. *bidrag till ursprungssökning,* (21 kap.)
5. omvårdnadsbidrag (22 kap.)
Avdelning C Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada
6. sjukpenning i särskilda fall, (28 a kap.)
7. rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel, särskilt bidrag och rehabiliteringspenning i särskilda fall, (29–31 a kap.)
8. sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, (33 och 35–37 kap.)
Avdelning D Särskilda förmåner vid funktionshinder
9. merkostnadsersättning, (50 kap.)
10. assistansersättning, (51 kap.)
11. bilstöd, (52 kap.)
Avdelning E Förmåner vid ålderdom
12. garantipension, (55, 56, 65–67 och 69–71 kap.)
13. särskilt pensionstillägg, (73 kap.)
14. äldreförsörjningsstöd, (74 kap.)
Avdelning F Förmåner till efterlevande
15. efterlevandestöd, (77, 79 och 85 kap.)
16. garantipension till omställningspension, (77, 81 och 85 kap.)
Avdelning G Bostadsstöd
17. bostadsbidrag, (95–98 kap.)

18. bostadstillägg, och (100–103 kap.)
19. boendetillägg. (103 a–103 e kap.)

I paragrafen regleras vilka förmåner som är bosättningsbaserade. Fjärde punkten ändras på så sätt att adoptionsbidrag ersätts med bidrag till ursprungssökning. Ändringen föranleds av att 21 kap. om adoptionsbidrag upphör att gälla och ersätts med ett nytt 21 kap. om bidrag till ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

20 kap. Innehåll

1 §

I denna underavdelning finns bestämmelser om
– *bidrag till ursprungssökning* i 21 kap., och
– omvårdnadsbidrag i 22 kap.

I paragrafen anges vilka slags förmåner som regleras genom bestämmelserna i underavdelning V. Paragrafen ändras på så sätt att förmånen adoptionsbidrag ersätts med den nya förmånen bidrag till ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

21 kap. Bidrag till ursprungssökning

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om rätten till bidrag för ursprungssökning för adopterade personer.

Paragrafen, som är ny, anger att kapitlet innehåller bestämmelser om bidrag för ursprungssökning för adopterade personer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

2 §

Bidrag till ursprungssökning kan lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige av någon med hemvist i Sverige. Bidraget lämnas med högst 25 procent av prisbasbeloppet för återresa till ursprungslandet.

Av paragrafen som är ny, följer att personer som har adopterats från ett annat land till Sverige kan ansöka hos Försäkringskassan om bidrag till ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Bidrag till ursprungssökning lämnas till personer över 18 år som har adopterats från utlandet till Sverige av någon med hemvist i Sverige. Bidraget består av ett resebidrag för en resa till den adopterade personens ursprungsland. Resebidrag lämnas för kostnader för resa tur och retur till den adopterade personens ursprungsland och utgår med högst 25 procent av prisbasbeloppet.

Bidragets takbelopp ska bara kunna utgå en gång per adopterad person men ska vara möjligt att ansöka om när som helst under livet efter att den adopterade personen fyllt 18 år.

3 §

För att bidrag till ursprungssökning ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes.

Av paragrafen som är ny, följer att bidrag till ursprungssökning ska betalas ut i efterskott mot redovisning av utlägg. För att bidrag till ursprungssökning ska lämnas krävs att ansökan om bidraget görs inom ett år från det att återresan genomfördes. Sökanden måste kunna uppvisa en kopia av adoptionsbeslutet eller en annan handling som styrker adoptionen. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

4 §

Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol.

Med svensk domstols beslut likställs

1. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner,

2. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

3. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, och

4. ett utomlands meddelat beslut om adoption som gäller i Sverige enligt lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.

I paragrafen som är ny, anges efter vilken typ av adoption som bidrag till ursprungssökning lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

Enligt *första stycket* ska bidrag för ursprungssökning lämnas till den som har adopterats enligt beslut av svensk domstol.

Av *andra stycket* följer att bidrag till ursprungssökning även ska lämnas till den vars utländska beslut om adoption har erkänts i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer, lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Bidrag till ursprungssökning lämnas inte till personer som har adopterats i ett annat nordiskt land eller som adopterats i adoptivföräldrarnas dåvarande hemvistland. Bidraget omfattar både adoptioner som förmedlats genom en auktoriserad adoptionsorganisation och privata samt enskilda adoptioner.

5 §

Bidrag till ursprungssökning lämnas endast till personer som har adopterats före 18 års ålder.

Bidrag lämnas inte till personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo.

I paragrafen som är ny finns bestämmelser som begränsar rätten till bidrag för ursprungssökning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

Av *första stycket* framgår att bidrag endast lämnas till personer som har adopterats före 18 års ålder.

Enligt *andra stycket* lämnas bidrag inte till personer som har adopterats av en släkting eller av en förälders make eller sambo.

112 kap. Om beslut

4 §

Interimistiska beslut om ersättning enligt 2 och 3 §§ får inte fattas i ärenden om *bidrag till ursprungssökning*, bilstöd eller särskilt pensionstillägg.

Interimistiska beslut enligt 2 § får inte fattas i ärenden om allmän ålderspension, inkomstpensionstillägg, efterlevandepension eller efterlevandestöd.

Interimistiska beslut enligt 3 § får inte fattas i ärenden om assistansersättning.

I paragrafen regleras i vilka situationer Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte får fatta interimistiska beslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.

Av *första stycket* följer att interimistiskt beslut om bidrag till ursprungssökning, bilstöd eller särskilt pensionstillägg, som är engångsutbetalningar, inte kan komma i fråga.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

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

3 §

Ansökningar som avses i artikel 14 i konventionen *ska* göras hos Socialnämnden i sökandens eller sökandenas hemkommun.

Socialnämnden *ska*

a) sammanställa rapporter enligt artikel 15.1 i konventionen,

b) vidta åtgärder enligt artikel 21 i konventionen.

I 24 kap. 1–4 §§ socialtjänstlagen (2025:000)[7] finns bestämmelser om att socialnämnden prövar frågor om medgivande att i adoptionssyfte ta emot barn med hemvist i utlandet.

I paragrafen regleras vilka uppgifter enligt artiklarna 14–21 i 1993 års Haagkonvention som ska utföras av socialnämnden (jfr prop. 1996/97:91 s. 76). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

I *första stycket* görs en språklig ändring genom att skall ersätts med ska.

[7] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

I *andra stycket* b tas uppgiften att pröva frågor om samtycke enligt artikel 17 c i konventionen bort. Punkt c blir punkt b. Vidare görs en språklig ändring genom att skall ersätts med ska.

I *tredje stycket* ersätts hänvisningen till 6 kap 12–15 §§ hittillsvarande socialtjänstlag (2001:453) med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i den nya socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89. Vidare görs en språklig ändring genom att utomlands ersätts med i utlandet.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer

5 §

Om 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken var tillämplig på adoptionen, krävs att adoptionen har genomförts i enlighet med de bestämmelserna för att ett beslut som avses i 4 § ska gälla i Sverige.

Om det finns synnerliga skäl, får den myndighet som regeringen bestämmer godkänna att beslutet ska gälla i Sverige trots att förutsättningarna i första stycket inte är uppfyllda.

I paragrafen finns särskilda bestämmelser om erkännande av vissa adoptionsbeslut som rör barn (jfr prop. 2017/18:121 s. 168 ff.).

Av *första stycket* som är nytt, framgår att i de fall en underårig med hemvist i utlandet ska adopteras av någon eller några med hemvist i Sverige så ska det finnas ett giltigt beslut om tillstånd till internationell adoption enligt 4 kap. 26–31 §§ föräldrabalken från Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd innan barnet lämnar ursprungslandet. Om ett sådant beslut saknas ska adoptionen inte bli automatiskt gällande i Sverige.

Andra stycket är oförändrat.

12.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:000)

22 kap. Vård av barn och unga utanför det egna hemmet

20 §

Ingen får, utan stöd av denna lag, bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till familjehem, jourhem eller andra enskilda hem som avses i 2 och 4 §§.

Första stycket gäller även förmedling av barn för adoption.

Paragrafen innehåller ett förbud mot verksamhet som syftar till att förmedla barn till familjehem, jourhem och andra enskilda hem (jfr prop. 2000/01:80 s. 167 och prop. 1979/80:1 Del A s. 543 och 544). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

Första stycket är oförändrat.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att ingen heller får förmedla barn för adoption utan stöd av denna lag. Med förmedling av barn för adoption avses verksamhet som har till syfte att skapa kontakt mellan den eller dem som önskar adoptera och myndigheter, organisationer, institutioner eller enskilda personer i det land där barnet har sitt hemvist.

21 §

Den som åsidosätter bestämmelsen i 2 § första stycket döms till böter. Till böter döms även den som åsidosätter bestämmelsen i 20 §.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket får väckas endast efter medgivande av Socialstyrelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff och åtal för den som åsidosätter förbudet mot att bedriva verksamhet som syftar till att förmedla barn till enskilda hem. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.2.

I *första stycket* tas hänvisningen till lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling bort eftersom 15 § första meningen i den lagen flyttas till 22 kap. 20 § denna lag. Andra meningen i första stycket motsvarar 15 § första meningen lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (jfr prop. 1996/97:91 s. 81).

Andra stycket är oförändrat.

24 kap. Internationella adoptioner

1 §

Ett barn med hemvist utomlands får inte utan socialnämndens medgivande tas emot av någon i syfte att adopteras. Medgivandet ska ha lämnats innan barnet lämnar det land där barnet har sin hemvist.

Socialnämnden får lämna medgivande om sökanden är lämpad att adoptera. Nämnden ska göra en samlad bedömning av sökandens lämplighet och vid bedömningen särskilt beakta

– sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd,

– sökandens personliga egenskaper och sociala nätverk,

– sökandens ålder och hälsotillstånd, och

– stabiliteten i relationen, om medgivande söks av makar eller sambor.

Sökandens lämplighet ska prövas i förhållande till det enskilda barnet. Adoptionen ska även i övrigt kunna antas vara till barnets bästa.

Paragrafen innehåller krav på och förutsättningar för socialnämndens medgivande till att adoptera ett barn med hemvist i utlandet (jfr prop. 2000/01:80 s. 167 och prop. 2017/18:121 s. 175 ff). Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

Första och andra styckena är oförändrade.

Bestämmelsen i *tredje stycket* ändras utifrån att tillstånd till internationell adoption endast får ges om barnet är släkt med sökanden eller sökandens adoptivbarn eller det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns en särskild anledning till adoption. Sökandens lämplighet ska således alltid prövas i förhållande till det specifika barn som sökanden avser att adoptera.

6 §

Medgivande enligt 1 § lämnas av socialnämnden i den kommun som enligt 29 kap. ansvarar för insatser till den eller de sökande.

Den socialnämnd som har lämnat *medgivande enligt 1 §* ska fullgöra skyldigheterna enligt 22 kap. 8 § och 10 § första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilken socialnämnd som ansvarar för vissa beslut samt att fullgöra vissa skyldigheter under ett adoptionsförfarande. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

I *första stycket* tas samtycke enligt 5 § bort eftersom socialnämndens ansvar att pröva om adoptionsförfarandet får fortsätta flyttas över på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I *andra stycket* anges att det är den socialnämnd som har lämnat medgivande enligt 1 § som ska ansvara för barnets situation innan beslut har fattats om adoption (22 kap. 8 § nya SoL,[8] tidigare 6 kap. 1 § SoL) och följa upp barnets situation efter beslutet om adoption (22 kap. 10 § nya SoL,[9] tidigare 5 kap. 1 § punkt 9 SoL). Jfr prop. 2000/01:80 s. 167, prop. 2010/11:49 s. 90 och prop. 1979/80 s. 542 f.

7 §

I 4 kap. 24–32 §§ föräldrabalken finns bestämmelser om tillstånd till adoption av ett barn från utlandet.

Paragrafen upplyser om att det finns bestämmelser om tillstånd till internationell adoption i föräldrabalken. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.3.

30 kap. Socialnämndens organisation och delegering av beslutanderätt

6 §

Socialnämnden får endast delegera beslutanderätten till ett utskott i ärenden som gäller

1. vård, omsorg och uppfostran i ett familjehem, jourhem eller annat enskilt hem enligt 22 kap. 2 och 4 §§,
2. övervägande av fortsatt vård, vårdens inriktning och utformning samt av om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 22 kap. 13 och 14 §§,
3. övervägande av flyttningsförbud enligt 22 kap. 16 §,
4. placering över nationsgränserna enligt 22 kap. 17 och 18 §§,
5. internationell adoption enligt 24 kap. 1, 2 och 4 §§, eller
6. beslut enligt 33 kap. 4 § om att föra talan om återkrav enligt 33 kap. 1 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att beslutanderätten i vissa ärenden enligt lagen endast får delegeras till utskott. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

Första och andra styckena är oförändrade.

Bestämmelsen i *tredje stycket* som gäller ärenden om att vägra samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §, tas

[8] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[9] Senaste lydelse prop. 2024/25:89.

bort eftersom socialnämndens ansvar att pröva om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande flyttas över på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

35 kap. Överklagande

1 §

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. insatser enligt 11 kap. 1 § eller 12 kap. 1 §,
2. nekat eller nedsatt försörjningsstöd enligt 12 kap. 5 §,
3. förbud mot eller begränsning av att ta emot andras barn enligt 18 kap. 11 §,
4. medgivande att ta emot ett barn enligt 22 kap. 2 §,
5. medgivande inför adoption enligt 24 kap. 1 §,
6. återkallelse av medgivande inför adoption enligt 24 kap. 4 §,
7. ansökan om insatser i en annan kommun enligt 29 kap. 7 §, och
8. avgifter eller förbehållsbelopp enligt 32 kap. 5–10 §§.

Paragrafen reglerar vilka beslut av socialnämnden som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 8.10.4.

Hittillsvarande punkten 7 tas bort eftersom socialnämndens ansvar att pröva om samtycke till fortsatt adoptionsförfarande enligt 24 kap. 5 §, flyttas över på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Kommittédirektiv 2021:95

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt

Beslut vid regeringssammanträde den 28 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera hur regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet har fungerat tillbaka i tiden fram till i dag. Syftet med uppdraget är att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll. Utredningens lärdomar ska ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet genom att föreslå hur nuvarande regelverk, organisering och processer kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

Utredaren ska bl.a.

- utreda behov av adoptionsspecifikt stöd och föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2023.

Internationell adoption

En internationell adoption, även kallad transnationell adoption, avser ett barn som har sin hemvist utomlands. En adoption innebär att ett barn som står utan föräldrar eller någon annan person som har möjlighet att ta hand om det, får en ny familj och en ny släkttillhörighet. I svensk rätt är adoption ett definitivt beslut som innebär att det skapas ett familjerättsligt förhållande mellan adoptivbarnet och adoptivföräldern.

Med Sveriges internationella adoptionsverksamhet avses här alla former av adoptionsförmedling som finns och funnits sedan mitten av 1900-talet samt olika former av privat/enskild adoption där ingen egentlig förmedling sker. Det inkluderar även statens och kommuners ansvar i fråga om internationella adoptioner.

För att säkerställa barnets rättigheter vid internationell adoption finns ett omfattande internationellt och svenskt regelverk. Proceduren för internationella adoptioner styrs av internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till samt av utländsk och svensk lagstiftning. De huvudsakliga bestämmelserna om internationell adoption finns i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (1993 års Haagkonvention), föräldrabalken, socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1997:192) om internationell samt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Utgångspunkten vid en internationell adoption är barnets bästa och barnets rättigheter. En viktig del i barnrättsperspektivet är subsidiaritetsprincipen, som innebär att det anses vara bäst för ett barn att få växa upp i sin biologiska familj eller med släktingar i ursprungslandet. Om inte det är möjligt, ska barnet erbjudas en annan familj i ursprungslandet genom nationell adoption, och först om inte heller det är möjligt ska barnet erbjudas en varaktig familj genom internationell adoption.

Målet för Sveriges barnrättspolitik är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SoU1, rskr. 2008/09:127). Målet grundar sig bl.a. på de åtaganden som Sverige gjort genom att ratificera barnkonventionen och syftar till att främja och skydda barnets rättigheter och intressen i samhället. Målet innebär

att alla barn ska få sina rättigheter tillgodosedda, oavsett bl.a. ålder, kön och funktionsnedsättning.

Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen lag i Sverige. Det innebär bl.a. ett förtydligande av att alla som tillämpar bestämmelser i svenska lagar ska tolka dessa i förhållande till barnkonventionen (prop. 2017/18:186 s. 74). Enligt konventionen ska konventionsstater som erkänner och/eller tillåter adoption säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa.

Adoptionsprocessen

Det finns tre huvudsakliga aktörer inom den svenska internationella adoptionsverksamheten: kommunernas socialnämnder, de auktoriserade sammanslutningarna och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). Därutöver har tingsrätterna en viktig roll i de fall beslutet om adoption fattas i Sverige. De medverkande aktörerna har olika uppgifter och ansvar i adoptionsprocessen. Medan kommunernas socialnämnder har ett utredande ansvar för att säkerställa att sökanden är lämpad att adoptera, har de auktoriserade sammanslutningarna förmedlande uppgifter. Sammanslutningarna utgörs av ideella organisationer. MFoF är svensk centralmyndighet för internationella adoptioner och har såväl vägledande uppgifter som ansvar för tillsyn och auktorisation av sammanslutningarna.

Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet ska som huvudregel anlita en auktoriserad sammanslutning. 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 sammanslutning, s.k. enskild adoption. MFoF ska i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart. Det innebär att förmedlingssättet ska vara tillförlitligt och att processen i landet ska gå tillväga på ett etiskt riktigt sätt.

En auktoriserad sammanslutning får beviljas auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i ett annat land under förutsättning att det andra landet har en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption som beaktar de grundläggande principer för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och i 1993 års Haagkonvention.

Utvecklingen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige

Internationella adoptioner av barn kom i gång under 1950-talet i Sverige, och verksamheten bedrevs från början av enskilda personer. Från mitten av 1950-talet fram till 1965 hade Socialstyrelsen uppgiften att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ. Åren 1965–1979 ansvarade Socialstyrelsen för förmedling av internationella adoptioner. Samtidigt genomfördes s.k. privata adoptioner utan att Socialstyrelsen förmedlat kontakten. Dessa skedde utan statens eller kommuners insyn i förmedlingssättet. Under 1969 bildades de två första ideella organisationerna i Sverige i syfte att förmedla adoptioner. På 1970-talet förmedlades 40–50 procent av de barn som kom till Sverige genom enskilda kontakter (prop. 1996/97:91 s. 42 f.).

För att ta ett mer samlat grepp om adoptionsverksamheten inrättades 1971 en rådgivande nämnd inom Socialstyrelsen, som 1974 ombildades till Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA). NIA hade ansvaret för att förmedla ansökningar om adoption av utländska barn fram till 1979, då denna verksamhet upphörde i samband med att den internationella adoptionsförmedlingen reformerades. Denna uppgift utförs sedan dess av auktoriserade sammanslutningar. Syftet med reformen var att föra in all förmedling under statens kontroll och att minska riskerna för att barn kom till Sverige på olagliga eller olämpliga vägar.

De privata adoptionerna minskade till följd av reformen. Det hade dock uppmärksammats att den privata förmedlingen kunde ske under otillbörliga former eller med tvivelaktigt syfte (SOU 2009:61 s. 203). NIA hade bl.a. uppmärksammat att det i samband med sådana adoptioner kunde vara oklart hur barnet hade lämnats för adoption i sitt hemland, vem som var barnets vårdnadshavare och om pengar hade betalats för barnet. För att ytterligare förstärka regelverket för internationell adoptionsförmedling infördes 1985 nya regler som innebar att socialtjänsten, utöver att pröva sökandes lämplighet att adoptera, skulle pröva lämpligheten i den förmedlingsväg som de sökande tänkt använda. Även denna reform ledde till att antalet privata adoptioner minskade. År 1986 kom nästan 90 procent av adoptivbarnen till Sverige genom auktoriserade sammanslutningar (prop. 1996/97:91 s. 45).

1993 års Haagkonvention – en milstolpe för den internationella adoptionsverksamheten

I flera internationella forum uppmärksammades det i slutet av 1980-talet att antalet internationella adoptioner hade ökat i många länder sedan slutet av 1960-talet och att detta medförde många komplexa frågeställningar. Frågan om oegentligheter inom internationella adoptioner diskuterades inom FN och Europarådet. Det ansågs finnas ett behov av rättsligt bindande regler och ett samarbetssystem länderna emellan. Resultatet blev den i Haag den 29 maj 1993 antagna konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Konventionen har som syfte att internationella adoptioner ska ske på ett tryggt, lagligt och etiskt sätt. Vidare är det grundläggande i konventionen att staterna har ansvar för att barnets bästa beaktas i varje del av adoptionsprocessen. Sverige ratificerade konventionen 1997 och den gäller som svensk lag.

I samband med att Sverige tillträdde 1993 års Haagkonvention genomfördes även ett antal förändringar av den svenska adoptionslagstiftningen. Bland annat inskränktes möjligheterna att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning väsentligt. Sedan 1998 har också socialnämnden ett särskilt ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas hos adopterade och deras familjer efter det att ett ärende om adoption har avgjorts.

I syfte att göra det lättare för adopterade att göra efterforskningar om sitt ursprung och få kännedom om omständigheterna kring sin adoption infördes 2005 en skyldighet för auktoriserade sammanslutningar att dokumentera sin förmedlingsverksamhet. All handläggning av ärenden som rör enskilda ska dokumenteras, även uppgifter som inte direkt rör ett enskilt adoptionsärende. Det kan t.ex. handla om den utlandskontakt sammanslutningen har i ett visst land (prop. 2003/04:131 s. 46). Det infördes samtidigt en rätt för adopterade att ta del av handlingar som rör det egna adoptionsärendet.

År 2005 blev det även obligatoriskt för blivande adoptivföräldrar att genomgå föräldrautbildning för att få ett medgivande till adoption. Vidare infördes det skärpta och tydligare villkor för att en sammanslutning ska få auktorisation att förmedla internationella adoptioner. Villkoren skärptes ytterligare under 2009. Detta innebär att utöver en prövning av de adoptionsförmedlande sammanslutningarna för auk-

torisation, prövas även länder, del av länder eller adoptionskontakter, som sammanslutningarna får förmedla barn från eller genom.

Antalet internationella adoptioner har minskat

Under de senaste 10–15 åren har den internationella adoptionsverksamheten genomgått en omfattande förändring då antalet internationella adoptioner i världen har minskat kraftigt. I början av 2000-talet kom omkring 1 000 barn varje år till Sverige genom de auktoriserade sammanslutningarna, men de senaste åren har antalet sjunkit till under 200 adoptioner per år. Totalt har det i Sverige hittills genomförts omkring 60 000 internationella adoptioner.

Uppgifter om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten

Inom den internationella adoptionsverksamheten beskrivs en oegentlighet som något som kan vara av olika slag, allt från en s.k. illegal adoption, dvs. en adoption som är ett resultat av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter, till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen (Hague Conference on Private International Law, the implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention: Guide to good practice. Guide No 1. 2008). Gränsen mellan illegal adoption och andra oegentligheter kan vara svår att dra. Internationella konventioner såväl som nationella lagar har utvecklats för att förhindra oegentligheter inom internationella adoptioner. Ett grundläggande ändamål med 1993 års Haagkonvention är att upprätta ett system för samarbete bland de fördragsslutande staterna för att bl.a. förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn.

Sedan 2018 pågår det i Chile en brottsutredning om bortförande av barn och oegentligheter inom internationella adoptioner från landet under 1970–1990-talet. Till följd av utredningen tillsatte Chiles riksdag en kommission med uppdrag att utreda de statliga organisationernas agerande vid adoptionsförfaranden, inskrivning av underåriga och kontroll vid deras utresa ur landet. Genom kommissionens rapport har bl.a. vittnesmål framkommit dels från kvinnor vars barn

adopterats bort nationellt och internationellt, dels från adopterade. Utredningen har visat att barn tagits från sina föräldrar genom olika metoder för att adopteras bort och att ekonomiska intressen varit styrande.

Chiles brottsutredning om internationella adoptioner och andra rapporter som rör oegentligheter från flera andra ursprungsländer har lett till en omfattande debatt i Sverige om Sveriges roll och ansvar för oegentligheter som hänt historiskt, i såväl Chile som andra ursprungsländer. Flera adopterade har även trätt fram och berättat om sin historia.

Liknande debatter och erfarenheter finns även i flera andra länder, och några av dessa länder har också utrett förekomsten av oegentligheter inom internationella adoptioner. I Nederländerna har en kommitté bl.a. utrett statens och förmedlande parters roll och ansvar inom internationella adoptioner under perioden 1967–1998 samt förekomsten av oegentligheter med fokus på adoptioner från Bangladesh, Brasilien, Colombia, Indonesien och Sri Lanka. Kommittén, som presenterade sin rapport i februari 2021, fann bl.a. att det förekommit oegentligheter i samtliga utredda ursprungsländer, såväl storskaligt som systematiskt. Oegentligheterna bestod bl.a. av handel med barn, utnyttjande av fattiga mödrars situation, förfalskade dokument och borttappade arkivhandlingar. Därutöver studerade kommittén adoptioner från ytterligare 18 ursprungsländer samt även perioden före 1967 och efter 1998. Kommittén fann att oegentligheter har rapporterats från alla de kartlagda länderna och att oegentligheter har fortsatt att ske även efter Nederländernas ratificering av 1993 års Haagkonvention.

Regeringen gav i februari 2020 Statskontoret i uppdrag att se över organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. I sin rapport, som redovisades i januari 2021, konstaterar Statskontoret att internationella adoptioner efter hand har blivit allt mer säkra och trygga, både för barnen och för dem som adopterar. Samtidigt anser Statskontoret att det finns risker inom adoptionsverksamheten, t.ex. vad gäller ursprungsländernas adoptionslagstiftning och hur den tillämpas. Statskontoret pekar också på att det finns risker kring hur väl ursprungsländerna dokumenterar hur de utrett barnets bakgrund och förutsättningar för internationell adoption (Statskontoret, 2021:1, Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten, s. 81 f.).

Adopterades intresseföreningar i Sverige har framfört krav på en oberoende statlig utredning för att klargöra huruvida internationella adoptioner till Sverige har skett på ett rättssäkert och etiskt sätt utifrån barnets bästa. Vidare ställs bl.a. krav på att utreda svenska statens ansvar om utredningen skulle visa att oegentligheter har förekommit. Flera intresseföreningar har betonat behovet av en tillgänglig och rättssäker DNA-testning riktad till adopterade och deras biologiska familjer vid ursprungssökning. Adopterades intresseföreningar har också framfört krav på att frågan om ett förstatligande av den internationella adoptionsverksamheten utreds.

Uppdraget att utreda vissa frågor om Sveriges internationella adoptionsverksamhet

Eventuell förekomst av oegentligheter

De uppgifter som framkommit om att oegentligheter eller misstänkta oegentligheter ska ha förekommit inom den internationella adoptionsverksamheten är oroväckande. Berörda stater har ansvar för att säkerställa rättssäkerheten och barnets bästa i varje del av adoptionsprocessen.

För att utreda om det har förekommit eller förekommer oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver en kartläggning och allsidig granskning genomföras av hur regelverk, organisering och processer har sett ut och fungerat tillbaka i tiden fram till i dag. Det behövs även en kartläggning och granskning av vilket ansvar och vilken roll olika aktörer har och har haft. Det är viktigt att kartläggningen belyser den historiska utvecklingen av adoptionsförmedlande aktörer samt hur deras organisering och arbetssätt fungerat i praktiken. Även frågan om huruvida de verksamma aktörerna haft rätt förutsättningar att fullgöra sitt ansvar eller sin roll utgör en viktig del i analysen. Det är också viktigt att kartläggningen belyser effekterna av Sveriges ratificering av 1993 års Haagkonvention i regelverk, organisering och processer. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren särskilt belysa oegentligheter som pekar på strukturella eller systematiska problem som funnits eller finns i dag.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet, utvecklingen och konsekvenserna av dessa,
- vid behov kartlägga och analysera regelverk, organisering och processer när det gäller förmedlande parter i ursprungsländer, samt det ansvar och den roll ursprungsländer och deras förmedlande parter har och har haft i adoptionsförmedlingen,
- utreda och klargöra vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet,
- utreda och klargöra förekomsten och omfattningen av eventuella oegentligheter i förhållande till dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen,
- utreda och klargöra om regeringen, statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer haft vetskap om eller delaktighet i eventuella oegentligheter samt klargöra i vilken utsträckning eventuell delaktighet i oegentligheter var tillfällig eller systematisk, och
- utreda och klargöra på vilket sätt regeringen, statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.

Konsekvenser av oegentligheter och behov av stöd

I både internationell och svensk rätt finns bestämmelser som rör adopterades rätt till sitt ursprung och sin egen identitet. Kunskap om den egna livshistorien kan ha stor betydelse för adopterades psykiska hälsa. Adopterades olika erfarenheter av adoptionen kan påverka dem genom livet och dess olika skeden. Olika livshändelser kan därför medföra att adopterade är i behov av anpassat adoptionsspecifikt stöd.

De flesta adopterade funderar någon gång över sitt ursprung, och somliga söker aktivt sina rötter och sin livshistoria. Uppgifter om att det förekommit misstänkta oegentligheter i adoptionsprocessen kan skapa oro, ovisshet och osäkerhet kring frågor om rättssäkerhet och etik inom internationella adoptioner i stort och kring den egna bakgrunden. Att upptäcka att dokumentationen kring ens adoption inte stämmer, att få veta att man adopterats utan att de biologiska föräldrarna gavs möjlighet att lämna ett informerat samtycke eller att man har varit föremål för handel med barn är händelser som ingen ska behöva uppleva och är sådant som inte får hända. I de fall det finns misstankar om att oegentligheter förekommit i adoptionsprocessen, kan en ursprungssökning hjälpa den adopterade och dennes familj att få ett klargörande. Andra stödinsatser såsom samtals- eller behandlingsstöd kan också vara till hjälp.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att adopterade ska få bättre stöd. MFoF har sedan januari 2020 i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt om att ge individuellt stöd till adopterade i samband med ursprungssökning. Myndigheten har även sedan april 2020 i uppdrag att tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade. Vidare har regeringen gett Socialstyrelsen i uppdrag att under 2021 genomföra en kartläggning och analys av hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika vård- och stödbehov hos adopterade. Särskilt fokus i uppdraget ligger på vård- och stödinsatser vid psykisk ohälsa. Därtill har regeringen gett Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans med 24 andra myndigheter, däribland MFoF, inkomma med underlag inför en ny strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention. Det kan dock finnas skäl att ytterligare stärka och utveckla adoptionsspecifikt stöd i övrigt.

Utredaren ska därför

- utreda behov av adoptionsspecifikt stöd, föreslå vilka hjälp- och stödinsatser som bör erbjudas och hur dessa bör organiseras,
- utreda och analysera vilka konsekvenser oegentligheter inom adoptionsprocessen kan ha för adopterade, adoptivföräldrar och biologiska föräldrar, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Vägen framåt – hur den internationella adoptionsverksamheten i Sverige kan utvecklas

Brister som funnits eller fortfarande finns i regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver klargöras och analyseras för att eventuella oegentligheter ska kunna förhindras i framtiden. Utredningens lärdomar, resultat och slutsatser ska även i övrigt kunna ge vägledning för utvecklingen av Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur den ytterligare kan stärkas utifrån ett barnrätts- och rättssäkerhetsperspektiv. Mot bakgrund av den historiska utvecklingen, och i övrigt, ska utredaren analysera och ta ställning till hur dagens regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet kan förändras och förstärkas i syfte att ytterligare säkerställa rättssäkerheten och att barnets bästa alltid väger tyngst.

Det är av stor vikt att internationella adoptioner genomförs med hög och likvärdig kvalitet över hela landet och att kommunerna möter de behov av stöd som kan finnas efter en genomförd adoption hos barn och unga och deras familjer. Kommunerna har en viktig roll i att säkerställa barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen då de ansvarar för att utreda om de sökande är lämpliga för adoption och för att se till att adoptionen sker utifrån barnets bästa. Kvaliteten och likvärdigheten på de utredningar som kommunerna genomför påverkar också rättssäkerheten. Statskontoret konstaterar att kommunernas medgivandeutredningar varierar i kvalitet och att det därigenom finns en risk för att rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i vissa fall inte blir tillgodosedda vid kommunernas beslutsfattande. Statskontoret bedömer att kommunerna behöver mer stöd för att genomföra utredningarna. Statskontoret föreslår också att kommunernas arbete med medgivandeutredningar bör samlas till och genomföras av färre kommuner (Statskontoret, 2021:1, Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten, s. 107 f.). MFoF har sedan tidigare utfärdat allmänna råd till kommunerna kring adoptionsprocessen. De allmänna råden är dock inte några bindande regler. För att kunna påverka processen på ett tydligare och bättre sätt beslutade regeringen den 9 september i år om en ändring i socialtjänstförordningen (2001:937) som ger MFoF rätt att utfärda bindande föreskrifter för handläggning och dokumentation av ärenden som rör internationella adoptioner.

Ett område inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet där det i olika sammanhang har framförts invändningar gäller regleringen om enskilda adoptioner. Det har bl.a. uttalats att adoptionsprocessen vid adoption av ett känt barn inte är tydlig och enhetlig och att regelsystemet kan behöva ses över (prop. 2003/04:131 s. 75 f.). Även Utredningen om internationella adoptioner uttalade i betänkandet Adoption – till vilket pris? (SOU 2003:49) att adoptionsprocessen vid enskild adoption är otydlig och att ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter är oklar (SOU 2003:49 s. 302 f.). Vidare har MFoF framhållit att det finns särskilda svårigheter att säkerställa att enskilda adoptioner är till barnets bästa, det kan t.ex. vara svårt att bedöma om barnet redan lever i en fungerade familjesituation i hemlandet.

Enligt Statskontoret är risken för oegentligheter inom det internationella adoptionssystemet störst vid enskilda adoptioner. Den granskning som MFoF genomför vid en enskild adoption är inte lika ingående som när en adoption sker via en auktoriserad sammanslutning och dess auktoriserade samverkansländer. Dessutom är adoptivföräldrar som har adopterat enskilt ofta inte lika förberedda för adoptionerna som de som har adopterat via en auktoriserad sammanslutning. MFoF får i dag inte kännedom om alla enskilda adoptioner som tingsrätten hanterar. Tingsrätten för inte heller någon statistik över de adoptionsärenden som de hanterar utifrån adoptionstyp, vilket innebär att det är svårt att veta hur många enskilda adoptioner som faktiskt genomförs. Vidare lyfter Statskontoret behovet av att tydliggöra kommunernas och MFoF:s ansvar vid enskilda adoptioner och tydligare kriterier för vad som ska bedömas som ett godtagbart förfarande vid adoptionerna. Även frågan om huruvida det ska vara möjligt att genomföra enskilda adoptioner från länder där en svensk adoptionsförmedling redan har ett samarbete lyfts. Statskontoret föreslår en översyn av hur enskilda adoptioner ska hanteras i Sverige (Statskontoret, 2021:1, Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten, s. 117 f.).

Utredaren ska därför

– ta ställning till om dagens regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet behöver förändras eller förstärkas i syfte att ytterligare stärka och säkerställa barnrättsperspektivet och rättssäkerheten,

– lämna förslag på vilka åtgärder regeringen, statliga myndigheter och adoptionsförmedlare i Sverige bör vidta när uppgifter om oegentligheter inom den internationella adoptionsverksamheten framkommer,
– kartlägga och analysera vilka problem och risker som i dag finns när det gäller enskilda adoptioner och överväga om möjligheten till sådan adoption bör begränsas,
– ta ställning till om det ska vara möjligt att genomföra enskilda adoptioner från ursprungsländer där en svensk auktoriserad sammanslutning redan har ett samarbete,
– överväga om det finns ett behov av att domstolarna utvecklar sin statistik kring olika typer av adoptioner och om domstolarna bör ha rapporteringsskyldighet om adoptioner till MFoF, och
– föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs i syfte att ytterligare stärka barnrättsperspektivet och rättssäkerheten.

Utgångspunkter och avgränsningar

Utgångspunkten i utredarens arbete ska vara barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Utredningen ska omfatta perioden från mitten av 1900-talet till nutid. Utredaren ska fokusera på dels de ursprungsländer varifrån flest internationella adoptioner till Sverige skett, dels de ursprungsländer där det finns vetskap eller allvarliga misstankar om att det förekommit oegentligheter i adoptionsprocessen. Utredaren ska bl.a. granska internationella adoptioner till Sverige från Chile och Kina.

De analyser som görs av regeringens, statliga myndigheters, kommuners, auktoriserade sammanslutningars, ideella organisationers och andra privata aktörers ansvar och ställningstaganden ska utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

Det ingår inte i uppdraget att granska individuella adoptionsärenden. I uppdraget ingår inte heller att överväga eventuella ansvarsfrågor i enskilda fall eller ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagens betydelse för de auktoriserade sammanslutningarna. Om förslagen kan förväntas leda till ökade offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om ett förslag lämnas som ändrar eller utökar en myndighets ansvar eller befogenheter, ska kostnaderna för detta redovisas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som motiverar förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen). Konsekvensanalysen avseende jämställdhet ska avse förhållanden såväl i ursprungsländerna som i Sverige i den mån de berörs av utredningens betänkande. En redogörelse för förslagens konsekvenser och förenlighet med Sveriges internationella konventionsåtaganden om mänskliga rättigheter, såsom barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention, ska göras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från adopterade, adoptivföräldrar, berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner, auktoriserade sammanslutningar och adopterades intresseföreningar. Utredaren ska för detta ändamål söka nå ett så representativt urval av adopterade och adoptivföräldrar som möjligt. Utredaren ska även ta tillvara kunskap och erfarenheter som finns hos andra relevanta organisationer, forskare och myndigheter i Sverige såväl som utomlands. I den mån det är möjligt ska utredaren inhämta kunskap och synpunkter från privatpersoner och nedlagda sammanslutningar som förmedlat internationella adoptioner till Sverige. Till utredaren ska det knytas en referensgrupp för berörda aktörer som ges möjlighet att lämna upplysningar och synpunkter.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, MFoF, Socialstyrelsen och andra

berörda myndigheter samt inom utredningsväsendet. Utredaren ska beakta regelverk, organisering och utvecklingen av den internationella adoptionsverksamheten i övriga nordiska länder. Utredaren ska i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade och beakta Sveriges internationella konventionsåtaganden på området. Vidare ska utredaren inhämta kunskap och söka dialog när det är möjligt med andra relevanta utredningar, inklusive brottsutredningar, som rör oegentligheter inom internationella adoptioner i andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 november 2023.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:113

Tilläggsdirektiv till Adoptionskommissionen (S 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir. 2021:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 7 november 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:86

Tilläggsdirektiv till Adoptionskommissionen (S 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir.2021:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 7 november 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 6 juli 2023 förlängdes utredningstiden till den 16 december 2024 (dir. 2023:113).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 mars 2025.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:120

Tilläggsdirektiv till Adoptionskommissionen (S 2021:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 december 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 kommittédirektiv om Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt (dir. 2021:95). Uppdraget skulle redovisas senast den 7 november 2023. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 6 juli 2023 förlängdes utredningstiden till den 16 december 2024 (dir. 2023:113). Genom ytterligare tilläggsdirektiv som beslutades den 19 september 2024 förlängdes utredningstiden till den 1 mars 2025 (dir. 2024:86).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 juni 2025.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt

Volym 2

Betänkande av Adoptionskommissionen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:61

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1265-4 (tryck)
ISBN 978-91-525-1266-1 (pdf)
ISSN 0375-250X

Innehåll

1 Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter – särskilt barnets rättigheter vid adoption 25

1.1 Inledning 25

1.2 Förenta nationerna (FN) 25
- 1.2.1 Kontroll av efterlevnad av konventionerna 26
- 1.2.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 26
- 1.2.3 1959 års deklaration om barnets rättigheter 27
- 1.2.4 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter 29
- 1.2.5 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor 30
- 1.2.6 Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption (1986 års deklaration) 31
- 1.2.7 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) 31
- 1.2.8 FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och Palermoprotokollet 47
- 1.2.9 Agenda 2030 48

1.3 Europarådet 49
- 1.3.1 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna 49

1.3.2 1967 och 2008 års Europarådskonventioner om adoption ... 51

1.4 Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) ... 52
1.4.1 1965 års Haagkonvention ... 53
1.4.2 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ... 54

2 Begreppet oegentligheter inom internationella adoptioner ... 63

2.1 Begreppet oegentligheter är centralt för Adoptionskommissionens uppdrag ... 63

2.2 Tidigare definitioner och beskrivningar av begreppet oegentligheter ... 64
2.2.1 HCCH använder begreppen illegal adoption och illicit practices ... 64
2.2.2 FN:s särskilda rapportörer har beskrivit olika former av olagliga adoptioner ... 65
2.2.3 Nederländernas utredning delade upp oegentligheter i olagligt och oetiskt agerande ... 66

2.3 Adoptionskommissionens definition av oegentligheter ... 68
2.3.1 Olagliga adoptioner och oetiska ageranden ... 68
2.3.2 Exempel på olagliga adoptioner ... 69
2.3.3 Exempel på oetiskt agerande ... 70
2.3.4 Bedömning av oegentligheter över tid ... 72

2.4 Omständigheter som ökar risken för oegentligheter ... 75
2.4.1 Fattigdom och andra kulturella eller sociala omständigheter ... 75
2.4.2 Korruption ... 76
2.4.3 Krissituationer ... 76
2.4.4 Generösa avgifter och donationer ... 77

2.5 Oegentligheter är svåra att upptäcka i efterhand ... 77
2.5.1 Olagliga adoptioner görs lagliga genom adoptions- och rättssystemets officiella processer ... 78

2.6 Andra orsaker till att oegentligheter i adoptioner inte uppmärksammas ... 80
2.6.1 Olagliga adoptioner ses som en humanitär snarare än en kriminell handling ... 80
2.6.2 Rädsla för att skada och stigmatisera adopterade personer ... 81

3 Reglering, organisering och processer över tid ... 83

3.1 Uppdraget ... 83

3.2 Fram till 1960-talet handlar adoption framför allt om nationella adoptioner ... 83
3.2.1 1917 års lag om adoption ... 83
3.2.2 Internationella adoptioner reglerades i viss utsträckning redan i 1917 års adoptionslag ... 86
3.2.3 Adoptionsprocessen från 1917 ... 86
3.2.4 Adoptionsinstitutets utveckling fram till 1960-talet ... 88

3.3 Den internationella adoptionsverksamheten etableras under 1960- och 1970-talen ... 89
3.3.1 Två statliga utredningar på 1960-talet lägger grunden för Sveriges internationella adoptionsverksamhet ... 89
3.3.2 Socialstyrelsen har till en början en central roll inom den internationella adoptionsverksamheten ... 93
3.3.3 Barnavårdsnämnderna prövar föräldrars lämplighet ... 94
3.3.4 Ideella intresseföreningar för adoption bildas 1969 ... 95
3.3.5 En rådgivande nämnd för frågor om adoption av utländska barn inrättas 1971 inom Socialstyrelsen ... 96
3.3.6 1972 förenklas den juridiska processen för internationella adoptioner ... 97
3.3.7 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inrättas 1973 ... 98

3.4 Ny organisering från 1979: ideella organisationer förmedlar adoptioner och NIA ansvarar för auktorisation och tillsyn 102
3.4.1 Problem med privata adoptioner leder till att organiseringen av adoptionsverksamheten ses över..... 102
3.4.2 Lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp – NIA auktoriserar ideella sammanslutningar 104
3.4.3 NIA:s organisation från 1979..... 105
3.4.4 NIA:s auktorisation..... 106
3.4.5 NIA:s tillsynsverksamhet..... 110
3.4.6 Socialnämnderna får delvis nya uppgifter vid organisationsförändringen 1979..... 113
3.4.7 1981 blir NIA egen myndighet 115
3.4.8 Krav på godkännande av förmedlingsväg införs 1985 för att få ökad kontroll på de privata adoptionerna 117
3.4.9 Ett bidrag vid adoption av utländska barn införs 1989..... 118

3.5 Barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen stärks 1990–2005 120
3.5.1 Sverige ratificerar barnkonventionen..... 120
3.5.2 Adoptionslagstiftningsutredningen tillsätts efter begäran från NIA 120
3.5.3 NIA tar fram nya riktlinjer för en mer systematiserad tillsyn..... 122
3.5.4 Lagen om internationell adoptionsförmedling (LIA) träder i kraft och Sverige tillträder Haagkonventionen..... 125
3.5.5 NIA som centralmyndighet får ansvar att pröva och godkänna förmedlingsväg vid enskild adoption..... 126
3.5.6 Kommunernas uppdrag ändras när Sverige ratificerar 1993 års Haagkonvention..... 127
3.5.7 Tystnadsplikt och förmedlingsskyldighet införs för adoptionsorganisationerna..... 129
3.5.8 NIA konstaterar brister i möjligheten att avslå auktorisationsansökningar..... 129

3.6 Under 2000-talet skärps reglerna för auktorisation och tillsyn ytterligare 130
3.6.1 Utredningen om internationella adoptioner föreslår ny organisering och skärpt tillsyn av adoptionsverksamheten 130
3.6.2 Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) inrättas 2005 133
3.6.3 LIA ändras i syfte att skärpa villkoren för auktorisation och tillsyn och det införs krav på dokumentation av förmedlingsverksamheten 134
3.6.4 Krav på kostnadsredovisning och åtskillnad på adoptionsförmedling och bistånd 139
3.6.5 Adoptionsorganisationerna blir skyldiga att dokumentera adoptionsförmedlingen 140
3.6.6 Obligatorisk föräldrautbildning införs 141
3.6.7 Översyn av LIA leder till att MIA kan ge auktorisation för del av ett land 141
3.6.8 2008 års adoptionsutredning föreslår skärpta regler för enskild adoption 143
3.6.9 MIA föreslår utökat uppdrag att erbjuda stöd för ursprung 143

3.7 Adoptionsverksamheten från 2015 till i dag 144
3.7.1 Ändrade förutsättningar för internationella adoptioner 144
3.7.2 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) 146
3.7.3 Reform av adoptionslagstiftningen 2018 151
3.7.4 Barnkonventionen blir svensk lag 155

4 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Chile 157

4.1 Uppdraget 157

4.2 Bedömning 158

4.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Chile 160
4.3.1 Drygt 2 200 barn har adopterats från Chile till Sverige 160

4.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Chile .. 161
4.4.1 Ekonomisk kris och militärdiktatur..... 161
4.4.2 Inledningsvis var Chiles inställning till internationella adoptioner mycket restriktiv..... 163
4.4.3 AC var först i Chile och deras adoptionsverksamhet blev modell för andra länder..... 164

4.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Chile..... 164
4.5.1 AC är den enda auktoriserade sammanslutning som förmedlat adoptioner från Chile 164
4.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptioner från Chile..... 166
4.5.3 Aktörer i Chile..... 167
4.5.4 Chiles adoptionslagstiftning före 1988..... 168
4.5.5 1988 års adoptionslag..... 169
4.5.6 Adoptionsbeslut i Chile från och med 1999 170
4.5.7 Adoptionscentrums organisation i Chile 171
4.5.8 Särskilt om eskortverksamheten från Chile 172

4.6 Generellt om oegentligheter i Chiles adoptionsverksamhet 174
4.6.1 Inledning..... 174
4.6.2 Tidigare utredningar av de internationella adoptionerna från Chile..... 174
4.6.3 Den chilenska adoptionslagstiftningen kringgicks för att kunna genomföra de internationella adoptionerna 180
4.6.4 Födelseregistrering kunde ske med vittnen och barn kunde registreras i olika regioner 181
4.6.5 Barn har dödförklarats på sjukhus och sedan adopterats internationellt 182
4.6.6 Barn som har lämnats för tillfällig vård har adopterats internationellt utan föräldrarnas samtycke..... 182
4.6.7 Barn har blivit tillgängliga för adoption genom ekonomisk och moralisk press 183
4.6.8 Ekonomiska drivkrafter och handel med barn i adoptionerna från Chile..... 184

4.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig 185
4.7.1 Inledning 185
4.7.2 Merparten av adoptionerna från Chile genomfördes under militärdiktaturen 187
4.7.3 Modellen med vårdnadsöverflyttning innebar ett avsteg från Chiles adoptionslagstiftning..... 189
4.7.4 AC:s organisation i Chile kan ha skapat drivkraft att få fram fler barn för adoption 195
4.7.5 På 1970-talet genomfördes flera polisundersökningar av AC:s verksamhet i Chile 203
4.7.6 AC uppmärksammade handel med barn och falsk födelseregistrering i privata adoptioner till Sverige..... 209
4.7.7 Barn har dödförklarats för sina föräldrar och sedan adopterats till Sverige..... 213
4.7.8 Barn har adopterats till Sverige utan samtycke av föräldrarna 214
4.7.9 Felaktiga uppgifter i adoptionsdokument till Sverige..... 223
4.7.10 Svenska missionärer har förmedlat adoptioner från Chile utan förmedlingstillstånd 226
4.7.11 Adopterade personer som tillhör en minoritet eller ett urfolk har inte fått sina rättigheter tillgodosedda..... 229
4.7.12 Handläggning av svenskt adoptionsbeslut och svenskt medborgarskap 233
4.7.13 Adoptionsmyndigheten har inte granskat verksamheten – varken då den pågick eller i efterhand 234

5 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Colombia 239

5.1 Uppdraget..... 239

5.2 Bedömning 240

5.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Colombia..... 242

209/25 Remiss - Sveriges internationella

5.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Colombia ... 244
5.4.1 Långvarig väpnad konflikt och stora sociala klyftor ... 244
5.4.2 Adoption – från familjeangelägenhet till statlig barnskyddsåtgärd ... 245

5.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Colombia ... 246
5.5.1 Svenska adoptionsorganisationer som varit aktiva i landet ... 246
5.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Colombia ... 247
5.5.3 Aktörer i Colombia ... 249
5.5.4 Reglering före 1975 – adoption är ett civilrättsligt avtal utan inblandning av staten ... 251
5.5.5 1975 införs regler för internationell adoption ... 252
5.5.6 Från 1989 stärks barnets rättigheter i adoptionsprocessen ... 253
5.5.7 Från 2006 införs skärpta krav på samtycke och förbud mot donationer till privata barnhem ... 254

5.6 Generellt om oegentligheter i Colombias adoptionsverksamhet ... 256
5.6.1 Utbredd korruption och illegala adoptioner ... 256
5.6.2 Adoptioner i krissituationer ökar risken för oegentligheter ... 258
5.6.3 Advokater har varit drivande i handel med barn ... 259
5.6.4 Oklarheter kring hur barn blivit tillgängliga för adoption ... 260
5.6.5 Döljande av ursprung ... 263
5.6.6 Brister i ICBF:s kontroll av de privata barnhemmen ... 264

5.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig ... 265
5.7.1 Inledning ... 265
5.7.2 Problem med privata adoptioner ... 266

5.7.3 Svenska adoptioner del i handel med barn i början av 1980-talet 269
5.7.4 Samarbetsavtal har diskuterats i syfte att undvika illegal adoptionsverksamhet 276
5.7.5 Bristande information och senfärdigt svenskt agerande i ett fall där adoptionen ogiltigförklarats i Colombia 280
5.7.6 Bristfällig administration och dokumentation i adoptionsärenden 285
5.7.7 De svenska aktörerna har inte problematiserat mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten 293
5.7.8 Sverige har accepterat höga donations- och vårdavgifter till de privata barnhemmen 295

6 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Etiopien 311

6.1 Uppdraget 311

6.2 Bedömning 312

6.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Etiopien 314
6.3.1 Adoptioner från Etiopien har skett under en lång tid 314

6.4 Bakgrunden till de internationella adoptionerna från Etiopien 315
6.4.1 Barn har lämnats till internationell adoption på grund av extrem fattigdom och sjukdom 315
6.4.2 Adoptionerna ökade snabbt under 2000-talet 316

6.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Etiopien 317
6.5.1 Adoptionscentrum är den enda svenska organisation som förmedlat adoptioner från Etiopien 318
6.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Etiopien 318
6.5.3 Övriga svenska aktörer verksamma i Etiopien 319
6.5.4 Aktörerna i Etiopien 320

6.5.5 Lag från 1960 reglerar internationella adoptioner ... 321
6.5.6 Från 1982 kräver Etiopien att alla adoptionsansökningar ska godkännas av etiopisk myndighet ... 322
6.5.7 Etiopien ratificerade FN:s barnkonvention 1991, men har inte undertecknat Haagkonventionen ... 324
6.5.8 Reviderad familjelag från 2000 ... 325
6.5.9 Nya riktlinjer för adoptionsförfarandet 2002 – krav på ackreditering av adoptionsorganisationer och barnhem ... 326
6.5.10 Nya riktlinjer 2008 – med uttryckliga krav på bidrag för att få förmedla adoptioner ... 327
6.5.11 Reviderade guidelines för ”alternative childcare” 2009 ... 327
6.5.12 Från 2011 började Etiopien vidta olika åtgärder för att komma till rätta med problem i adoptionerna ... 328
6.5.13 Lagändring 2018 innebar ett stopp för de internationella adoptionerna ... 331

6.6 Generellt om oegentligheter i Etiopiens adoptionsverksamhet ... 332
6.6.1 Tidigare studier indikerar omfattande och systematiska oegentligheter i Etiopiens adoptionsverksamhet ... 332
6.6.2 Rapporter om oegentligheter fick flera länder att avsluta adoptionerna ... 334
6.6.3 Risk att barn felaktigt har förklarats övergivna ... 335
6.6.4 Otillräcklig och felaktig information till ursprungsföräldrar – avsaknad av informerat samtycke ... 336
6.6.5 Felaktiga uppgifter och förfalskade dokument ... 337
6.6.6 Handel med barn med avlönade ”child finders” ... 338
6.6.7 Donationer och bidrag ökar risken för oegentligheter och att subsidiaritetsprincipen inte följs ... 340

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig 341
6.7.1 Inledning 341
6.7.2 I början av 1970-talet kom många barn till Sverige som fosterbarn 343
6.7.3 En etiopisk man som förmedlade adoptioner till Sverige greps 1977 och dömdes till fängelse .. 344
6.7.4 Adoptivföräldrarna har ibland adopterat barn utan giltiga medgivanden 353
6.7.5 Organiseringen av den svenska adoptionsverksamheten i Etiopien kan ha medfört ökad risk för oegentligheter 354
6.7.6 Informerat samtycke saknas i adoptioner till Sverige – föräldrarna har fått otillräcklig eller fel information 361
6.7.7 Bristfällig dokumentation i adoptionsakterna 367
6.7.8 Felaktiga uppgifter i dokumentationen har förekommit i adoptioner till Sverige – särskilt på 1970-talet 371
6.7.9 AC lämnade bidrag till lokala utvecklingsprojekt för att få förmedla adoptioner från Etiopien 381
6.7.10 Från 2009 började Sverige få tydliga signaler om oegentligheter – oklart om det rörde svenska fall 383
6.7.11 Sverige förlitade sig på AC och på Etiopiens åtgärder och fortsatte ge auktorisation för ett år i taget till 2015 386

7 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Kina 395

7.1 Uppdraget 395

7.2 Bedömning 396

7.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Kina 397

7.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Kina 398
7.4.1 Ettbarnspolitiken infördes 1979 för att reglera befolkningsökningen 398

7.4.2 Internationella adoptioner etableras i början av 1990-talet ... 400

7.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Kina ... 402
7.5.1 Svenska adoptionsorganisationer som varit aktiva i landet ... 402
7.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Kina ... 403
7.5.3 Aktörer i Kina ... 404
7.5.4 Internationella adoptioner regleras i lag 1992 ... 405
7.5.5 Ny adoptionslag 1999 ... 409
7.5.6 År 2005 ratificerar Kina 1993 års Haagkonvention ... 410

7.6 Generellt om oegentligheter i Kinas adoptionsverksamhet ... 413
7.6.1 Kina sågs till en början som ett välstrukturerat och kontrollerat adoptionsland ... 413
7.6.2 Systematiska oegentligheter har konstaterats ... 413
7.6.3 Övergivna barn är inte alltid övergivna ... 415
7.6.4 Barn har stulits och sålts till barnhem för internationell adoption ... 416
7.6.5 Donationsavgifter har lockat barnhem att hitta barn för internationella adoptioner ... 423
7.6.6 Felaktig information och döljande av ursprung ... 424

7.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig ... 425
7.7.1 Inledning ... 425
7.7.2 Både Sverige och Kina har haft intresse av ett adoptionssamarbete ... 426
7.7.3 Kinesiska myndigheter har vid ett tillfälle bekräftat att svenska adoptioner kan kopplas till handel med barn i Kina ... 427
7.7.4 Oklarheter kring donationerna till de kinesiska barnhemmen ... 443
7.7.5 Svenska aktörer har inte ifrågasatt att barnen är övergivna och saknar bakgrundsinformation ... 448

209/25 Remiss - Sveriges internationella

7.7.6 Uppgifter om oegentligheter har också framkommit i handläggningen av auktorisationer för Kina 454

8 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Polen 461

8.1 Uppdraget 461

8.2 Bedömning 462

8.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Polen 463

8.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Polen 464
8.4.1 Mycket få internationella adoptioner under kommunisttiden 464
8.4.2 De internationella adoptionerna tog fart när Polen öppnades upp mot väst 464

8.5 Aktörer, lagstiftning och den svenska adoptionsprocessen i Polen 465
8.5.1 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Polen 465
8.5.2 Verksamheten började med privata adoptioner 466
8.5.3 Svenska adoptionsorganisationer som varit aktiva i landet 467
8.5.4 Aktörer i Polen 469
8.5.5 Före 1995 saknades det regler om internationell adoption i Polen 470
8.5.6 År 1995 infördes regler om internationella adoptioner 473
8.5.7 En ny lag om familjestöd och fostervård 2012 474
8.5.8 I dag adopteras i princip inga polska barn internationellt 475

8.6 Generellt om oegentligheter i Polens adoptionsverksamhet 476
8.6.1 Inledning 476
8.6.2 Det har förekommit handel med barn för adoption 477
8.6.3 Adoptionsprocessen har kringgåtts genom falska faderskapsbekräftelser 478

8.6.4 FN:s barnrättskommitté har uppmanat Polen att stärka skyddsmekanismerna vid internationell adoption 479

8.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig..... 479
8.7.1 Inledning..... 479
8.7.2 Under 1970- och 1980-talen förekom förmedling via enskilda personer 480
8.7.3 Mot slutet av 1980-talet uppmärksammades att advokater tog ut höga arvoden..... 483
8.7.4 På 1990-talet uppdagades handel med barn i samband med privata adoptioner 485
8.7.5 Oegentliga adoptioner i samband med fadderverksamhet..... 490
8.7.6 Bristfällig dokumentation i akterna vad gäller barnets bakgrund och hur barnet blivit tillgängligt för adoption..... 491
8.7.7 Polska gravida kvinnor har rest till Sverige för att lämna barnet för adoption till svenska par 494
8.7.8 Svenska män har felaktig bekräftat faderskapet för polska barn i syfte att kringgå adoptionsprocessen..... 498
8.7.9 Även under 2000-talet har det funnits misstankar om att ett svenskt par köpt ett barn i Polen..... 499

9 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Sri Lanka..... 501

9.1 Uppdraget..... 501

9.2 Bedömning..... 502

9.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Sri Lanka 504

9.4 Bakgrunden till de internationella adoptionerna från Sri Lanka..... 505

9.5 Lagstiftning, aktörer och den svenska adoptionsprocessen i Sri Lanka 505
9.5.1 Fem svenska organisationer har varit aktiva i Sri Lanka..... 506

9.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Sri Lanka ... 507
9.5.3 Aktörerna i Sri Lanka ... 509
9.5.4 Före 1977 fick man vända sig direkt till domstol om man ville adoptera – men det ställdes krav på samtycke ... 509
9.5.5 Från 1977 skulle ansökningar gå via myndigheterna ... 510
9.5.6 Lagändring 1979 syftade till att få alla adoptioner att gå via DPCCS, även de från privata barnhem ... 511
9.5.7 Lagändring drar ut på tiden, vilket skapar osäkerhet för de involverade aktörerna ... 513
9.5.8 Ny lagstiftning 1992 förbjöd privata adoptioner ... 514
9.5.9 Brottsutredning, adoptionsstopp och översyn 2012 ... 516

9.6 Generellt om oegentligheter i Sri Lankas adoptionsverksamhet ... 517
9.6.1 Tidigare utredningar har visat på oegentligheter i Sri Lanka ... 518
9.6.2 Handel med barn i samband med internationella adoptioner ... 519
9.6.3 Förekomst av babyfarms ... 521
9.6.4 Barn blev ibland tillgängliga för adoption genom övertalning – och i vissa fall genom stöld ... 523
9.6.5 ”Falska mödrar” förekom adoptioner från Sri Lanka ... 525
9.6.6 Avsaknad av dokument samt falska handlingar ... 525
9.6.7 Lankesiska tjänstemän anklagades för att vara inblandade i oegentligheter ... 527

9.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig ... 528
9.7.1 Inledning ... 528
9.7.2 Det förekom handel med barn och ekonomiska vinster i adoptioner till Sverige, vilket svenska aktörer kände till ... 529

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.7.3 BV:s kontaktperson gjorde affärer av adoptionerna ... 535
9.7.4 Två svenska kvinnor har polisanmälts för oegentligheter ... 544
9.7.5 Adoptioner från Sri Lanka har förmedlats av aktörer som misstänkts vara involverade i oegentligheter ... 547
9.7.6 Förfalskade dokument, babyfarms och falska mödrar har förekommit i adoptionerna till Sverige ... 548
9.7.7 Särskilda problem med de privata och enskilda adoptionerna ... 553
9.7.8 Bristande dokumentation i privata och enskilda adoptionsakter från Sri Lanka ... 555
9.7.9 Det är mycket små barn som adopterats från Sri Lanka och processen i Sri Lanka har gått fort ... 560
9.7.10 NIA:s hantering av problemen i de privata adoptionerna ... 560
9.7.11 NIA:s tillsyn och resor till Sri Lanka gav en tydlig problembild men var inte särskilt kritiskt granskande ... 569
9.7.12 Organisationerna har i vissa fall agerat med försiktighet, till exempel kring nya kontakter ... 570

10 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Sydkorea ... 573

10.1 Uppdraget ... 573

10.2 Bedömning ... 574

10.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Sydkorea ... 576
10.3.1 Sydkorea är det land som Sverige har adopterat flest barn från ... 576

10.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Sydkorea ... 577
10.4.1 De internationella adoptionerna startade i efterdyningarna av Koreakriget ... 577

10.4.2 Sydkorea har inte lyckats avsluta sitt internationella adoptionsprogram trots landets ekonomiska tillväxt 578

10.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Sydkorea 580
10.5.1 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Sydkorea 580
10.5.2 Adoptionscentrum är den enda auktoriserade sammanslutning som förmedlat adoptioner från Sydkorea 582
10.5.3 Aktörer i Sydkorea 582
10.5.4 Före 1961 saknades det regler om internationell adoption i Sydkorea 584
10.5.5 År 1961 infördes regler för att underlätta internationella adoptioner 585
10.5.6 Under 1970-talet infördes två tillfälliga stopp av de internationella adoptionerna 588
10.5.7 På 1980-talet kulminerade de internationella adoptionerna men stoppades tillfälligt inför OS i Seoul 589
10.5.8 På 1990-talet ratificerade Sydkorea barnkonventionen och en ny adoptionslag trädde i kraft 590
10.5.9 År 2012 genomfördes en stor adoptionsreform 591
10.5.10 Flera viktiga lagändringar i syfte att stärka adoptionsprocessen har vidtagits de senaste tio åren 592
10.5.11 Särskilt om SAS eskortverksamhet från Sydkorea 594

10.6 Generellt om oegentligheter i Sydkoreas adoptionsverksamhet 597
10.6.1 Inledning 597
10.6.2 Tidigare utredningar av de internationella adoptionerna från Sydkorea 598
10.6.3 Barn har registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister 603
10.6.4 Brister i födelseregistreringen har inneburit risker i adoptionsprocessen 605

209/25 Remiss - Sveriges internationella

10.6.5 Andra än modern har kunnat lämna barnet för adoption ... 607
10.6.6 Påhittade bakgrundshistorier, felaktiga uppgifter och förväxling av barn ... 608
10.6.7 Barn har lämnats för adoption genom ekonomisk och moralisk press och i vissa fall genom stöld ... 609
10.6.8 Barn som rövats bort eller gått vilse har adopterats internationellt ... 611
10.6.9 Barn har adopterats internationellt från interneringsläger i Sydkorea ... 612
10.6.10 Adoptionerna har varit en lönsam verksamhet vilket äventyrat subsidiaritetsprincipen ... 613

10.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig ... 616
10.7.1 Inledning ... 616
10.7.2 Sverige har utövat politisk press på Sydkorea för att få adoptera barn ... 619
10.7.3 Barn som adopterats till Sverige har registrerats som föräldralösa trots att barnet haft kända föräldrar i livet ... 625
10.7.4 Oegentligheter i hur barn har blivit tillgängliga för adoption ... 628
10.7.5 Processen har gått fort och barn som kommit bort från sina föräldrar har adopterats till Sverige ... 636
10.7.6 Felaktiga och motstridiga uppgifter i barnets bakgrundsinformation ... 640
10.7.7 Handläggning av svenskt adoptionsbeslut och svenskt medborgarskap ... 644
10.7.8 Sverige har samarbetat med Sydkorea trots brister i adoptionsprocessen ... 644
10.7.9 Ekonomiska drivkrafter i adoptionerna till Sverige ... 648

11 Privata och enskilda adoptioner ... 655

11.1 Inledning ... 655
11.1.1 Begreppet privat och enskild adoption ... 655

11.1.2 Hur många privata och enskilda adoptioner har genomförts? ... 656
11.1.3 Skälen bakom privata och enskilda adoptioner ... 660
11.1.4 Enskilda aktörer som förmedlat adoptioner ... 661

11.2 Problem med privata adoptioner på 1970-talet leder till organisationsförändring och ny reglering ... 664

11.3 Fortsatta problem leder till skärpt reglering 1985 ... 669

11.4 Haagkonventionen och lagen om internationell adoptionsförmedling begränsar utrymmet för enskild adoption ... 675
11.4.1 NIA får ansvar att godkänna förmedlingsväg ... 675
11.4.2 Begränsningar för att få adoptera enskilt efter tillstånd från NIA ... 676

11.5 Adoptionskostnadsbidraget vid enskilda adoptioner tas bort ... 676

11.6 Fortsatta oegentligheter och flera aktörer pekar på brister vid enskild adoption ... 677
11.6.1 Oegentligheter i adoptioner från Vietnam ... 677
11.6.2 2003 års adoptionsutredning pekar på behov av översyn av de enskilda adoptionerna ... 680

11.7 2008 års adoptionsutredning föreslår skärpta krav för enskilda adoptioner ... 681

11.8 Regeringen beslutar att inte begränsa möjligheterna till enskild adoption ... 683

12 Behovet av stöd till adopterade personer och deras familjer ... 687

12.1 Inledning ... 687
12.1.1 Sverige har ett lagstadgat ansvar för hjälp och stöd före, under och efter adoption ... 687
12.1.2 Adoptionsspecifika behov och adoptionsspecifikt stöd ... 687

12.2 Tidigare studier och rapporter om behovet av särskilt stöd till personer som har adopterats ... 688

12.2.1 Redan på 1980-talet visade forskning på behovet av särskilt stöd ... 688
12.2.2 2003 års utredning konstaterade brister i befintligt stöd och behov av mer forskning ... 688
12.2.3 MFoF:s förslag om stöd före, under och efter adoption ... 692
12.2.4 Socialstyrelsen har konstaterat att det befintliga stödet inte möter det behov som finns ... 695
12.2.5 Registerstudie 2022 visar att behovet av psykiatrisk vård fortsätter upp i vuxen ålder ... 699
12.2.6 Rapport från Centrum för psykiatriforskning vid KI visar på kunskapsluckor hos vårdgivare ... 701
12.2.7 Personer som har adopterats har upplevt fler riskfaktorer för psykisk ohälsa än andra ... 705

12.3 Adoptionsspecifikt samtalsstöd ... 707
12.3.1 Områden och teman i ett samtalsstöd ... 708
12.3.2 Samtalsstöd behövs i olika faser av livet ... 714
12.3.3 Övriga målgrupper för samtalsstöd ... 717
12.3.4 Nivå och utförare ... 720
12.3.5 Det psykosociala stöd som erbjuds i dag ... 721
12.3.6 Internationell utblick ... 726

12.4 Adoptionsspecifik kunskap inom hälso- och sjukvården ... 730
12.4.1 Adoptionsspecifik kunskap inom den allmänna hälso- och sjukvården och den psykiatriska vården ... 730
12.4.2 Det finns ett särskilt barnhälsovårdsprogram för internationellt adopterade barn ... 732

12.5 Forum för erfarenhetsutbyte ... 733
12.5.1 Adopterade personer efterfrågar mötesplatser att dela erfarenheter ... 733
12.5.2 De mötesplatser som finns i dag ... 736

12.6 Stöd vid ursprungssökning ... 737
12.6.1 Ursprungssökning handlar både om biologiskt och kulturellt ursprung ... 737
12.6.2 Det efterfrågas både praktiskt och ekonomiskt stöd vid ursprungssökning ... 738

12.6.3 Det stöd som erbjuds i dag 744
12.6.4 Internationell utblick 750

12.7 Ursprungssökning genom DNA 751
12.7.1 DNA är en viktig del vid ursprungssökning..... 751
12.7.2 Adopterade önskar ekonomiskt stöd till DNA-test och en nationell DNA-databas..... 752
12.7.3 Dagens stöd vad gäller DNA 754
12.7.4 Internationell utblick 754

12.8 Rätt att få behålla sitt språk och sin kultur 757
12.8.1 Språket är en del av identiteten..... 757
12.8.2 Brister i modersmålsundervisning för adopterade barn 758
12.8.3 Rätt att få känna stolthet över sin kultur 759

12.9 Förvaring av och tillgång till adoptionsdokument..... 759
12.9.1 Adoptionshandlingar förvaras hos många olika aktörer och det är svårt att veta vad som finns var 759
12.9.2 Adopterade personer vill att adoptionsakter förvaras i ett statligt arkiv 764
12.9.3 Adopterade personers rätt att ta del av sina adoptionsdokument 765

12.10 Kompetenshöjande insatser mot professionen 768
12.10.1 Det behövs en generell kunskapshöjning 768
12.10.2 Flera lyfter behovet av adoptionsspecifik kunskap på grundutbildningarna 772

12.11 Behov av juridisk rådgivning 772
12.11.1 Tvister vid arvsskiften 772
12.11.2 Återtagande av namn..... 773
12.11.3 Frågor om medborgarskap..... 773

12.12 Forskning 773
12.12.1 Det finns behov av ny kunskap om behov och stöd till adopterade personer och deras familjer 773

12.13 Stödet bör samordnas av ett kompetens- eller resurscentrum..... 775

12.13.1 Det finns en samsyn i att det adoptionsspecifika stödet behöver samlas i ett särskilt kompetenscentrum 775
12.13.2 Tidigare förslag..... 781
12.13.3 Internationell utblick..... 783

12.14 Ett kompetens- eller resurscentrums placering, organisering och finansiering..... 785
12.14.1 Var ett centrum kan placeras..... 785
12.14.2 Organisering..... 787
12.14.3 Finansiering..... 791

Referenser.....793

1 Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter – särskilt barnets rättigheter vid adoption

1.1 Inledning

I detta kapitel redovisas Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter av särskild betydelse för verksamheten med internationella adoptioner.

1.2 Förenta nationerna (FN)

Det internationella ramverket för skyddet av de mänskliga rättigheterna tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Den följdes år 1966 av två internationella konventioner: konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De utgör det som brukar benämnas som det grundläggande ramverket för de mänskliga rättigheterna.[1] Därefter har det inom FN utvecklats ett antal internationella konventioner till skydd för utsatta individer på områden inom vilka det visat sig finnas ett särskilt skyddsbehov. Sverige har anslutit sig till en majoritet av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och rapporterar regelbundet till relevanta FN-mekanismer om det nationella arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna.

[1] The International Bill of Human Rights.

1.2.1 Kontroll av efterlevnad av konventionerna

FN har utvecklat ett system för att kontrollera att respekten för mänskliga rättigheter upprätthålls. FN:s struktur för de mänskliga rättigheterna består av FN:s råd för mänskliga rättigheter, FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter och FN-kommittéer som granskar efterlevnaden av konventionerna.

FN:s människoråd (UNHRC) har till uppgift att främja universell respekt för de mänskliga rättigheterna, behandla situationer där de kränks och ge rekommendationer till FN:s medlemsländer. Rådet ska granska MR-situationen i alla världens länder vart fjärde år.[2]

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har till uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Högkommissarien har ett kontor (OHCHR), som ger råd och praktisk hjälp till stater och arbetar på olika sätt för att främja och säkra respekten för de mänskliga rättigheterna.

För övervakning av konventionernas efterlevnad finns särskilda kommittéer med oberoende experter knutna till sig. Kommittéernas uppgift är bland annat att regelbundet granska alla stater som anslutit sig till konventionen. Till kommittéerna finns ofta en särskild rapportör knuten. Rapportören är en oberoende expert som tillsatts av FN:s råd för mänskliga rättigheter, med uppgift att undersöka och rapportera om läget i ett land eller om en specifik människorättsfråga.

1.2.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948

Efter andra världskriget fanns det en stark vilja att på internationell nivå skapa en gemensam överenskommelse om universella och odelbara rättigheter så att liknande övergrepp som de som ägde rum under kriget, inte skulle kunna ske i framtiden. FN:s generalförsamling antog den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen definierar vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är och uttrycker den gemensamma viljan och strävan hos FN:s medlemsstater att arbeta för mänskliga rättigheter, rättvisa och jämställdhet i alla världens länder. Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna är inte juridiskt bindande för de stater som skrivit under den, men det innebär ett moraliskt åtagande för

[2] Universal Periodic Review (UPR).

staterna och utgör grunden i det internationella arbetet med att övervaka de mänskliga rättigheterna i världens stater. Det har utifrån den allmänna förklaringen formulerats juridiskt bindande konventioner, vilka har antagits av FN:s generalförsamling.

Den allmänna förklaringen består av 30 artiklar som gemensamt uttrycker de grundläggande och universella fri- och rättigheterna. Artiklarna behandlar både sådant som alla har rätt till, som frihet och utbildning, och sådant som alla har rätt att vara fria från, som slaveri och tortyr. Enligt artikel 7 är alla lika inför lagen och är berättigade till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. Enligt artikel 12 får ingen utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Artikel 25 stadgar bland annat att mödrar och barn är berättigade till särskild omvårdnad och hjälp och att alla barn ska åtnjuta samma sociala skydd, vare sig de är födda inom eller utom äktenskapet.

1.2.3 1959 års deklaration om barnets rättigheter

Barns rättigheter lyftes fram inom Nationernas förbund redan 1924 genom en deklaration med fem huvudprinciper för barns skydd och välfärd.[3] För att ytterligare förstärka barns rättigheter antog FN 1959 en deklaration som innehöll tio principer. Deklarationen innehöll viktiga principuttalanden, men var inte folkrättsligt bindande för staterna.[4] Samtliga FN:s medlemsstater ställde sig bakom deklarationen. Barnet var inte åldersmässigt definierat och det fanns inget övervaknings- eller sanktionssystem.[5] I Rädda Barnens översättning hade den följande ordalydelse

1. Barnet ska åtnjuta alla de rättigheter som fastställts i denna förklaring. Varje barn utan något som helst undantag ska tillförsäkras dessa rättigheter, utan särskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller

[3] Geneva Declaration of the Rights of the Child of 1924, den 26 september 1924, League of Nations O.J. Spec. Supp. 21, at 43 (1924).
[4] Antagen av FN:s generalförsamling genom resolution 14/1386 den 20 november 1959.
[5] E. Englundh (2010), *FN:s konvention om barnets rättigheter: historik, teori och praktik*, s. 23 f.

socialt ursprung, egendomsförhållande, börd eller ställning i övrigt, vad det gäller barnet självt eller dess familj.

2. Barnet ska åtnjuta särskilt skydd och ska genom lagstiftning eller med andra medel beredas möjligheter att fysiskt, psykiskt, moraliskt, andligen och socialt utvecklas på ett sunt och normalt sätt och under fria och värdiga betingelser.
3. Barnet ska alltifrån födelsen ha rätt till ett namn och en nationalitet.
4. Barnet ska åtnjuta social trygghet. Det ska ha rätt att växa upp och utvecklas under hälsosamma förhållanden. För den skull ska både barnet och dess moder beredas särskilt skydd och särskild omvårdnad, vari innefattas ändamålsenlig vård före och efter födelsen. Barnet ska ha rätt till tillfredsställande kost, bostad, vila och fritidssysselsättning samt sjukvård.
5. Det barn som är fysiskt, mentalt eller socialt missgynnat ska beredas den särskilda behandling, fostran och vård som dess speciella tillstånd påkallar.
6. För personlighetens allsidiga och harmoniska utveckling behöver barnet kärlek och förståelse. Det ska om möjligt växa upp under alla förhållanden i en anda av tillgivenhet och i en miljö präglad av moralisk och social trygghet. Ett barn ska under sina första år icke annat än i absoluta undantagsfall skiljas från sin moder. Samhället och dess organ ska åläggas plikten att sörja för särskild omvårdnad om barn utan familj och sådana som saknar tillfredsställande existensmöjligheter. Statsbidrag eller annan hjälp till underhåll av barnen i stora familjer bör eftersträvas.
7. Barnet ska ha rätt till undervisning, vilken åtminstone på elementärstadiet ska vara kostnadsfri och obligatorisk. Barnet ska åtnjuta en undervisning som främjar dess allmänbildning och sätter det i stånd att under likvärdiga yttre betingelser utveckla sina färdigheter, sitt personliga omdöme och sin känsla för moraliskt och socialt ansvar och att bli en nyttig samhällsmedlem. Barnets bästa ska vara rättesnöret för dem som har ansvar för dess fostran och undervisning: detta ansvar vilar i första hand på föräldrarna. Barnet ska åtnjuta fullgoda möjligheter till lek och rekreation, som in-

riktas på att tjäna uppfostrans allmänna syften. Samhället och dess organ ska sträva efter att förverkliga denna rättighet.

8. Barnet ska under alla förhållanden vara bland dem som först erhåller skydd och undsättning.
9. Barnet ska skyddas mot alla former av vanvård, grymhet och utnyttjande. Det må icke göras till föremål för handel i någon form. Barnet må icke tillåtas utöva förvärvsarbete före lämplig minimiålder. Det må under inga omständigheter förmås eller tillåtas utföra sådan verksamhet eller inneha sådan anställning, som kan vara till men för dess hälsa, fostran och utbildning eller äventyra dess fysiska, andliga och moraliska utveckling.
10. Barnet ska skyddas mot all sådan påverkan som är ägnad att skapa fördomar i fråga om ras, religion och dylikt. Det ska fostras i en anda av förståelse, tolerans, vänskap mellan folken, fred och världsomfattande broderskap och till full insikt om att dess arbetsförmåga och begåvning bör ställas i medmänniskornas tjänst.

1.2.4 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) antogs 1966. Sverige undertecknade konventionen 1967 och konventionen trädde i kraft den 23 mars 1976 efter att 35 länder hade anslutit sig till avtalet. Medlemsländerna förpliktar sig att respektera invånarnas grundläggande rättigheter som liv, frihet och säkerhet, rättssäkerhet, yttrandefrihet och ett demokratiskt styrelsesätt. Genomförandet av konventionen övervakas av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén). Kommittén utvärderar regelbundet situationen i medlemsländerna.

Enligt artikel 17 får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

Enligt artikel 24.1 ska varje barn, utan diskriminering av något slag, på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social härkomst, förmögenhet eller börd ha rätt till sådant skydd från sin familjs, samhällets och statens sida som dess ställning som

minderårig kräver. Varje barn ska registreras omedelbart efter födseln och ges ett namn samt rätt att förvärva ett medborgarskap. Vidare anges det i artikel 26 att alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. Det framgår också av artikeln att lagen ska förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering.

Enligt artikel 27 ska de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.

1.2.5 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, den så kallade Kvinnokonventionen (CEDAW) antogs av FN:s generalförsamling 1979. Det är en av FN:s nio kärnkonventioner och efter barnkonventionen den som flest länder har skrivit under. Kvinnokonventionen togs fram då de allmänna instrumenten inte ansågs vara tillräckligt kraftfulla för att ta vara på kvinnors rättigheter och förhindra könsdiskriminering. Kvinnokonventionen innehåller 30 artiklar, varav de första 16 består av definitioner och rättigheter. I dem fastslås bland annat att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv, avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden och angripa beteendemönster som är stereotypa och som framställer det ena könet som bättre eller sämre än det andra.

Enligt artikel 16 f ska, med jämställdheten som grund, staterna säkerställa lika rättigheter och skyldigheter när det gäller bland annat adoption. Barnets bästa ska dock alltid komma i första hand.[6]

[6] SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt* s. 862.

1.2.6 Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption (1986 års deklaration)

År 1986 antog FN:s generalförsamling en deklaration om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption (1986 års deklaration). En av de främsta avsikterna var att minska problemet med försäljning av barn och handel med barn. Deklarationen understryker att barnet i första hand måste få vård av sina egna föräldrar och uppmuntrar staterna att ge hög prioritet åt familjens och barnens välbefinnande. I deklarationen föreskrivs att internationell adoption bör övervägas som en alternativ lösning för barnet endast om barnet inte kan placeras i en foster-[7] eller adoptivfamilj eller inte kan omhändertas i ursprungslandet. Vidare betonas det att barnets bästa bör vara det viktigaste skälet, vilket innebär att barnets intressen har absolut prioritet och går före alla andra intressen, oavsett om de är ekonomiska, politiska, statliga eller adoptivföräldrarnas intressen. Det fastställs att placeringen av ett barn inte bör leda till otillbörlig ekonomisk vinning för de inblandade och uppmuntrar staterna att fastställa riktlinjer och anta lagar som förbjuder bortförande och alla andra handlingar för olaglig placering av barn.

Deklarationen var det första internationella rättsliga instrumentet som främjade subsidiaritetsprincipen och uppmanade staterna att vidta aktiva åtgärder för att ta itu med olagliga adoptionsmetoder. Den innehåller dock inga specifika åtgärder som är inriktade på att minska handeln med barn och är inte juridiskt bindande.[8]

1.2.7 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade konventionen 1990. 196 länder har ratificerat konventionen vilket gör den till den konvention om mänsk-

[7] Numer familjehem.
[8] E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 134 f.

liga rättigheter som ratificerats av flest stater.[9] Konventionen trädde i kraft i Sverige den 2 september 1990. Till grund för riksdagens beslut att ratificera barnkonventionen fanns regeringens proposition om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter. I propositionen redogjordes för konventionens artiklar och deras förhållande till den svenska lagstiftningen. Slutsatsen var att svensk rätt och praxis till sin allmänna syftning stod i god överensstämmelse med konventionsbestämmelserna. Regeringen ansåg därför att några lagändringar inte behövde göras för att Sverige skulle kunna ratificera konventionen.[10] Barnkonventionen inkorporerades som svensk lag den 1 januari 2020 då lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft.[11]

Till konventionen hör tre fakultativa protokoll som antagits efter det att konventionen antogs. Att protokollen är fakultativa innebär att de stater som har ratificerat barnkonventionen inte är skyldiga att ratificera protokollen. De fakultativa protokollen syftar till att på olika sätt tydliggöra och utveckla konventionen i olika delar och är endast folkrättsligt bindande för de stater som ratificerat dessa. På samma sätt som när det gäller andra konventioner om mänskliga rättigheter är det möjligt att i vissa fall använda de fakultativa protokollen för att ytterligare förstå barnkonventionen.[12] Barnkonventionens två första tilläggsprotokoll antogs av FN:s generalförsamling den 25 maj 2000. Det är dels det fakultativa protokollet om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter, dels det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Sverige har ratificerat båda tilläggsprotokollen och dessa trädde i kraft i Sverige den 20 mars 2003 respektive den 19 februari 2007. Det tredje tilläggsprotokollet om en individuell klagomålsmekanism antogs av FN:s generalförsamling den 19 december 2011 och trädde i kraft den 14 april 2014 men har varken undertecknats eller ratificerats av Sverige.[13] För närvarande bereds ett förslag inom Regeringskansliet om att Sverige bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet.[14]

---

[9] SOU 2020:63 s. 91.
[10] Prop. 1989/90:107 *om godkännande av FN konventionen om barnets rättigheter*.
[11] Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
[12] Ds 2019:23 *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 41.
[13] SOU 2020:63 s. 99 f.
[14] SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*.

Konventionens struktur

Barnkonventionen består av en inledning (preambel) och 54 artiklar uppdelade i tre delar. I inledningen erinras bland annat om att barn har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Det framhålls att barnet, för att kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet, bör växa upp i en familjemiljö i en omgivning av lycka, kärlek och förståelse. Vidare erinras om bestämmelserna i 1986 års deklaration.

I del I, artiklarna 1–41, behandlas de rättigheter barn har enligt konventionen och består av så kallade sakartiklar. Dessa artiklar handlar om barnets rätt att få sina grundläggande rättigheter och behov tillgodosedda. Rättigheterna är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra. De olika rättigheterna är medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt skydd mot övergrepp och utnyttjande. Till medborgerliga och politiska rättigheter hör till exempel rätten att bli registrerad vid födseln, rätten till ett namn och en nationalitet, åsikts- och yttrandefrihet samt förbud mot tortyr eller annan omänsklig behandling. Som exempel på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan nämnas rätten till utbildning, sjukvård, social trygghet, lek och rekreation. Skydd mot övergrepp och utnyttjande innebär bland annat skydd mot fysiskt och psykiskt våld, vanvård, sexuella övergrepp och deltagande i krig.

Del II, artiklarna 42–45, tar upp bestämmelser om att sprida kunskap om konventionen till både barn och vuxna, bestämmelser om rapporteringsförfarandet och barnrättskommitténs sammansättning.

Bestämmelserna i del III, artiklarna 46–54, handlar bland annat om konventionens undertecknande, ratificering, om att konventionsstaterna kan föreslå ändringar till FN:s generalsekreterare och proceduren för det, om uppsägning och om att originaltexterna har lika giltighet.

De fyra grundprinciperna

Efter konventionens tillkomst har några bestämmelser etablerats som grundläggande principer för både tolkningen och tillämpningen av konventionen.[15] Principerna är allmänna vilket innebär att de ska

[15] SOU 2020:63 s. 98.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

vara vägledande vid bedömningar inom alla områden som konventionen täcker. Principerna är att varje barn utan åtskillnad har mänskliga rättigheter (artikel 2) som ska garantera barnets liv och överlevnad (artikel 6), att alla beslutsfattare i första hand ska beakta vad som bedöms vara bäst för barnet vid alla beslut eller åtgärder som rör barn (artikel 3) och slutligen att barnet ska få uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör det (artikel 12).

Skydd mot diskriminering

Genom artikel 2 ska en stat respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Vidare ska en stat vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas från alla former av diskriminering på grund av någon i familjens ställning, handlingar, åsikter eller tro. Liknande formuleringar återfinns i det grundläggande ramverket för de mänskliga rättigheterna.

Barnets bästa

Barnets bästa i artikel 3 är en övergripande princip och är barnkonventionens grundpelare. Enligt barnrättskommittén består principen om barnets bästa av tre delar: en materiell rättighet, en rättslig tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser.[16] Att principen är ett tillvägagångssätt betyder att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av positiva och negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Det ska också motiveras hur hänsyn har tagits till barnets bästa i beslutet, det vill säga vad som har ansetts vara till barnets bästa, vilka kriterier det grundas på och hur barnets intresse vägts mot andra intressen. Detta gäller både övergripande policyfrågor och enskilda fall.

Artikeln innehåller inte någon ledning av vad som menas med barnets bästa. Barnets bästa är på så sätt ett brett och öppet begrepp. Formuleringen kan sägas ge utrymme för flexibilitet. Samtidigt har

[16] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa.* CRC/C/GC/14, p. 6.

kommittén uttalat att flexibiliteten kan utnyttjas för manipulation. Barnrättskommittén har påpekat att barnets bästa kan tillämpas på ett anpassningsbart sätt utifrån ett enskilt barns situation, förutsättningar och behov. Konventionens övriga bestämmelser kan dock sägas sätta en miniminivå för vad som är bra för ett barn i olika situationer. Som alla andra bestämmelser i konventionen ska nämligen artikel 3.1 ses i ljuset av konventionens övriga bestämmelser. Barnrättskommittén har understrukit att innebörden av barnets bästa måste avgöras från fall till fall utifrån det enskilda barnets eller de berörda barnens specifika situation och omständigheter. Kommittén har dock understrukit att en vuxen persons personliga bedömning av ett (eller flera) barns bästa inte får ha företräde framför rättigheterna enligt konventionen; ingen rättighet ska kunna inskränkas av en skönsmässig tolkning av barnets bästa. En bedömning av ett barns bästa kan alltså inte innebära en lösning som strider mot någon av de andra bestämmelserna i konventionen.[17]

Bedömningen av barnets bästa ska genomföras unikt i varje enskilt fall, med utgångspunkt i de specifika omständigheterna för det enskilda barnet, gruppen barn eller barn i allmänhet. Dessa omständigheter handlar om individuella egenskaper hos barnet eller barnen, som ålder, kön, mognad och erfarenhet. De kan också ha att göra med att tillhöra en minoritetsgrupp, eller med att ha en fysisk, sensorisk eller intellektuell funktionsnedsättning. Omständigheterna kan även ha att göra med det sociala och kulturella sammanhang som barnet eller barnen befinner sig i, till exempel om föräldrarna är närvarande eller ej, huruvida barnet bor med dem, kvaliteten på relationerna mellan barnet dess familj eller omvårdare, livsmiljön ur ett säkerhetsperspektiv, huruvida familj, släkt och omvårdare har tillgång till goda alternativa resurser, och så vidare.[18]

Barnets bästa ska alltid beaktas och väga tungt, men behöver inte alltid vara utslagsgivande.[19] Om andra intressen tillåts väga tyngre krävs det att den beslutande myndigheten kan visa att de relevanta intressena i det enskilda fallet har vägts samman. När det gäller adoptioner går konventionen ännu längre och föreskriver att staterna ska säkerställa att största vikt ges till vad som är barnets bästa, se vidare artikel 21 nedan.

[17] SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 189 f.
[18] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, p. 48.*
[19] SOU 2020:63 s. 99.

Barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling

Genom artikel 6 garanteras ett barn den grundläggande rätten till liv som också uttrycks som en universell mänsklig rättighet i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Vidare ska ett barns överlevnad och utveckling säkerställas till det yttersta av en stats förmåga. Eftersom ett barns existens är en förutsättning för att det ska kunna åtnjuta övriga rättigheter i konventionen får artikel 6 en naturlig prioritet och blir på så sätt grundläggande för hela genomförandet av konventionen.

Barnets rätt till liv och utveckling innebär att barnet har en rätt att bli omvårdat och skyddat, att barnet har rätt till kärlek och trygghet samt att barnet har rätt till ett stabilt och varaktigt förhållande till föräldrarna.[20] I barnkonventionens preambel stadgas att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnens utveckling. För att barnet ska kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet bör barnet växa upp i en familjemiljö präglad av lycka, kärlek och förståelse. Artikel 18 rör fördelningen av ansvaret mellan barnets föräldrar och staten och måste läsas tillsammans med artikel 5 om föräldrars och familjers rättigheter och skyldigheter, artikel 3.2 om statens skyldighet att tillförsäkra barnet skydd och omvårdnad samt artikel 27 om föräldrarnas ansvar för barnets materiella välbefinnande. Staten måste i sin tur erbjuda föräldrarna lämpligt stöd och bistånd och när föräldrarna inte kan uppfylla sina skyldigheter ska staten gå in och försäkra att barnets rättigheter och behov blir tillgodosedda.

Barnets rätt att uttrycka sina åsikter

Enligt artikel 12 ska en stat tillförsäkra ett barn som är i stånd att bilda en åsikt rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör det. Barnets åsikter ska beaktas i förhållande till ålder och mognad. För att ett barn ska tillförsäkras denna rätt ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden. Det kan göras direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ. Barnet ska höras på ett sätt som är förenligt med nationella förfaranderegler.

[20] SOU 2000:77 *Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga* s. 57.

När ett barn ska adopteras är det enligt barnrättskommittén mycket viktigt att barnet hörs. Kommittén uppmanar alla konventionsstater att alltid, om det är möjligt, informera barnet om effekterna av adoption eller annan placering och att genom lagstiftning säkerställa att barnet får uttrycka sina åsikter.[21] Barnrättskommittén har samtidigt uttalat att ett barn har rätt att avstå från att utöva sin rättighet; att uttrycka åsikter är för barnet ett val, inte en skyldighet. Konventionsstaterna måste säkerställa att barnet får all den information och rådgivning som behövs för att fatta det beslut som är till förmån för barnets bästa.[22]

Barnets rätt till namn, identitet och kännedom om sitt ursprung

Enligt artikel 7 ska barnet registreras omedelbart efter födelsen och från födelsen ha rätt till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Rättigheterna ska förstås som en del av ett barns rätt till överlevnad och utveckling. Barnrättskommittén rekommenderar till exempel att en stat, som ett första steg mot att säkerställa rättigheterna till överlevnad och utveckling, vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla barn registreras när de föds. Detta kan enligt kommittén uppnås genom ett universellt, välskött registreringssystem som är kostnadsfritt och tillgängligt för alla. För att ge bra resultat måste systemet vara flexibelt och lyhört för familjernas förhållanden, till exempel genom att mobila registreringsenheter tillhandahålls där det behövs.[23]

Det finns stater som har lämnat in förklaringar och gjort reservationer när det gäller artikel 7 bland annat för att trygga anonymiteten för de genetiska föräldrarna vid adoptioner eller för donatorerna vid konstgjord befruktning. Barnrättskommittén har understrukit vikten av att en stat erkänner olika former för familjebildning och att begreppet förälder därför bör tolkas brett. Enligt kommittén omfattar begreppet bland annat biologiska/genetiska föräldrar, adoptivföräldrar, fosterföräldrar och medlemmar av den utökade familjen

[21] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009) *Barnets rätt att bli hörd* (CRC/C/GC/12) p. 55 och 56.
[22] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009) *Barnets rätt att bli hörd* (CRC/C/GC/12) p. 16.
[23] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 7 (2005) *Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom* (CRC/C/GC/7) p. 25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

enligt lokal sedvänja. Att föräldrar omfattar både de genetiska föräldrarna, eftersom det kan vara viktigt av bland annat medicinska skäl, och föräldrarna vid födelsen skulle mot den bakgrunden vara ett rimligt antagande.[24]

Rätten till vetskap om föräldrarna är inte absolut. Av artikelns ordalydelse framgår att ett barn så långt det är möjligt ska ha denna rätt. Formuleringen ifrågasattes av flera länders delegater, eftersom den ansågs kunna ge upphov till en godtycklig tolkning av artikeln. Ett sätt att säkerställa denna rättighet så långt det är möjligt är att ett barn registreras vid födelsen och att en stat säkerställer att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. För att det ska vara möjligt måste det finnas upplysningar att bevara. Det finns situationer då det är omöjligt att säkerställa att ett barn får vetskap om sina föräldrar till exempel i de fall det är okänt vem barnets föräldrar är. Det kan också vara så att modern inte vet vem fadern är eller inte kan förmås att tala om vem fadern är.[25]

Barnets rätt att bli vårdat av sina föräldrar

Enligt artikel 7 har barnet rätt att så långt det är möjligt bli vårdat av sina föräldrar. Denna artikel är nära sammankopplad med artikel 9 enligt vilken konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt i ett särskilt fall, till exempel vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas om var barnet ska bo. Konventionsstaterna ska respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

[24] SOU 2020:63 s. 358.
[25] SOU 2020:63 s. 359.

Enligt artikel 16 får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Artikel 16 är tillämplig på alla barn utan diskriminering. Barnets rätt till privatliv ska skyddas i alla situationer, inklusive i familjen och vid ett omhändertagande.

Barnets rätt att behålla sin identitet

Enligt artikel 8 har barnet rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet ska konventionsstaterna ge lämpligt stöd och skydd i syfte att återupprätta barnets identitet. Artikeln har sitt ursprung i de erfarenheter som oppositionen i Argentina genomlevde under militärdiktaturen. Barn till oppositionen togs ifrån sina föräldrar och adopterades bort till regimvänliga familjer. Artikel 8 har till syfte att motverka den typen av barnarov.[26]

Barnrättskommittén har inte utarbetat någon allmän kommentar i relation till artikel 8 och begreppet ”identitet”. Kommittén har dock i en allmän kommentar om barnets bästa uttalat att i ett barns identitet ingår egenskaper som kön, sexuell läggning, nationellt ursprung, religion och trosföreställningar, kulturell identitet och personlighet.[27] Av artikel framgår att en stat ska respektera ett barns rätt att behålla sin identitet utan olagligt ingripande (unlawful interference). I ljuset av artikel 3 om barnets bästa skulle det kunna finnas tillfällen då det är befogat att lagligen beröva ett barn delar av sin identitet, till exempel i samband med adoption eller i det fall då ett barn behöver skydd.[28]

Skyldigheten att återupprätta barnets identitet gäller oavsett om ett barn berövats en del av eller hela sin identitet. Det innebär att om ett barn av någon anledning berövas endast sitt namn ska en stat ge lämpligt stöd och skydd i syfte att återupprätta barnets namn.

[26] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2007), *Legislative History of the Convention on the rights of the child Volume I*, s. 133 f.
[27] Barnombudsmannen. Svensk översättning av *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa (CRC/C/GC/14)*, p. 55.
[28] SOU 2020:63 s. 388.

Motsvarande gäller om ett barn berövas sitt medborgarskap, sina släktförhållanden eller någon annan del av sin identitet. Vad som avses med lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta ett barns identitet framgår inte av artikeln eller av förarbetena till konventionen. Formuleringen lämnar ett utrymme för respektive stat att avgöra vilket stöd och skydd som ska ges, med den enda begränsningen att stödet och skyddet måste vara lämpligt för syftet och så pass effektivt att återupprättandet sker snabbt. Vad som avses med ”snabbt” definieras emellertid inte heller av konventionen. Barnrättskommittén har uttalat att om ett barns identitetshandlingar har skaffats åt barnet på olagligt vis, och barnet begär återställande av sina identitetshandlingar, bör en stat vidta åtgärder bland annat genom att utfärda korrigerade dokument. [29]

Barnets rätt till skydd och stöd samt alternativ omvårdnad

Enligt artikel 19 har samhället en skyldighet att vidta åtgärder för att skydda barn mot fysiska och psykiska övergrepp från vårdnadshavarens sida. Detta ska ske genom att staten vidtar alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård.

Enligt artikel 20 barnkonventionen har ett barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö, eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö, rätt till särskilt skydd och stöd från statens sida. Konventionsstaterna ska i enlighet med sin nationella lagstiftning säkerställa alternativ omvårdnad för ett sådant barn. Sådan omvårdnad kan bland annat innefatta placering i familjehem, kafalah i islamisk rätt[30], adoption eller om nödvändigt, placering i lämpliga institutioner för omvårdnad av barn. Då lösningar övervägs ska vederbörlig hänsyn tas till önskvärdheten av kontinuitet i ett barns uppfostran och till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund. Ett barn som tillhör ett urfolk eller en nationell

[29] SOU 2020:63 s. 389.
[30] En permanent form av familjehemsplacering.

minoritet har också rätt till sitt eget kulturliv (se artikel 30). Vidare har ett barn rätt att upprätthålla kontakt med sina föräldrar såvida det inte strider mot barnets bästa (jämför artikel 9). Barnrättskommittén har uttryckt att principen om sammanhållning av familjer bör beaktas vid en placering, till exempel bör syskon inte skiljas åt. Även ålder bör beaktas. Kommittén understryker att en placering alltid bör bedömas från fall till fall och att det behövs skräddarsydda lösningar baserade på barnets behov och faktiska situation.[31]

Barnets rättigheter vid adoption

Barn som adopteras har utöver vad som stadgas i artikel 20 ett ytterligare skydd i artikel 21 som anger att konventionsstater som erkänner eller tillåter adoption ska säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa. Vidare framgår det av förarbetena till artikel 21 i konventionen att det var viktigt att formuleringen tydligt hänvisade till barnets och inte föräldrarnas bästa. Inga andra intressen får ges större vikt än barnets bästa vid en adoption.[32] En individuell bedömning av barnets bästa ska enligt barnrättskommittén genomföras i varje enskilt fall, med utgångspunkt i de specifika omständigheterna för det enskilda barnet. Enligt barnrättskommittén ska barnets bästa vara den avgörande faktorn vid beslut om adoption.[33] Formuleringen skiljer sig från den i artikel 3 (grundprincipen om barnets bästa). I artikel 3 anges att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Artikel 3 innebär att också andra intressen än barnets kan beaktas.

Konventionsstaterna ska säkerställa att adoption av ett barn godkänns endast av behöriga myndigheter, som i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden och på grundval av all relevant och tillförlitlig information beslutar att adoptionen kan tillåtas med hänsyn till barnets ställning i förhållande till föräldrar, släktingar och vårdnadshavare och att, om så krävs, de personer som berörs har lämnat ett informerat samtycke till adoptionen på grundval av sådan

[31] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 *Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet* (CRC/C/GC/6) p. 40.
[32] SOU 2020:63 s. 868.
[33] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) *om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa* (CRC/C/GC/14) p. 38 och 48.

rådgivning som kan behövas. Vad som är att anse som behörig myndighet framgår inte uttryckligen av konventionen. För att en myndighet ska kunna vara behörig är det dock rimligt att utgå ifrån att det bör vara reglerat vilka myndigheter eller organisationer som har till uppgift att pröva beslut om adoption.[34]

Av artikel 21 (a) framgår också att de personer som berörs ska ha gett sitt informerade samtycke till adoptionen, om det krävs och på grundval av sådan rådgivning som kan behövas. Vilka personer som berörs framgår inte men det torde vara självklart att föräldrar, vårdnadshavare och barnet berörs. Det innebär att även barnets samtycke kan krävas. I artikeln anges inga åldersgränser för när ett barn kan ge sitt samtycke. Barnrättskommittén har dock i dialogen med olika stater understrukit vikten av att kräva att barn över 12 år ger sitt samtycke för att en adoption ska kunna ske.[35]

Vad det innebär att ett samtycke ska vara informerat förklaras inte närmre i artikeln och inte heller genom förarbetena till konventionen. Av doktrin framgår att det är tydligt att begreppet togs in för att säkerställa att samtycket skett frivilligt och att den som gett sitt samtycke förstår konsekvenserna av adoptionen.[36] Av artikeln framgår inte heller vilken rådgivning som kan behövas. Det framgår dock att det informerade samtycket ska kunna ges på grundval av en sådan rådgivning om så krävs. Det borde innebära att rådgivningen ska innehålla information som leder till att den som lämnar ett samtycke har förstått konsekvenserna av en adoption. Av artikel 16 i 1986 års deklaration[37] framgår att tillräcklig tid och adekvat rådgivning bör ges till barnets egna föräldrar, de potentiella adoptivföräldrarna och i förekommande fall barnet för att kunna fatta beslut om barnets framtid så tidigt som möjligt.[38]

Till skillnad mot de andra artiklarna i konventionen gäller artikel 21 endast de stater som erkänner och tillåter adoption. Det ursprungliga förslaget syftade till att införa en skyldighet att underlätta adoption där så var lämpligt men flera islamiska stater motsatte sig den formuleringen eftersom det enligt islamsk rätt inte är möjligt med

[34] SOU 2020:63 s. 869.
[35] SOU 2020:63 s. 870 f.
[36] J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 794 f.
[37] FN:s deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption.
[38] SOU 2020:63 s. 871.

adoption.[39] Inom islamisk rätt har i stället kafalah utvecklats som är en permanent form av familjehemsplacering.[40]

Internationell adoption kan övervägas som alternativ form av omvårdnad om barnet inte kan tas om hand på annat lämpligt sätt i sitt hemland. Artikel 21 bör även läsas i relation till artikel 20.3 där det framgår att ett barn som berövats sin familjemiljö endast om det är nödvändigt ska placeras på en institution för omvårdnad av barn. Vad som är till ett enskilt barns bästa, någon form av placering i barnets hemland, inklusive placering på institution, eller internationell adoption måste bedömas utifrån en mängd olika faktorer, till exempel ålder, språk, kultur och familjeförhållanden.[41] Att det finns en rangordning framgår även av artikel 17 i 1986 års deklaration som innehåller en liknande formulering. Möjligheten att omhänderta barnet i det egna hemlandet ska prövas först.[42]

En viktig princip är att förebygga att en internationell adoption inte leder till otillbörlig ekonomisk vinning för de personer som medverkar i den. Konventionsstaterna ska vid behov ansluta sig till de bilaterala och multilaterala avtal som behövs för att säkerställa att adoptionen sker genom behöriga myndigheter och organ. Här bör också nämnas att staterna enligt artikel 35 ska vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn oavsett syfte och form, se vidare nedan. Detsamma nämns i det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Motsvarande formulering finns även i artikel 20 i 1986 års deklaration som enligt förarbetena till barnkonventionen var en av utgångspunkterna för artikel 21.[43]

Rättigheter för barn med funktionsnedsättning

I artikel 23 erkänns att ett barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv. Det ska ske under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och som möjliggör barnets aktiva deltagande

[39] J. Tobin (2019), s. 766.
[40] SOU 2020:63 s. 828.
[41] J. Tobin (2019), s. 796.
[42] SOU 2020:63 s. 871 f.
[43] SOU 2020:63 s. 873.

i samhället. Genom artikeln erkänns också rätten till särskild omvårdnad för ett barn med en funktionsnedsättning. Vidare ska en stat, inom sina tillgängliga resurser, säkerställa att barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får stöd. Ett stöd som syftar till att säkerställa att barnet får effektiv tillgång till olika tjänster på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling.[44] I relation till artikel 6 innebär artikel 23 att en stat ska ge ett barn med funktionsnedsättning och barnets föräldrar eller andra med ansvar för omvårdnaden av barnet stöd som främjar barnets överlevnad och utveckling.[45] Barnrättskommittén har uttalat att barn med funktionsnedsättning får bäst omsorg och omvårdnad i sin egen hemmiljö, förutsatt att familjen får tillräcklig hjälp på alla områden.[46]

Rättigheter för barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk ska ett barn som tillhör en sådan minoritet eller ett sådant urfolk inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk (artikel 30).

Rätten att ha sitt eget kulturliv bör också ses i ljuset av artikel 7 om rätt till ett namn och artikel 8 om rätt att behålla sin identitet. Barnrättskommittén understryker att en stat ska säkerställa att barn som tillhör ett urfolk kan få traditionella namn som deras föräldrar väljer i överensstämmelse med sina kulturella traditioner, och rätten att behålla sin identitet.[47]

Skydd mot handel med barn

Enligt artikel 35 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn oavsett syfte och form. Konventionsstaterna ska skydda barnet mot alla andra former av ut-

[44] SOU 2020:63 s. 920.
[45] SOU 2020:63 s. 922.
[46] SOU 2020:63 s. 932.
[47] SOU 2020:63 s. 1174.

nyttjande som kan skada barnet i något avseende (artikel 36. Artikeln omfattar bortföranden både inom ett land och mellan länder. Ett bortförande behöver inte inbegripa någon ersättning eller ha ett kommersiellt motiv.[48]

Det framgår inte av artikeln vad som avses med försäljning av eller handel med barn. I artikel 2 protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi definieras försäljning av barn som ”varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning”. Av protokollet framgår att ett otillbörligt framkallande av samtycke till adoption av ett barn i strid med tillämpliga internationella rättsliga instrument om adoption omfattas. Det ska gälla oavsett om brottet begås inom ett land eller är gränsöverskridande och oavsett om det begås i organiserad form eller av en enskild person,[49] se vidare nedan.

Rätt till rehabilitering och social återanpassning

Enligt artikel 39 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp; tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; eller väpnade konflikter. Sådan rehabilitering och sådan återanpassning ska äga rum i en miljö som främjar barnets hälsa, självrespekt och värdighet.

Artikelns tillämpningsområde är inte begränsat i fråga om vem som utsatt barnet, utan omfattar såväl offentliga och privata aktörer som enskilda. Det kan vara en tjänsteman, familjemedlem, främling eller ett annat barn. Det finns inte heller någon geografisk begränsning. Övergreppet behöver inte ha begåtts i Sverige, utan artikeln är tillämplig även för ett barn som befinner sig i Sverige men blivit utsatt i utlandet.[50]

Begreppet rehabilitering omfattar åtgärder för att främja ett barns fysiska och psykiska återhämtning eller tillfrisknande. Genom arti-

[48] SOU 2020:63 s. 1356.
[49] SOU 2020:63 s. 1357.
[50] SOU 2020:63 s. 1524.

kel 24 har ett barn därtill rätt att få tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, oavsett orsaken till behovet.[51]

Det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnpornografi och barnprostitution

Protokollet inleds med en ingress som förklarar bakgrunden till och syftet med protokollet. Av ingresstexterna framgår bland annat att de stater som är parter i protokollet varit allvarligt oroade av den omfattande och ökande internationella handeln med barn i syfte att sälja barn, bedriva barnprostitution och barnpornografi samt att de har beaktat att det, för att bättre uppnå syftena med barnkonventionen och genomförandet av bestämmelserna i denna, särskilt artiklarna 1, 11 och 21 samt 32-36, är lämpligt att utöka de åtgärder som konventionsstaterna bör vidta för att garantera att barn skyddas från försäljning, barnprostitution och barnpornografi. Vidare framgår att protokollet syftar till en helhetssyn och följaktligen ett heltäckande insats mot problemen med försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Av artikel 1 följer att staterna ska förbjuda försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi enligt bestämmelserna i protokollet. I artikel 2 definieras vissa uttryck i protokollet. Där framgår att i protokollet avses med

a) försäljning av barn: varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning,

b) barnprostitution: användning av ett barn i sexuella handlingar mot betalning eller någon annan form av ersättning,

c) barnpornografi: framställning, av vilket som helst slag, av ett barn som deltar i verkliga eller simulerade oförblommerade sexuella handlingar eller varje framställning av ett barns könsorgan för huvudsakligen sexuella syften.

Enligt artikel 9.3 ska staterna vidta alla möjliga åtgärder som syftar till att se till att allt lämpligt bistånd ges till offren för de brott som avses i protokollet, inbegripet fullständig återanpassning i samhället och fullständig fysisk och psykisk återhämtning. Staterna ska också, enligt artikel 9.4, säkerställa att alla barn som är offer för de brott

[51] SOU 2020:63 s. 1524.

som anges i protokollet får tillgång till lämpliga förfaranden för att, utan diskriminering, söka ersättning för skador från dem som är juridiskt ansvariga.

Enligt barnrättskommittén omfattar förbudet mot försäljning av barn inte bara för sexuell exploatering, utan även överföring av organ, tvångsarbete och situationer där adoption utgör försäljning av barn.[52]

1.2.8 FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och Palermoprotokollet

I december 2000 öppnades för undertecknande FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (UNTOC) och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet). En proposition med förslag att Sverige skulle godkänna FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet lämnades till riksdagen i juni 2003.[53] Riksdagen antog regeringens förslag och konventionen trädde i kraft den 29 september 2003. Palermoprotokollet började gälla i Sverige den 25 december 2003.

Syftet med Palermoprotokollet är enligt artikel 2 att förebygga och bekämpa handel med människor, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter och att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften. Genom utformningen av Palermoprotokollet har man för första gången på global nivå kommit överens om en rättsligt bindande definition av människohandel. I artikel 3 a definieras sådan handel genom en uppräkning av olika åtgärder (rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande) som begås med vissa medel (hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person) för ett utnyttjandesyfte (åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri

[52] The Committee on the Rights of the Child. *Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*. CRC/C/156, Distr.: General 10 September 2019, III. A. 14.
[53] Prop. 2002/03:146 *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, träldom eller avlägsnande av organ). Vad gäller människohandel med barn anges särskilt i artikel 3 c att rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål betraktas som handel med människor även om inget av de medel som anges i artikel 3 a har använts. Med barn avses, enligt artikel 3 d, en person som är under 18 år.

Enligt artikel 10.1 ska staternas rättsvårdande myndigheter, immigrationsmyndigheter och andra berörda myndigheter på lämpligt sätt samarbeta med varandra genom informationsutbyte i enlighet med vars och ens nationella lag. Informationen ska kunna tjäna som underlag för beslut om personer som passerar eller försöker passera en nationsgräns med resehandlingar tillhörande andra personer, eller utan resehandlingar, är förövare av eller offer för handel med människor och vilka slags resehandlingar som personer har använt eller försökt använda för att passera en nationsgräns i syfte att bedriva handel med människor.

1.2.9 Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog den 25 september 2015 resolutionen Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agendan innebär att alla medlemsländer i FN förbundit sig att arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030. Agendan innehåller 17 mål och 169 delmål som i Sverige kallas de globala målen. Dessa ersätter de tidigare milleniemålen, men är mer omfattande. Målen i Agenda 2030 är universella och ska tillämpas i alla länder som gemensamt bär ett ansvar för dess genomförande. De är också integrerade och odelbara. Agenda 2030 tydliggör att hållbar utveckling är avgörande för en gemensam framtid och att alla tre dimensionerna av hållbar utveckling, den ekonomiska, den miljömässiga och den sociala, måste samverka. Agendan underlättar och stödjer ett sektorsövergripande arbete på alla nivåer i samhället vilket är en förutsättning för en hållbar utveckling.

Barnets rättigheter i adoptionsprocessen har direkt koppling till flera mål och delmål i agendan, till exempel mål 1 om att utrota fattigdom, mål 10 om minskad ojämlikhet och delmål 16.2 om att skydda barn mot övergrepp, utnyttjande, människohandel och våld.

Att säkerställa efterlevnaden av barnets rättigheter är ett led i processen för att uppfylla de globala målen och i förlängningen att genomföra Agenda 2030.

1.3 Europarådet

Europarådet bildades efter andra världskriget för att säkerställa respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Inom Europarådets ram utarbetades Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Inom ramen för organisationen har även två konventioner om adoption av barn utarbetats: 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn och 2008 års Europarådskonvention om adoption av barn.

1.3.1 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europakonventionen öppnades för undertecknande den 4 november 1950 och trädde i kraft den 3 september 1953. Sverige undertecknade konventionen den 28 november 1950 och ratificerade den ett drygt år senare, den 4 februari 1952. Den 1 januari 1995 inkorporerades Europakonventionen genom en särskild lag: lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.[54] Europakonventionen kan därmed tillämpas direkt vid svenska domstolar och myndigheter. Det har också införts en regel i regeringsformen som innebär att lagar eller föreskrifter inte får meddelas i strid med Europakonventionens bestämmelser (2 kap. 19 § regeringsformen). Konventionen kan därmed i praktiken jämställas med grundlag, vilket innebär att den skiljer sig från andra konventioner som Sverige har ratificerat, till exempel barnkonventionen. Konventionen har alltså en särskild ställning och betydelse i svensk rätt.

Något som också skiljer Europakonventionen från andra internationella konventioner (till exempel barnkonventionen) är att enskilda har getts klagorätt till en gemensam domstol, Europadom-

[54] Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

stolen, som har behörighet att meddela för svarandestaten folkrättsligt bindande domar. Den som anser sig ha blivit utsatt för en kränkning av rättigheterna enligt konventionen har således möjlighet att vända sig till Europadomstolen och få sin sak prövad efter det att nationella rättsmedel är uttömda.

Rätten till familjeliv

Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. I vissa undantagsfall kan det emellertid vara tillåtet, eller till och med behövligt, att inskränka denna rättighet. Dessa undantag faller under punkten 2 i artikeln och innefattar sådana situationer som dels har stöd i nationell lag, dels är nödvändiga med hänsyn till vissa uttalade aspekter i ett demokratiskt samhälle.

Av flera domar i Europadomstolen framgår att relationen mellan barnet och ursprungsfamiljen är central för det familjeliv som artikel 8 avser att skydda. Andra släktband än föräldraskap kan utgöra barns familjeliv. Syskon ingår vanligen i barns familjeliv[55] och även mor- och farföräldrar kan i vissa fall ingå.[56]

Artikel 8 har bedömts ge särskilda rättigheter för adopterade personer.[57] För denna fråga har Europarådet även två särskilda konventioner: 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn och 2008 års Europarådskonvention om adoption av barn, se vidare nedan. Länder har blivit fällda i Europadomstolen för att de brutit mot artikel 8 i Europakonventionen när de inte i tillräcklig utsträckning beaktat den adopterades rätt till sitt ursprung.[58] Domstolen har slagit fast att rätten till information om sitt ursprung, är en del av rätten till privatliv enligt artikel 8 Europakonventionen. I de fall då två rättighetshavares rätt ställs mot varandra måste en avvägning göras mellan dessa. Det kan exempelvis handla om moderns rätt till anonymitet kontra barnets rätt till information om sitt ursprung. Ett land får inte kategoriskt tillgodose en av rättighetshavarnas rättigheter på bekostnad av den andres utan en avvägning måste göras.

[55] Olsson mot Sverige (nr 1) no. 57324/08 den 13 maj 2014 och Moustaquim mot Belgien no. 12313/86 den 18 februari 1991.
[56] Vermeire mot Belgien no. 12849/87 den 29 november 1991, Marckx mot Belgien no. 6833/74 den 13 juni 1979, Bronda mot Italien 40/1997/824/1030 den 9 juni 1998 och Scozzari och Giunta mot Italien no. 39221/98 och 41963/98 den 13 juli 2000.
[57] Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet (2015), *Handbok om europeisk rätt rörande barnets rättigheter* s. 109 ff.
[58] Godelli mot Italien no. 333783/09 den 25 september 2012.

Förbud mot diskriminering

I artikel 14 anges att åtnjutande av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

1.3.2 1967 och 2008 års Europarådskonventioner om adoption

Europarådets medlemsstater kom 1967 överens om en konvention om adoption av barn. Sverige ratificerade konventionen samma år.[59] Konventionen tillkom i syfte att göra reglerna om adoption mer enhetliga vid en tidpunkt då det fanns stora olikheter i synen på och förfarandet vid adoption. Konventionen reglerar myndigheternas handläggning av adoptionsärenden men innehåller även materiella adoptionsregler. För att en adoption ska vara giltig ska den ha beviljats av judiciell eller administrativ myndighet. Konventionen behandlar även vilka samtycken som krävs för att adoption ska få äga rum (artikel 5). Beträffande barn i äktenskap ska föräldrarnas och beträffande barn utom äktenskap moderns samtycke inhämtas. Saknar barnet föräldrar som kan lämna samtycke, fordras samtycke av den person eller det organ som utövar föräldramyndigheten i deras ställe. I vissa speciella fall kan man underlåta att inhämta samtycke eller bortse från att samtycke har vägrats. Moderns samtycke till adoption får inte lämnas förrän viss tid, minst sex veckor, har förflutit efter barnets födelse. Om sådan tid inte har föreskrivits i lag, gäller att så lång tid ska ha förflutit från barnets födelse att modern enligt adoptionsmyndighetens uppfattning har kunnat återhämta sig tillräckligt efter nedkomsten. Åtgärder ska vidtas för att hindra varje otillbörlig vinning på grund av att barn lämnats till adoption (artikel 15). Till följd av att Sverige 2003 införde regler som möjliggör för två registrerade partner att gemensamt adoptera ett barn, och för en registrerad partner att adoptera den andra registrerade partnerns barn, fränträdde Sverige konventionen samma år.

Mot bakgrund av att många av bestämmelserna i 1967 års Europarådskonvention om adoption ansågs vara föråldrade och stå i strid

[59] Prop. 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m.m.*

med den praxis som utarbetats av Europadomstolen, påbörjades 2003 arbetet med att ta fram en ny konvention om adoption av barn. 2008 års Europarådskonvention om adoption antogs av Europarådet den 27 november 2008. Syftet med denna konvention är i princip detsamma som i 1967 års konvention, nämligen att harmonisera medlemsstaternas materiella rätt genom att föreskriva minimiregler. Förändringar i konventionen jämfört med 1967 års Europarådskonvention om adoption är bland annat att faderns samtycke till adoptionen krävs även när barnet är fött utom äktenskapet och att barnets samtycke krävs om barnet har uppnått tillräcklig mognad för att förstå vad saken gäller. Staterna får också tillämpa konventionens bestämmelser i förhållande till registrerade partner och heterosexuella och homosexuella sambor.

De två konventionerna har inte haft någon större inverkan då de endast reglerade internationella adoptioner i europeiska länder (och inte på global nivå). De ratificerades huvudsakligen av traditionella mottagarstater.[60]

1.4 Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH)

Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) är en mellanstatlig organisation som arbetar för att gradvis göra reglerna inom den internationella privaträtten i de deltagande länderna enhetliga.[61] HCCH styrs och finansieras av dess medlemmar.[62]

HCCH:s uppdrag är att tillhandahålla internationellt överenskomna lösningar genom förhandlingar, antagande och tillämpning av internationella fördrag, Haag-konventionerna, samt instrument som kan vägleda stater i utvecklingen av sina egna lagstiftningslösningar. Sedan starten har över 50 konventioner och instrument antagits genom HCCH.

Till HCCH finns ett sekretariat, Permanenta byrån, med säte i Haag. Permanenta byrån består av en generalsekreterare och fyra sekreterare samt ett trettiotal tjänstepersoner som förbereder och organiserar möten samt utför de utredningar som krävs för de ämnen

[60] E. Loibl (2019), s. 133 f.
[61] Artikel 1 Stadga för Haagkonferensen för internationell privaträtt.
[62] För närvarande 91 medlemsstater.

som konferensen tar upp.[63] Till skillnad mot FN har HCCH inget system för kontroll av efterlevnad av konventionerna. Permanenta byrån bedriver dock ett omfattande arbete för att stödja ett effektivt genomförande av HCCH:s konventioner och instrument, bland annat genom att publicera förklarande rapporter, guider till god praxis och annat material. Den erbjuder även utbildningar och teknisk assistans.

1.4.1 1965 års Haagkonvention

Under 1950- och 60-talet tillsattes europeiska arbetsgrupper för att diskutera adoptionslagstiftning. År 1957 samlade UN Technical Assistance Administration och The International Social Service (ISS) en konferens med experter på internationella adoptioner för att ta fram en uppsättning grundläggande principer. På 1960-talet hölls European Seminar on Inter Country Adoption i Leysin, Schweiz, som använde dessa principer för att utarbeta och sprida en stadga som kom att bli den grundläggande ramen/normen för de internationella adoptionerna. Bland de ämnen som togs upp vid Leynar-seminariet, diskuterades utarbetandet av det första multilaterala privata internationella avtalet om adoption mellan länder för att ta itu med brådskande frågor om domstolsförfaranden för adoption. Detta kulminerade i 1965 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag och erkännande av domar om adoption.[64] Fördraget reglerade behörighetsregler, lagval och ömsesidigt erkännande av adoptionsbeslut. Dessutom fastställdes att en adoption endast ska beviljas om den föregås av en grundlig utredning om barnets bästa. Konventionen behandlade i första hand internationella rättsliga aspekter på internationell adoption, men gav inga praktiska riktlinjer för de förfaranden som ska tillämpas i samband med detta. Detta var förmodligen anledningen till att den endast ratificerades av tre stater (Österrike, Storbritannien och Schweiz).[65]

Konventionen innebar att antingen det land där adoptivföräldrarna var medborgare eller det land där de bodde hade jurisdiktion att besluta om adoption. Detta för att säkra barnets legala status i

[63] Artikel 5 och 6 Stadga för Haagkonferensen för internationell privaträtt.
[64] *The Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Decrees Relating to Adoption*, 15 November 1965.
[65] E. Loibl (2019), s. 133 f. och M. Jänterä-Jareborg (1994), *Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption.* Nordic Journal of Law 63:185–203, s. 186.

det land där barnet förväntades växa upp. Domstolen i det landet skulle tillämpa sin nationella lagstiftning på adoptionen. Barnets nationella lagstiftning skulle också ha betydelse vad gällde barnets adopterbarhet.[66]

År 1965 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att göra en översyn av regleringen av internationella adoptioner. Bestämmelserna i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap ansågs delvis föråldrade och saknade reglering av svensk myndighets behörighet i internationella adoptionsärenden samt bestämmelser om rättsverkningarna av internationella adoptioner.[67] År 1969 kom utredningen med sitt slutbetänkande[68] med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption, vilket förslag förutsatte Sveriges tillträde till 1965 års Haagkonvention.[69] Sverige ratificerade dock inte konventionen.

1.4.2 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

I slutet av 1980-talet uppmärksammades att antalet internationella adoptioner hade ökat dramatiskt i många länder sedan slutet av 1960-talet och att detta medförde många komplexa frågeställningar. Det fanns ett behov av juridiskt bindande regler och ett samarbetssystem länderna emellan. År 1988, när antalet internationella adoptioner nådde sin högsta nivå med över 19 000 och det var uppenbart att tidigare internationella rättsliga instrument var otillräckliga för att undanröja missbruk, föreslog Haagkonferensens permanenta byrå att man skulle utarbeta ett utkast till en konvention om adoption av barn som kommer från utlandet.[70] Resultatet blev den i Haag den 29 maj 1993 antagna konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (1993 års Haagkonvention).

Konventionen innehåller regler som ska säkerställa att barnets bästa beaktas vid internationella adoptioner, bestämmelser om samarbete mellan staterna samt regler om att adoptioner som genomförs

[66] K. Lee (2021), *The Global Orphan Adoption System: South Korea's Impact on It's Origin and Development*, s. 39.
[67] SOU 1969:11 *Internationell adoptionsrätt* s. 37.
[68] SOU 1969:11.
[69] O. Hellberg (1977), *Internationella adoptioner – aktuella problem mot rättshistorisk bakgrund*. SvJT 1977, s. 728 ff.
[70] E. Loibl (2019), s. 131 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

i enlighet med konventionen ska erkännas av övriga konventionsstater. Syftet är att internationella adoptioner ska ske inom ramen för ett samarbetssystem mellan de stater som ansluter sig till konventionen, och att ansvaret för adoptioner delas mellan ursprungslandet och mottagarlandet. Konventionen är det mest betydelsefulla försöket att ta itu med olagliga och kommersiella metoder i det internationella adoptionssystemet.[71] En medlemsstat är endast formellt skyldig att tillämpa konventionens bestämmelser gentemot andra medlemsstater. I november 2000 antog en så kallad specialkommission emellertid en rekommendation som innebär att medlemsstaterna så långt det är praktiskt möjligt ska tillämpa de normer och garantier som finns i konventionen i samband med adoption från stater som inte är medlemmar i konventionen.[72]

Konventionen bygger på progressiv implementering.[73] Ett land behöver inte uppfylla alla kriterier för att kunna ratificera konventionen. Ett ovillkorligt krav är dock att utse en centralmyndighet som kan utfärda ett så kallat Haagintyg[74] (artikel 23-intyg).[75]

Konventionen bygger på ett ömsesidigt förtroende

Konventionen är en ömsesidig konvention vilket innebär att både mottagarlandet och ursprungslandet måste ha ratificerat och implementerat konventionen för att kunna garantera att konventionens krav uppfylls.[76] Det innebär att mottagarländerna måste bedöma om ursprungslandet uppfyller kraven enligt konventionen vid ett samarbete, till exempel att ursprungslandet har ett fungerande barnskyddssystem. Det följer av artikel 1 i konventionen att det inte finns någon skyldighet att samarbeta med samtliga anslutna länder.[77]

Behöriga myndigheter i ursprungslandet ansvarar för att kontrollera barnets identitet, adoptionsbarhet och se till att det nödvändiga samtycket till en adoption har givits fritt, fullständigt och informerat utan ekonomiska incitament och i den form som krävs samt att

[71] E. Loibl (2019), s. 131 f.
[72] SOU 2003:49 *Adoption – till vilket pris?* s. 124.
[73] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guide No.1*, s. 40 f.
[74] Ett intyg på att en adoption har gjorts i enlighet med 1993 års Haagkonvention. Det är landet, där beslut om adoption fattas, som ska utfärda intyget.
[75] Möte med HCCH i Haag 2023-10-02.
[76] Möte med tidigare generalsekreteraren för HCCH Hans van Loon i Haag 2023-10-02.
[77] Möte med HCCH i Haag 2023-10-02.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

subsidiaritetsprincipen följs. Myndigheterna i den mottagande staten är skyldiga att granska de presumtiva adoptivföräldrarnas lämplighet att adoptera internationellt, att ge dem lämpliga råd och att se till att barnet tillåts resa in och bosätta sig permanent i det mottagande landet.

På grundval av tanken om ömsesidigt förtroende ska adoptioner som av den behöriga myndigheten i ursprungslandet intygas vara gjorda i enlighet med konventionen automatiskt erkännas i det mottagande landet (artikel 23). Detta system ersatte den traditionella tvåstegsprocessen, där adoptionsförfarandet i ursprungslandet i princip upprepades i det mottagande landet. Förfarandet i två steg uppfattades ofta som besvärligt eftersom adoptivföräldrarna var tvungna att gå genom två rättsliga adoptionsförfaranden. Den dubbla processen utgjorde dock ett visst skydd i adoptionssystemet, eftersom även domstolarna i mottagarländerna då måste bedöma om adoptionen var till barnets bästa.[78]

Trots idén om ömsesidigt förtroende är de mottagande länderna fortfarande skyldiga att göra egna bedömningar av ursprungsländernas system för internationella adoptioner och tillförlitligheten hos den information som lämnas om barnen. Det finns ursprungsländer som har ratificerat konventionen men som antingen är ovilliga eller oförmögna att genomföra den på ett adekvat sätt. Myndigheterna i det mottagande staterna kan därför inte nödvändigtvis lita på att deras utländska motsvarigheter på ett korrekt sätt uppfyller de uppgifter och det ansvar som åligger dem och att de föreslagna barnen är tillgängliga för internationell adoption. Detta är anledningen till att vägledningen till konventionen betonar ett gemensamt ansvar

> För att konventionen ska uppfylla sina mål för barnets bästa måste de fördragsslutande staterna inte bara ta på sig sina egna särskilda ansvarsområden, utan också dela vissa andra. I huvudsak ska mottagarstaterna och ursprungsstaterna ha ett gemensamt ansvar för att få konventionen att fungera som det var tänkt, och de måste arbeta tillsammans för att säkerställa en effektiv reglering av adoptioner.[79]

Detta innebär också att mottagarländerna måste vidta proaktiva åtgärder när systematiska övergrepp förekommer, genom att försöka undanröja dem, om nödvändigt genom att avbryta eller vägra adoptioner från ett ursprungsland. Det gemensamma ansvaret innebär

[78] E. Loibl (2019), s. 171 f.
[79] HCCH (2012), *Accreditation and adoption accredited bodies. General principles and guide to good practice Guide no 2*, s. 113.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

också att mottagarstaten ska vägra att erkänna en adoption om adoptionen är uppenbart oförenlig med grunderna för rättsordningen i den staten, med hänsyn tagen till barnets bästa (artikel 24).

Enligt tidigare anställda på MIA och MFoF är ansvarsfördelningen en god tanke men den möjliggör samtidigt att allt ser bra ut på ytan utan att det är det. Det krävs därför en bra dialog mellan länderna.[80]

Förutsättningar för adoption

Först och främst ska det fastställas av myndigheterna i ursprungslandet att barnet kan adopteras (artikel 4 a). I överensstämmelse med barnkonventionen ålägger även 1993 års Haagkonvention ursprungsstaterna att, i enlighet med den så kallade subsidiaritetsprincipen, först och främst beakta möjligheterna att finna en lämplig familj i hemlandet för barn som inte kan växa upp i sin ursprungsfamilj, innan de överväger internationell adoption. Därefter måste konstateras att adoptionen är till barnets bästa och att de personer, myndigheter och institutioner som enligt ursprungslandets lag ska samtycka till adoptionen har fått korrekt information och rådgivning och att moderns samtycke (om så behövs) har getts efter barnets födelse (artikel 4 b och c) Det är även viktigt att barnet, med hänsyn till dess ålder och mognad, fått information och rådgivning om adoptionens verkningar samt att hänsyn tagits till barnets önskemål (artikel 4 d) Kraven på samtycke till adoption syftar inte bara till att skydda barnets rättigheter, utan även de ursprungliga föräldrarnas rättigheter.

En adoption får ske endast om den mottagande statens behöriga myndigheter har fastställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna är behöriga och lämpade att adoptera och att de har fått den rådgivning som kan vara nödvändig samt fastställt att barnet har eller kommer att få tillstånd att resa in i och stadigvarande bosätta sig i den staten (artikel 5).

[80] Möte med tidigare anställda på MIA och MFoF 2023-02-15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Informerat och frivilligt samtycke

Enligt artikel 4 c 1993 års Haagkonvention får en adoption äga rum endast om de behöriga myndigheterna i ursprungsstaten har säkerställt att

- de personer, institutioner och myndigheter som ska ge sitt samtycke till adoption har fått den rådgivning som behövs och vederbörligen underrättats om verkningarna av sina samtycken, framför allt om huruvida en adoption kommer att leda till att det rättsliga förhållandet mellan barnet och dess ursprungsfamilj upphör eller inte,
- sådana personer, institutioner och myndigheter frivilligt har gett sitt samtycke i föreskriven rättslig form och att samtycket uttryckts eller bestyrkts i skrift,
- samtyckena inte har åstadkommits genom betalning eller genom ersättning av något slag och inte har återkallats, och
- moderns samtycke, där sådant krävs, har getts först efter barnets födelse.

Vidare krävs att de behöriga myndigheterna har säkerställt att

- barnet har fått rådgivning och vederbörligen informerats om verkningarna av adoptionen och av sitt samtycke till adoptionen i de fall då sådant samtycke krävs,
- hänsyn har tagits till barnets önskemål och mening,
- barnets samtycke till adoptionen, där sådant samtycke krävs, har getts frivilligt i föreskriven rättslig form och har uttryckts eller bestyrkts i skrift,
- sådant samtycke inte har åstadkommits genom betalning eller ersättning av något slag.

Enligt HCCH:s Guide to Good Practice är kravet på att inhämta vederbörliga samtycken till adoptionen en viktig del för att bekämpa bortförande av, försäljning av och handel med barn. Den som inhämtar samtycke ska försäkra sig om att

- den som lämnar samtycket förstår konsekvenserna av sitt beslut,
- samtycket har lämnats frivilligt och inte erhållits genom ekonomisk eller annan belöning,
- en nybliven moder inte ger sitt samtycke förrän en tid efter barnets födelse,
- barnets samtycke inhämtats vid behov. [81]

Enligt HCCH är det känt att ursprungsstaterna ofta kan sakna resurser för att se till att korrekta samtycken erhålls. Eftersom samtycken oftast inhämtas på lokal nivå är det viktigt att staterna har tillförlitlig och etisk personal som kan övervaka samtyckesförfarandet. Staterna bör vidta åtgärder för att övervaka verksamheten hos utländska ackrediterade organ eller personer för att säkerställa att inga otillbörliga påtryckningar utövas av dem, eller för deras räkning av mellanhänder för att erhålla medgivanden till adoptioner. Detta är av särskild vikt i länder där stark adoption inte är kulturellt känt. I sådana sammanhang måste konsekvenserna av ett internationellt adoptionsförfarande studeras noggrant och vid behov återspeglas i lagstiftningen. Mottagarstaterna måste se till att de organ och de personer som de godkänner för att genomföra adoptioner är av högsta etiska och moraliska kvalitet.[82]

Subsidiaritetsprincipen

Möjligheterna att omhänderta barnet inom ursprungslandet ska enligt 1993 års Haagkonvention alltid prövas före alternativet internationell adoption. Att barnet får växa upp i sin biologiska familj är den lösning som ska väljas i första hand. Därefter följer alternativen växa upp hos anhöriga, växa upp i en familj i ursprungslandet (foster- eller adoptivfamilj) och slutligen att växa upp i en familj i annat land. Detta kallas i detta sammanhang för subsidiaritetsprincipen.

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

[81] HCCH (2008), p. 77.
[82] HCCH (2008), p. 78–79.

skrivningen i 1993 års Haagkonvention är inte att förneka eller ignorera andra alternativ för barnets vård, utan att understryka vikten av permanent familjevård som alternativ till vård i den biologiska familjen. Tanken är att placeringen av ett barn i en familj, inklusive internationell adoption, är den bästa lösningen framför alla andra vårdformer och det är särskilt att föredra framför vård på institution. Skrivningen fastställer den fundamentala principen att barn inte är isolerade individer utan föds in i och tillhör en viss omgivning. Endast om denna omgivning av olika anledningar inte kan tillgodose ett minimum av omsorg och utbildning ska adoption övervägas. Möjligheten att få en materiellt bättre framtid är i sig inte tillräckligt för att tillgripa adoption.[83]

I artikel 4 b läggs ansvaret för att barnets situation är utredd och att det är till barnets bästa att adopteras utomlands på ursprungsstaten. Orsaken till detta är att ursprungsstaten har bäst möjlighet att avgöra att det inte finns någon inhemsk möjlighet för barnet. Den mottagande staten har emellertid möjlighet att kontrollera detta, eftersom denna stat ska samtycka till att adoptionsförfarandet får fortskrida. I praktiken har dock den mottagande staten svårt att i ett enskilt fall kontrollera om tillräckliga ansträngningar har gjorts för att ge barnet en familj i ursprungslandet.[84]

Förbudet mot otillbörlig ekonomisk vinst

Ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet. Endast kostnader och utgifter, inbegripet rimliga yrkesmässiga arvoden till personer som medverkar vid adoptionen, får debiteras eller betalas. Ledning, administration och anställda i de sammanslutningar som medverkar vid en adoption får inte ta emot ersättning som är orimligt hög i förhållande till utförda tjänster (artikel 32). Centralmyndigheterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med en adoption och för att förhindra tillvägagångssätt som strider mot konventionens syften (artikel 8). Enligt HCCH:s vägledning kan otillbörlig ekonomisk vinning uppstå i följande situationer

[83] SOU 2003:49 s. 124.
[84] SOU 2003:49 s. 124 f.

- När lönen för det ackrediterade organets representant i ursprungsstaten är för hög jämfört med den genomsnittliga lönen för arbetstagare i det landet som utför samma typ av arbete utanför adoptionssammanhang.
- Det ackrediterade organets administrationskostnader är för höga i förhållande till de tjänster som tillhandahålls.
- De donationer och bidrag som krävs av de blivande föräldrarna används för personliga ändamål.[85]

Båda staterna har ansvar för att adoptionen är till barnets bästa

Enligt artikel 17 får ett beslut i ursprungsstaten om att ett barn ska överlämnas för vård hos tilltänkta adoptivföräldrar, endast fattas om

a) centralmyndigheten i den staten har säkerställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna samtycker,

b) centralmyndigheten i den mottagande staten har godkänt ett sådant beslut förutsatt att den statens lag eller centralmyndigheten i ursprungsstaten kräver sådant godkännande,

c) centralmyndigheterna i båda staterna har samtyckt till att adoptionsförfarandet får fortskrida, och

d) det i enlighet med artikel 5 har fastställts att de tilltänkta adoptivföräldrarna är behöriga och lämpade att adoptera samt att barnet har eller kommer att få tillstånd att resa in i och stadigvarande bosätta sig i den mottagande staten.

Artikeln ger uttryck för det gemensamma ansvaret för att adoptionen är till barnets bästa. Både ursprungslandet och mottagarlandet måste ge grönt ljus innan barnet lämnar landet.[86] Om mottagarlandet upptäcker oklarheter i dokumentationen, till exempel två olika födelsedatum för barnet så ska ursprungslandet undersöka vad det beror på.[87]

Artikel 17 c är av central betydelse för möjligheterna att indirekt upprätthålla den svenska rättens adoptionsförutsättningar även när själva adoptionsbeslutet ska fattas i ett annat konventionsland (nor-

[85] HCCH (2012), s. 75 ff.
[86] Möte med den tidigare generalsekreteraren för HCCH Hans van Loon i Haag 2023-10-02.
[87] Möte med HCCH i Haag 2023-10-02.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

malt barnets ursprungsland). Skulle det sistnämnda landets lag exempelvis inte kräva att ett barn som fyllt tolv år och de biologiska föräldrarna samtyckt till adoptionen, kan den svenska socialnämnden kräva sådana samtycken innan den lämnar sitt eget samtycke enligt artikel 17 c till att adoptionsförfarandet får fortskrida. Förarbetena synes utgå ifrån att denna möjlighet ska utnyttjas.[88]

Barnets rätt till sitt ursprung

Enligt artikel 30 ska berörda myndigheter säkerställa att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria. Myndigheterna ska också säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger det.

Rätt till rådgivning och hjälp och stöd efter adoption

Enligt artikel 9 ska centralmyndigheterna främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt HCCH måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.[89]

[88] Prop. 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor* s. 66 ff.
[89] HCCH (2008), s. 125.

2 Begreppet oegentligheter inom internationella adoptioner

2.1 Begreppet oegentligheter är centralt för Adoptionskommissionens uppdrag

Adoptionskommissionen har i uppdrag att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet. Kommissionen behöver därför definiera begreppet oegentligheter, det vill säga vilket agerande som vi bedömer vara oegentligt.

I utredningens direktiv anges att oegentligheter kan vara av olika slag, allt från en så kallad illegal adoption, det vill säga en adoption som är ett resultat av övergrepp som bortförande, försäljning, människohandel och andra olagliga aktiviteter, till olika former av oetiskt eller olämpligt agerande av olika deltagare i processen. Gränsen mellan illegal adoption och andra oegentligheter kan enligt direktiven vara svår att dra. Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen vid de analyser som görs av de olika aktörernas ansvar utgå från vid tiden rådande regelverk och organisering samt beakta de attityder och normer som fanns i samhället vid den aktuella tiden.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

2.2 Tidigare definitioner och beskrivningar av begreppet oegentligheter[1]

2.2.1 HCCH använder begreppen illegal adoption och illicit practices

Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) publicerade 2023 ett omfattande dokument som ska stödja konventionsländerna i att identifiera, förebygga och hantera oegentligheter.[2] I det dokumentet använder HCCH de övergripande begreppen ”illegal adoption” och ”illicit practices”. Med illegal adoption avses en adoption som kommit till stånd genom övergrepp såsom bortförande, handel med barn och annan olaglig verksamhet mot barn som vanligtvis är förbjudet enligt lag. Med illicit practices avses agerande som leder till situationer där ett barn adopteras utan respekt för barnets rättigheter eller för de skyddsåtgärder som följer av 1993 års Haagkonvention.[3] Detta innefattar handlingar som är förbjudna enligt lag, men även olika former av oetiskt eller omoraliskt agerande. Det kan exempelvis handla om försäljning eller handel med barn, att de biologiska föräldrarna har utsatts för påtryckningar eller blivit lurade beträffande adoptionens innebörd eller konsekvensen 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.[4]

Begreppet illegal adoption kan sägas vara något missvisande eftersom alla adoptioner måste fastställas av domstol och blir därmed rättsligt sett legala. Däremot kan adoptionsprocessen innehålla olagliga element fram till och med domstolens beslut. Nigel Cantwell[5] definierar illegal adoptions som adoptioner som, trots att de har legaliserats av behörig rättslig eller administrativ myndighet, är ett resultat av olagliga ageranden.[6]

[1] Alla översättningar från engelska till svenska i detta avsnitt är Adoptionskommissionens egna.
[2] HCCH (2023). *Toolkit for Preventing and Addressing Illcit Practices in Intercountry adoption*.
[3] HCCH (2023), s. 24.
[4] HCCH (2012), Discussion Paper: Co-operation between Central Authorities to develop a common approach to preventing and addressing illicit practices in intercountry adoption cases.
[5] Nigel Cantwell är konsult inom området barns mänskliga rättigheter och har haft uppdrag för bland annat UNICEF och International Social Service (ISS).
[6] N. Cantwell (2017), *The sale of children and illegal adoption*, s. 10.

2.2.2 FN:s särskilda rapportörer har beskrivit olika former av olagliga adoptioner

År 2017 presenterade FN:s särskilda rapportör om försäljning och sexuell exploatering av barn en rapport om olagliga adoptioner och hur de kan förebyggas och bekämpas.[7] I rapporten beskrivs en rad olika former av olagliga adoptioner som har förekommit och som fortfarande förekommer. De vanligaste metoderna är kidnappning av spädbarn (till exempel genom falsk information till föräldrar om att deras barn var dödfött eller dog kort efter födseln), att de biologiska föräldrarnas samtycke erhålls genom vilseledande uppgifter eller genom tvång, betalning för barnet samt mutor som betalas till mellanhänder som är involverade i adoptionsprocessen. En del i dessa metoder är förfalskning av dokument och kringgående av regler. De dokument som förfalskas kan vara födelseattest, medicinska handlingar, moderns identifikationshandlingar, resultat av DNA-test och handlingar som utvisar vårdnadsöverflyttning eller övergivandeförklaring.[8] Genom att exempelvis överdriva barnets medicinska behov kan barnet klassificeras som tillgängligt för adoption internationellt trots att barnet i prakten skulle kunna adopteras nationellt.[9] I rapporten beskrivs även att kryphål i lagstiftningen har använts för att kringgå adoptionsprocessen enligt 1993 års Haagkonvention. FN:s barnrättskommitté har till exempel uppmärksammat att utländska föräldrar beviljats vårdnaden om barnet och sedan genomfört en nationell adoption i sitt hemland för att kringgå adoptionsprocessen i Uganda.[10] Det har även förekommit att kafalah-omvårdnad har omvandlats till en nationell adoption när barnet har förts till det mottagande landet.[11]

[7] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017.
[8] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017, p. 28.
[9] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017, p. 34 och 50.
[10] Se även Unicef (2014), *Study on Legal Guardianship and Adoption practices in Uganda.* Study report 2014 och The African child Policy forum (ACPF), (2012), *Intercountry Adoption. An African Perspective*, s. 15.
[11] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-forth session 27 february–24 March 2017, p. 49.

I september 2022 publicerades ett unikt gemensamt uttalande från flera av FN:s särskilda rapportörer[12] med en uppmaning till staterna att förhindra olagliga internationella adoptioner. I uttalandet identifieras både de rättigheter som kränks genom olagliga adoptioner och staternas skyldigheter att vidta åtgärder för att förhindra och reparera olagliga adoptioner. Av uttalandet framgår att olagliga adoptioner möjliggörs genom en mängd olika olagliga ageranden eller metoder[13], såsom bortförande och försäljning av barn eller handel med barn, påtvingade försvinnanden och olovligt avlägsnande av barn i samband med påtvingade försvinnanden samt bedrägligt agerande vid beslutet om barnets adopterbarhet, förfalskning av officiella handlingar, brist på korrekt samtycke från biologiska föräldrar, tvång och otillbörlig ekonomisk vinning av mellanhänder och korruption. Dessa ageranden beror på brister i barnskyddssystemen som utnyttjas av kriminella nätverk, ofta med inblandning av statliga tjänstemän eller som ett resultat av tillåtande statlig politik.[14]

2.2.3 Nederländernas utredning delade upp oegentligheter i olagligt och oetiskt agerande

De senaste åren har flera länder utrett oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten, till exempel Belgien,[15] Chile,[16] Danmark,[17] Frankrike[18] och Schweiz.[19] Det pågår även utredningar i Sydkorea och Norge. Dessa utredningar har använt olika begrepp

[12] The UN Committee on the Rights of the Child (CRC), the Committee on Enforced Disappearances (CED), the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice and Reparation, the Special Rapporteur on the Sale and Sexual Exploitation of Children, the Special Rapporteur on Trafficking in Persons especially Women and Children, and the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances.
[13] Illegal acts or illicit practices.
[14] United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*. Publicerad den 28 september 2022 och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. den 5 december 2022.
[15] Belgisk utredning (2021), Panel of experts on intercountry adoption. *Final Report, 14 august 2021.*
[16] Riksdagens andra kammare Chile (2019), *Rapport från den särskilda kommission som utreder de statliga organens agerande i samband med oegentligt förfarande i adoptions- och inskrivningsprocesserna gällande underåriga samt kontroll av dessas resa utomlands* (svensk översättning).
[17] Ankestyrelsen (2024), *Mistanke om ulovlige forhold i adoptioner fra Chile til Danmark 1978–1988.* 2021 och *Adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne*.
[18] Gouvernement (2023), *Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France.*
[19] SHAW (Zurich University of Applied Sciences), (2023), *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunfts-ländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv*.

för att beskriva oegentligheter i internationella adoptioner. Nederländernas utredning som publicerade sin rapport 2023, den så kallade Joustra-utredningen, ägnade stor uppmärksamhet åt att definiera vad de ansåg vara oegentligheter.[20] I beslutet om inrättandet av utredningen användes termen ”abuses” utan närmare definition. I motiveringen till beslutet om inrättande av utredningen nämns även ”illegal adoption”. Joustra-utredningen menade att det är uppenbart att ett agerande eller en underlåtenhet som stred mot överenskomna lagar och förordningar vid den aktuella tidpunkten ska betraktas som ”abuse”.[21] Däremot ansågs det mer komplicerat när ageranden eller underlåtenheter inte uttryckligen var förbjudna enligt gällande nationella eller internationella lagar och bestämmelser vid den aktuella tidpunkten, men kunde vara etiskt tvivelaktiga. Joustra-utredningen landade i att förstå ”abuses” på följande sätt:

> Agerande eller underlåtenhet som strider mot tillämpliga nationella och internationella lagar och förordningar, samt agerande eller underlåtenhet som inte formellt strider mot tillämpliga nationella och internationella lagar och förordningar, men som är etiskt tvivelaktiga.

Utredningen tog alltså både hänsyn till lagstiftning som var tillämplig vid den aktuella tidpunkten för adoptionen och samhällets dåtida syn på adoption. Genom att historisera oegentligheterna på det sättet, det vill säga förstå historien i relation till de förutsättningar som rådde i samtiden, menade utredningen att de kunde undvika fallgropar som efterklokhet utan att för den sakens skull betrakta det som hänt i ett alltför milt perspektiv.[22] Utredningen poängterade att de inte uttalade sig om juridisk skuld och juridiskt ansvar.[23] Som exempel på olagligt agerande angav de[24]

- korruption,
- förfalskning av dokument,

[20] *Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (Commissie onderzoek interlandelijke adoptie).* 2023.
[21] Det kan vara brott mot internationell rätt, lagen i ursprungsstaten eller nederländsk lag. Som exempel anges att det strider mot barnkonventionen att avsiktligt göra det omöjligt eller svårare att spåra den adopterades ursprung.
[22] Y. Balk, G. Frerks och B. de Graaf (2022), *Investigating Historical Abuses An Applied History Perspective on Intercountry Adoption in the Netherlands, 1950s–Present*, Journal of Applied History).
[23] Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021), Report *(unofficial translation).* Government of the Netherlands, s. 13 f.
[24] Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021), *Consideration, Analysis, Conclusions, Recommendations and Summary*, s. 15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

- utverkande av samtycke mot ersättning eller under tvång,
- handel med barn,
- kidnappning,
- babyfarms (platser där kvinnor görs gravida eller där de vistas för att föda barnet, för att sedan ge upp sitt nyfödda barn för internationell adoption), och
- döljande av barnets identitet.

Som exempel på oetiskt agerande angav de

- utverkande av samtycke under falska förespeglingar eller under moralisk press,
- utnyttjande av fattigdom eller andra sociala eller kulturella omständigheter som krig, naturkatastrofer och sociala tabun,
- bristande arkivering, och
- brist på dokumentation och brist på transparens i dokumentationen.

2.3 Adoptionskommissionens definition av oegentligheter

2.3.1 Olagliga adoptioner och oetiska ageranden

Det finns ingen juridisk definition av begreppet oegentligheter utan begreppet definieras på olika sätt utifrån de förhållandena som föreligger i den specifika verksamheten. Gemensamt är dock att begreppet oegentligheter innefattar en mängd oönskade beteenden som får olika konsekvenser.

Internationellt används begreppen illegal adoption och illicit practices. I enlighet med den terminologin har vi definierat oegentligheter utifrån begreppen olagliga adoptioner och oetiska ageranden. Med en olaglig adoption avser vi en adoption som omfattar ageranden som strider mot lagar och andra regler. Vissa av dessa ageranden kan vara brottsliga. Med oetiska ageranden avser vi ageranden som leder till situationer där ett barn adopteras utan

209/25 Remiss - Sveriges internationella

respekt för barnets och ursprungsföräldrarnas rättigheter eller för de skyddsåtgärder som följer av 1993 års Haagkonvention.

Begreppen ger inte uttryck för en gradering av allvar: båda beskriver ageranden som kan anses oegentliga och som kan medföra lika allvarliga konsekvenser för barnet och föräldrarna. Ofta samverkar dessutom olika ageranden med varandra och ett oetiskt agerande kan bli en grogrund för ett olagligt agerande.

2.3.2 Exempel på olagliga adoptioner

Avsaknad av samtycke från barnets vårdnadshavare

Samtycke kan saknas eller lämnats av en person som inte är barnets vårdnadshavare, till exempel en mormor eller en granne. Det kan även vara så kallade falska mödrar (acting mothers) som lämnar samtycke till adoption.

Bortförande av barn

Bortförande av barn kan ske genom att kidnappa ett barn (människorov) eller felaktigt informera föräldrar om att deras barn var dödfött eller dog kort efter födseln.[25] Ett annat exempel är att barnet tas från ett barnhem där det lämnats in för tillfällig omsorg, till exempel för att modern behöver arbeta. Barnet kan även rövas bort i samband med att det gått vilse eller på annat sätt kommit bort från sina föräldrar.

Förfalskning av barnets dokument

Förfalskning innebär att ändra ett dokument så att det innehåller falsk information.[26] Det kan ske genom att uppgifter om barnet manipuleras eller avsiktligt utelämnas. De dokument som förfalskas kan vara födelseattest, medicinska handlingar, föräldrarnas identifikationshandlingar, resultat av DNA-test och handlingar som utvisar vårdnadsöverflyttning eller övergivandeförklaring.[27]

[25] HCCH (2023), s. 23.
[26] HCCH (2023), s. 23.
[27] HCCH (2023), s. 84.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Barnets födelsedatum kan ändras i syfte att göra barnet adopterbart. Barnet kan beskrivas som föräldralöst trots att det har en förälder i livet (paper orphan) eller som övergivet trots att det inte är det. Adoptivmödrar kan få barnets födelseattest utfärdad med sitt namn som den biologiska modern (så kallade kuddadoptioner) eller adoptivfäder kan felaktigt bekräfta faderskapet till barnet.

Handel med barn

Med handel med barn avses varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning.[28] Handel med barn i internationella adoptioner omfattar ofta att en kedja av olika aktörer, till exempel advokater, läkare, barnmorskor, socialarbetare, personal på barnhem, nunnor och högt uppsatta tjänstemän som samarbetar för att möjliggöra adoptionen. I vissa fall har dessa aktörer erhållit stora summor pengar men det behöver inte vara stora belopp för att handel ska uppstå. Även vid mindre belopp kan det uppstå en kedja av mellanhänder som i sig skapar ett självförstärkande system av ömsesidiga intressen.

En annan form av handel med barn är så kallade ”babyfarms” eller ”baby factories” som innebär att en gravid kvinna – frivilligt, under tvång eller mot ersättning – bor på ett särskilt boende under graviditeten där hon sedan föder sitt barn som lämnas till adoption.

2.3.3 Exempel på oetiskt agerande

Bristfällig administration och dokumentation

Adopterade personer som söker sitt ursprung får inte sällan besked om att deras handlingar har förstörts i översvämningar, bränder eller genom angrepp av skadedjur. Avsaknad av information och dokument i adoptionsakter kan bero på bristande administration eller rutiner för arkivering i ursprungslandet. Det kan också bero på att myndigheter, barnhem eller adoptionsorganisationer inte har efterfrågat information eller inte dokumenterat den information som

[28] Artikel 2 i det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Se även HCCH (2023), s. 25.

finns. Brister i dokumentation kan i vissa fall även vara en medveten handling för att dölja en olaglig adoption. Det kan därför vara svårt eller nästintill omöjligt att avgöra om brister i dokumentationen beror på ett olagligt eller ett oetiskt agerande. Oavsett om bristfällig dokumentation beror på slarv, bristande resurser eller medvetet döljande av information så blir konsekvensen att det försvårar för den adopterade att söka sitt ursprung. Det gör det också svårt för mottagarländerna att säkerställa att adoptionen är till barnets bästa.

Utverkande av samtycke under moralisk press eller falska förespeglingar

Ett samtycke till adoption ska vara frivilligt och informerat. Även om det finns ett samtycke kan det ha lämnats under sådana förutsättningar att det kan ifrågasättas om samtycket är reellt. Samtycket kan till exempel ha lämnats utan att föräldrarna har fått tillräcklig information om vad adoptionen innebär. Föräldrar kan få handlingar som de inte kan läsa och/eller förstå på grund av analfabetism, brist på tolk, bristande utbildning eller på grund av att dokumentet är skrivet på ett språk som de inte förstår.[29] Även kulturella skillnader i förståelse av vad en adoption innebär kan utnyttjas för att få föräldrar att lämna sina barn för internationell adoption. Föräldrarna kan till exempel tro att adoptivföräldrarna ska ge vård och utbildning till barnet och att barnet efter en tid ska återvända hem. Samtycke kan även erhållas genom vilseledande uppgifter eller genom påtryckningar. Föräldrarna kan till exempel få information om att barnet har en sjukdom som endast kan behandlas i ett annat land. Föräldrarna kan krävas på en vårdkostnad för barnet som de inte behöver betala om de lämnar barnet för adoption. Personal på till exempel mödrahem kan övertala modern att lämna barnet för adoption med motiveringen att både barnets och moderns liv blir bättre genom adoptionen.

[29] HCCH (2023), s. 106.

Otillräckliga ansträngningar att söka en nationell lösning före internationell adoption

Enligt såväl barnkonventionen som 1993 års Haagkonvention anses det vara bäst för ett barn att få växa upp i sin biologiska familj eller med släktingar. Därefter följer alternativen växa upp i en familj i ursprungslandet och slutligen att växa upp i en familj i annat land. I ett sammanhang där internationella adoptioner inneburit en lönsam marknad kan subsidiaritetsprincipen komma att kränkas.

Avsteg från en rättssäker adoptionsprocess

Ett sätt att göra avsteg från en rättssäker adoptionsprocess är att vårdnaden förs över på de blivande adoptivföräldrarna i barnets ursprungsland, sedan förs barnet till adoptivföräldrarnas hemland där adoptionen genomförs.[30] Ett annat exempel är att adoptioner genomförts utan de tillstånd som krävs.

Att inte respektera de skyddsåtgärder som omgärdar adoptionsprocessen innebär en risk för att adoptionen inte sker med respekt för barnets rättigheter.

2.3.4 Bedömning av oegentligheter över tid

Adoptionskommissionens uppdrag sträcker sig över en tidsperiod på över 70 år. Under den tidsperioden har såväl kunskap som värderingar och regler om adoption utvecklats och förändrats. En viktig fråga har därför varit att ta ställning till hur ageranden i det förflutna ska värderas och bedömas. Att i ett historiskt perspektiv bedöma om ett agerande varit oegentligt är en komplex uppgift. En del av det som uppmärksammas i dag kan ha bedömts helt annorlunda när det inträffade.

I tidigare svenska utredningar som gällt uppgörelser med ageranden lång tid tillbaka, har olika förhållningssätt valts. 1997 års Steriliseringsutredning hade i uppdrag att kartlägga tillämpningen av de tidigare steriliseringslagarna och överväga principer för gottgörelse till de drabbade. Steriliseringsutredningen lade stor vikt vid att problematisera ansvarsutkrävande i efterhand och strävade efter en

[30] HCCH (2023), s. 46.

historiserande bedömning.[31] Vanvårdsutredningen hade, till skillnad mot 1997 års Steriliseringsutredning, inte i uppdrag att belysa ansvarsfrågan i vid mening. Däremot innebar uppdraget att kartlägga vanvård och man behövde därför ta ställning till vad som skulle anses utgöra ”övergrepp och vanvård”. Vanvårdsutredningen valde att utgå från barnets rättigheter enligt barnkonventionen när de definierade vad som skulle betraktas som vanvård historiskt.[32] De utgick alltså från ett samtida rättighetsperspektiv.

Det finns risker med båda dessa två förhållningssätt. Att bedöma vad som ska anses vara oegentligt utifrån ett samtida rättighetsperspektiv riskerar att leda till anakronistisk moralism, det vill säga att vända tidsföljden och applicera vår tids värderingar på ageranden i det förflutna. Att å andra sidan enbart utgå från de historiska aktörernas dåtida normer riskerar att förringa de kränkningar som skett.[33]

Den nederländska Joustra-utredningen undersökte oegentligheter på två sätt: ageranden i strid med internationell rätt, lagen i ursprungsstaten eller nederländsk lag samt ageranden som inte stred mot sådana förordningar men som ansågs vara etiskt oansvariga av samtiden vid själva tidpunkten. De valde alltså att utgå från dåtidens reglering, men också dåtidens etik. Det visade sig dock i praktiken vara mycket små skillnader i vad som ansågs oetiskt då jämfört med i dag.[34]

Adoptionskommissionen utgår från de regler och rättigheter som gällde vid den aktuella tidpunkten

Som framgår ovan hänger frågan om hur ageranden i det förflutna ska värderas och bedömas samman med vilket syfte som utredningen har. Om syftet med utredningen främst handlar om ansvarsutkrävande är det viktigt med en historiserande bedömning, aktörerna kan endast hållas ansvariga utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Om syftet däremot främst handlar om upprättelse för

[31] SOU 2000:20 *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935–1975 Historisk belysning – Kartläggning – Intervjuer*, s. 15 ff.
[32] SOU 2009:99 *Vanvård i social barnavård under 1900-talet*, s. 124.
[33] M. Andersson (2016), *Att ersätta det oersättliga. Statlig gottgörelse för ofrivillig sterilisering och vanvård av omhändertagna barn*, s. 45 ff.
[34] Möte med Georg Frerks och Yannick Balk, tidigare utredare i den nederländska Joustra-utredningen i Haag 2023-10-02.

de drabbade individerna, bidrar ett samtida rättighetsperspektiv till att synliggöra de kränkningar som de facto har skett.

Syftet med Adoptionskommissionens uppdrag är att dra lärdomar av historien och föreslå hur den internationella adoptionsverksamheten ska fungera framåt. Direktiven anger uttryckligen att utredningen inte får överväga ekonomisk kompensation eller annan gottgörelse till enskilda som drabbats. Detta innebär att upprättelseperspektivet inte är lika framträdande som i direktiven för andra kommissioner som utrett historiska oegentligheter, så kallade sanningskommissioner.[35] Vidare står att utredningen ska utreda och klargöra på vilket sätt de ansvariga aktörerna svarade på eventuella indikationer gällande oegentligheter och om de därigenom uppfyllde sitt ansvar eller sin roll utifrån rådande regelverk och organisering.[36] I enlighet med direktiven har vibedömt olagligt agerande utifrån de lagar och regler som gällde vid den aktuella tidpunkten. Utifrån en juridisk synvinkel kan aktörerna inte heller anses vara ansvariga för kränkningar av rättigheter som inträffade innan Sveriges folkrättsliga åtaganden om mänskliga rättigheter hade trätt i kraft. Även oetiskt agerande bedöms därför utifrån de värden som erkänts i internationella konventioner och formulerats i svensk rätt vid den aktuella tidpunkten för adoptionen. Till skillnad mot den nederländska Joustra-utredningen anser vi inte att bedömningen av vad som varit ett oetiskt agerande kan påverkas av vilka olika uppfattningar om etik och moral som aktörerna hade vid den aktuella tidpunkten. Tidsanda och syn på barn och familj är viktiga komponenter för att söka förstå och få förklaringar till olika aktörers ageranden men påverkar inte bedömningen av om ett agerande har varit oetiskt eller inte. För tydlighetens skull vill vi även klargöra att vi inte kommer att ta hänsyn till om agerandet utfördes med goda intentioner. Även handlingar som utfördes i syfte att göra gott kan bedömas som oetiska.

En risk med vårt förhållningssätt, det vill säga att inte utgå från ett nutida rättighetsperspektiv, är att vi inte synliggör de kränkningar som de facto har skett. Vi har dock kunnat konstatera att de rättigheter som följer av såväl barnkonventionen som 1993 års Haagkonvention i princip har erkänts i svensk rätt under hela den tidsperiod

[35] Dir. 2020:29 *Uppgörelse med historiska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset* och dir. 2021:103 *Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket*.
[36] Dir. 2021:95 s. 9.

vi undersöker. Det är framför allt subsidiaritetsprincipen och barnets rätt att inte separeras från syskon genom en adoption, som har tydliggjorts och stärkts genom barnkonventionens tillkomst 1989. Subsidiaritetsprincipen har dock kommit till uttryck och erkänts i praxis såväl internationellt som i Sverige sedan 1950-talet. Redan 1978 konstaterade regeringen att det i allmänhet anses vara bäst för ett barn att få stanna i den egna biologiska familjen eller åtminstone få stanna i hemlandet som foster- eller adoptivbarn.[37] Subsidiaritetsprincipen kom även till uttryck i 1986 års FN deklaration.[38] Vad gäller barnets rätt att inte separeras från syskon vid en adoption så framgår barnets rätt till familj av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948. I praktiken spelar det därmed inte någon avgörande roll om vi utgår från ett nutida eller dåtida rättighetsperspektiv.

2.4 Omständigheter som ökar risken för oegentligheter

Det finns ett antal faktorer som kan antas öka risken för oegentligheter vid internationella adoptioner.

2.4.1 Fattigdom och andra kulturella eller sociala omständigheter

Enligt HCCH kan fattigdom, vanligtvis i kombination med andra faktorer (till exempel brist på eller otillräckligt familjestöd eller alternativ till övergivande) leda till att samtycke till adoption lämnas enbart på grund av materiell och/eller ekonomisk fattigdom. Det kan skapa situationer där barn är mer sårbara för exploatering.[39]

Enligt FN:s särskilda rapportör om försäljning och sexuell exploatering av barn, har många av de familjer som utsatts för olagliga adoptioner befunnit sig i en akut situation av sårbarhet när deras barn lämnades för adoption, vilket ökar risken för att hanteringen av adoptionen inte sker på ett korrekt sätt. Det är ofta mödrar från

[37] Prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.*, s. 9 f.
[38] Deklarationen om sociala och rättsliga principer rörande skydd av och omsorg om barn, särskilt med hänsyn till nationell och internationell placering i fosterhem och adoption.
[39] HCCH (2023), s. 106.

landsbygden, som tillhör ursprungsbefolkningar och som befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation. Många har inte haft tillgång till utbildning vilket har försvårat möjligheten för dem att ta till vara sina och sitt barns rättigheter.[40] I många av ursprungsländerna har barn utanför äktenskapet inte varit socialt accepterat och modern och barnet har stigmatiserats eller förkastats. Många mödrar har upplevt ett stort socialt tryck att lämna ifrån sig sina barn.

2.4.2 Korruption

Korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Korruption behöver inte handla om att någon får en ekonomisk vinning. Så kallad vänskapskorruption sker utan krav på ersättning eller motprestation. En utbredd förekomst av korruption är en riskfaktor då offentliga tjänstemän är vana vid att kräva och ta emot betalning för både lagliga och olagliga godkännanden och tjänster.

2.4.3 Krissituationer

I samband med naturkatastrofer och krig som leder till att barn skiljs från föräldrarna uppstår ofta situationer som missbrukas för att genomföra internationella adoptioner.[41] År 2005 publicerade FN:s barnrättskommitté allmänna kommentarer som innebär att barn inte får adopteras under en pågående kris.[42] Sedan dess har det rått konsensus om att adoptioner inte ska genomföras i omedelbar anslutning till väpnade konflikter och naturkatastrofer, inklusive klimatrelaterade katastrofer.[43] Ett skäl för det är att barn ofta separeras från sina familjer i sådana situationer och därför felaktigt kan antas vara i behov av adoption. Det andra skälet är att myndig-

[40] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017.
[41] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty–fourth session 27 february-24 March 2017.
[42] Barnombudsmannen. Svensk översättning av Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6. *Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har separerats från föräldrarna utanför ursprungslandet*, 2005, p. 91.
[43] United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, p. 10. Publicerad den 28 september 2022 och Committee on Enforced Disappearances. *Joint statement on illegal intercountry adoption*. CED/C/9. den 5 december 2022.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

heternas kapacitet ofta är så påverkad av nödsituationen att det inte går att garantera att adoptioner genomförs på ett rättssäkert sätt.[44]

2.4.4 Generösa avgifter och donationer

Både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention anger att ingen får göra otillbörlig vinst i samband med adoption. Det är dock tillåtet för myndigheter och barnhem i barnens ursprungsländer att ta ut en avgift i samband med adoptionen. Det får dock inte finnas risk för att internationell adoptionsverksamhet ger så stora ekonomiska fördelar att ett beroende av inkomster från sådan verksamhet skapas i ursprungslandet.[45]

Enligt HCCH får det inte förekomma några bidrag, donationer och/eller samarbetsprojekt i samband med en adoption.[46] Det finns dock inget som hindrar att adoptivföräldrar och andra anhöriga efter adoptionen donerar pengar till barnhem i barnets ursprungsland, till exempel i samband med jul, födelsedagar eller begravningar.

Generösa vårdavgifter och donationer från adoptanter och adoptionsorganisationer riskerar att skapa en drivkraft att tillhandahålla barn för adoption vilket ökar risken för oegentligheter.[47] De ekonomiska fördelar som en internationell adoption kan ha för ursprungslandet (i förhållande till en placering i barnets hemland) kan hindra att landet utvecklar sina sociala system för stöd och skydd till föräldrar och barn och därmed undergräva subsidiaritetsprincipen.

2.5 Oegentligheter är svåra att upptäcka i efterhand

Även om mängder av rapporter visar att det har förekommit systematiska oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten kommer många adopterade personer och deras ursprungsfamiljer aldrig kunna ta reda på om de själva har blivit utsatta. Ursprungsfamiljerna kan sakna praktisk förmåga att anmäla bortförandet av barnet och därmed söka sanning och upprättelse. De mödrar som

[44] N. Cantwell (2017), s. 45.
[45] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 41.
[46] HCCH (2023), s. 51.
[47] E. Loibl (2019), *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems*, s. 409 f.

felaktigt fått besked om att deras barn dött kommer många gånger aldrig få veta de sanna omständigheterna. Även de personer som har adopterats kommer i många fall aldrig att få veta om de uppgifter som finns i deras dokument stämmer eftersom det oftast är i mötet med ursprungsfamiljen som sanningen kan komma fram.[48]

2.5.1 Olagliga adoptioner görs lagliga genom adoptions- och rättssystemets officiella processer

När en adoption har fått laglig status är det mycket svårt att i efterhand få reda på om det kan ha förekommit oegentligheter.[49] Begreppet ”child laundering” används för att beskriva hur olagliga adoptioner görs lagliga genom adoptions- och rättssystemets officiella processer. Professor David M. Smolin[50] jämför det sätt som barn ”tvättas” genom adoptionssystemet med hur en kriminell organisation som ägnar sig åt penningtvätt erhåller medel på olaglig väg och sedan ”tvättar” dem genom en laglig verksamhet.[51] Motivet är vanligen ekonomiskt, även om det för vissa finns ett ideologiskt motiv som bygger på en överordnad önskan att rädda barn.[52] Den oegentliga adoptionsverksamheten upptäcks inte eftersom den är ”inbäddad” i ett legitimt system. Barn som erhålls på ett oegentligt sätt passerar genom det offentliga systemet för adoption genom samma lagliga kanaler som barn som på rätta grunder har förklarats tillgängliga för internationell adoption. Detta leder till att olagliga och lagliga adoptioner blir sammanblandade i adoptionssystemet. Oegentligheter kan endast upptäckas om barnet inte har tvättats ordentligt, till exempel om adoptionshandlingarna innehåller motsägelsefulla uppgifter om barnets familjestatus.[53]

[48] E. Loibl (2024), *Receiving states obligations in the aftermatch of illegal intercountry adoptions as enforced disappearances.* Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 288 f.
[49] N. Cantwell (2017), s. 22 f.
[50] David M. Smolin är professor i konstitutionell rätt och chef för centret för barn, rätt och etik vid Cumberland School of Law, USA.
[51] D. M. Smolin (2006), *Child laundering: how the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practices of buying, trafficking, kidnaping and stealing children. The Wayne Law Review. Vol. 52:113, 2006*: 113-200.
[52] D. M. Smolin (2010), *Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption. Samford University*.
[53] E. Loibl (2019), s. 68.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Kriminologen Elvira Loibl[54] har undersökt den olagliga dimensionen av den internationella adoptionsverksamheten.[55] I sin studie beskriver hon att barn kan tvättas antingen genom att systemet för internationella adoptioner kringgås eller genom att låta barnet passera genom adoptionssystemet.

Kringgå systemet för internationella adoptioner

Ett sätt att kringgå systemet för internationella adoptioner är genom att få ett barns födelseattest förfalskat. Adoptivmödrar kan få barnets födelseattest utfärdad med sitt namn som biologisk mor eller en adoptivfar kan felaktigt bekräfta faderskapet till barnet. Ibland har detta arrangerats före barnens födelse genom påtryckningar och/eller betalningar till den gravida kvinnan.

Ett annat sätt att kringgå systemet är att vårdnaden förs över på de blivande adoptivföräldrarna i barnets ursprungsland, sedan förs barnet till adoptivföräldrarnas hemland där adoptionen genomförs.[56]

Låta barnet passera genom adoptionssystemet

Det andra sättet att tvätta ett oegentligt erhållet barn är att låta barnet passera genom adoptionssystemet. Även här kan barnets födelseattest och andra handlingar förfalskas för att dölja det oegentliga agerandet. I vissa fall har mödrarna fått veta att deras nyfödda barn var dödfött eller dog kort efter födseln.[57] Barnet kan också tas eller köpas från sitt hem och sedan flyttas tillfälligt till ett barnhem som en slags mellanplacering. Barnet blir ”paper orphan” (föräldralös på pappret). Långt ifrån alla dessa barn blir adopterade utan kan få bo kvar och exploateras ytterligare på och av barnhemmet.[58]

[54] Elvira Loibl är biträdande professor vid institutionen för straffrätt och kriminologi vid Maastricht University.
[55] E. Loibl (2019), s. 41 ff.
[56] Se Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february–24 March 2017 och K.n E Cheney (2021), *Closing New Loopholes: Protecting Children in Uganda's International Adoption Practices*. Childhood Vol. 28(4), 2021: 555-569.
[57] E. Loibl (2019), s. 41 ff.
[58] K. Van Doore (2016), *Paper orphans: Exploring child trafficking for the purpose of orphanages.* The International Journal of Children's Rights.

Som ett sista steg i ”tvättprocessen” fattas beslut om adoption av en domstol som ett helt lagligt adoptionsförfarande. Alla spår av ett oegentligt agerande kommer i de flesta fall att vara utplånade när barnet anländer till det mottagande landet och adoptivföräldrarna, adoptionsorganisationerna och myndigheter kan förneka all kännedom om oegentliga förfaranden utomlands.[59]

Tvättprocessen underlättas vanligtvis av individer och organisationer från både den offentliga och den privata sektorn som borde fungera som barnets företrädare i adoptionssystemet i stället företräder andras intressen. Adoptionsorganisationernas utländska representanter och samarbetspartners i mottagarländerna spelar en särskilt avgörande roll i sambandet mellan efterfrågan och utbud. De är ofta involverade i den mest avgörande fasen som börjar med att barnet överges eller lämnas av sina föräldrar och avslutas med den domstolsstödda adoptionen. De är viktiga kuggar i systemet eftersom deras arbetssätt, integritet samt förståelse för barnets bästa har ett betydande inflytande på adoptionsprocessen.[60]

2.6 Andra orsaker till att oegentligheter i adoptioner inte uppmärksammas

2.6.1 Olagliga adoptioner ses som en humanitär snarare än en kriminell handling

En omständighet som bidrar till att osynliggöra olagliga adoptioner kan vara uppfattningen att brottsoffret ändå har gynnats av adoptionen genom de fördelar vad gäller levnadsstandard och utbildning som de fått tillgång till i mottagarlandet. Den inställningen bidrar till att oegentligheter i adoptioner tonas ned av de ansvariga aktörerna[61] och kan leda till att de olika aktörerna inte utreder de uppgifter som kommer fram utan ser agerandet som humanitärt i stället för kriminellt. Sophie Withaeckx[62] beskriver hur de ansvariga aktörerna ofta tar avstånd från uppgifter om oegentligheter i internatio-

[59] E. Loibl (2019), s. 41 ff.
[60] E. Loibl (2019), s. 409 f.
[61] Se till exempel D. M. Smolin (2024), *Introduction* och S. Withaeckx (2024), *The Baby and the bathwater: resisting adoption reform.* Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 37 f. och 268.
[62] Sophie Withaeckx är biträdande professor i filosofi vid Maastricht University.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

nella adoptioner eftersom det inte stämmer överens med deras förståelse av internationell adoption som något som enbart sker utifrån goda avsikter.[63]

2.6.2 Rädsla för att skada och stigmatisera adopterade personer

Även rädslan för att skada och stigmatisera personer som har adopterats bidrar till en ovilja att se och benämna oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Adoptionscentrum har i en skrivelse till Adoptionskommissionen framfört att adoption är en identitet och att ordet oegentlig därmed blir ett ifrågasättande av den adopterades existens. Om en adoption benämns som oegentlig blir hela den adopterades identitet oegentlig.[64] Andra adopterade personer uttrycker dock att adoptionen inte definierar vem de är utan snarare är en av flera omständigheter i livet och en familjerättslig status. En del adopterade personer känner en oro för att Adoptionskommissionens rapport ska leda till att alla adopterade personer ses som brottsoffer. Andra upplever en lättnad av att få ett erkännande av att oegentligheter har förekommit.

[63] S. Withaeckx (2024), *The Baby and the bathwater: resisting adoption reform*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 268.
[64] AC. Skrivelse *Adoption är en identitet*. Uppläst och inlämnad till Adoptionskommissionen.

3 Reglering, organisering och processer över tid

3.1 Uppdraget

Enligt utredningsdirektiven ska regelverk, organisering och processer inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet samt utvecklingen och konsekvenserna av dessa kartläggas och analyseras. I uppdraget ligger också att utreda och klargöra vilket ansvar och vilken roll regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer har och har haft inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet.

I detta avsnitt gör vi en kronologisk genomgång av den svenska internationella adoptionsverksamheten, hur den har reglerats och organiserats över tid, olika aktörers roll och ansvar liksom hur centrala processer som auktorisation och tillsyn sett ut och utvecklats över tid.

3.2 Fram till 1960-talet handlar adoption framför allt om nationella adoptioner

3.2.1 1917 års lag om adoption

Adoptionens förutsättningar och rättsverkningar

De första bestämmelserna om adoption infördes i Sverige 1918 genom lagen (1917:378) om adoption (förkortad 1917 års adoptionslag). Ett syfte med lagen var att minska antalet fosterbarn och ge föräldralösa barn en tryggare social och juridisk förankring i livet.[1]

[1] S. Matwejeff (2004), *Svenskfödda adopterades sökprocess*. Licentiatavhandling Linköpings universitet, s. 9.

Adoption gav också biologiska föräldrar möjlighet att adoptera eget barn fött utom äktenskap för att på det sättet bland annat ge barnet viss arvsrätt och rätt till underhåll. Många av de principer som slogs fast i adoptionslagen 1917 rörande förutsättningar för adoption är fortfarande gällande rätt, även om vissa tidsanpassade justeringar har gjorts.

Endast den som fyllt 25 år kunde adoptera. En adoption enligt adoptionslagen skapade ett rättsförhållande mellan ett adoptivbarn och adoptivföräldrarna (men inte deras släkt), samtidigt som adoptivbarnet hade kvar en familjerättslig relation till sin ursprungliga familj, s.k. svag adoption. De ursprungliga föräldrarna hade ett visst underhållsansvar för barnet om inte adoptivföräldrarna kunde stå för detta. Adoptivbarnet var underhållsskyldig mot både adoptivföräldrarna och ursprungsföräldrarna. Adoptivbarnets rätt att ärva adoptivföräldrarna var begränsad. Om adoptivföräldrarna hade biologiska barn kunde adoptivbarnet adopteras endast om det förelåg särskilda skäl. Adoptionen skulle ”lända till gagn för barnet” för att domstolen skulle bevilja en adoptionsansökan. Det gick att häva adoptionen. Redan enligt 1917 års adoptionslag ansågs samtycke till adoption från den som var fyllda 12 år och som skulle adopteras vara ett oeftergivligt krav för att adoption skulle kunna medges. Kravet på samtycke var absolut vilket innebar att barn som på grund av sin sinnesbeskaffenhet inte kunde samtycka därmed inte heller kunde adopteras. Den regeln kvarstod oförändrad fram till 1 juli 1981 då bestämmelsen i föräldrabalken ändrades på så sätt att adoption skulle kunna genomföras utan samtycke från den som är förhindrad att lämna samtycke på grund av psykisk sjukdom, hämmad förståndsutveckling eller något annat liknande förhållande.[2]

Vid adoption av en omyndig person krävdes samtycke från barnets vårdnadshavare eller förmyndare. Förälder som inte hade del i vårdnaden om barnet skulle höras om det kunde ske.[3]

[2] Ds Ju 1980:8 *Samtycke och tillstånd till adoption*, prop. 1980/81:112 *om samtycke och tillstånd till adoption*, s. 1.

[3] I NJA 1966 s. 112 hade adoption av ett barn skett med samtycke av förmyndare till vilken vårdnaden överflyttats. Barnets föräldrar hördes inte. Trots att föräldrarnas samtycke till adoptionen inte krävdes utan endast behövde höras ”där det kan ske” blev adoptionsbeslutet på domvillobesvär av modern undanröjt. Enligt Högsta domstolen hade det inte förelegat något hinder mot att höra föräldrarna i ärendet.

Adoption fick bara medges om adoptionen befanns ”lända till gagn för barnet”[4] samt sökanden uppfostrat eller ville uppfostra barnet. Den bestämmelsen förtydligades från 1 juli 1981 genom att det angavs att adoption kunde medges också om det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan adoptanten och adoptivbarnet finns särskild anledning till adoptionen.[5]

För att domstolen skulle kunna ta ställning till om adoptionen var till gagn för barnet gavs rätt att höra åklagare och begära yttrande från barnavårdsnämnd.

Det fanns vidare en bestämmelse om att domstolen skulle inhämta upplysningar huruvida vederlag var utgivet eller utfäst från någon sida. Det förhållandet att det vid adoptionen hade utgetts eller utlovats ersättning utgjorde inte något absolut hinder mot ett bifall till adoptionsansökan. Ett vederlag skulle däremot beaktas vid den lämplighetsprövning som skulle göras. Bestämmelsen hade sin förebild i den danska lagen om barn utom äktenskap från år 1908 och de erfarenheter som hade gjorts i Danmark inför utarbetandet av den lagen. Erfarenheterna visade att det vid adoption av minderåriga barn ofta överlämnades en ersättning från barnets biologiska föräldrar till adoptanten eller adoptanterna. Syftet med ersättningen var i många fall att göra det ekonomiskt möjligt för adoptanten eller adoptanterna att anta barnet som adoptivbarn. Ordningen med ersättningar vid adoption innebar samtidigt en risk för att vissa personer skulle adoptera barn för ersättningens skull, och att barnen då inte skulle få den vård och uppfostran som de borde få.[6] Lagberedningen framhöll med styrka, att det omsorgsfullt måste förebyggas, att adoption kommer till stånd på grund av beräkning hos adoptanten att därigenom vinna ekonomisk fördel. Om en sådan beräkning spelade en avgörande roll kunde adoptionen riskera att inte motsvara kravet på att bereda barnet ett gott föräldrahem. Lagberedningen betonade att vederlag vid adoption från denna synpunkt kunde innebära en stor fara.[7]

[4] Ordvalet i bestämmelsen för när adoption kan medges har därefter ändrats, först till att adoptionen skulle vara till barnets fördel och sedan 2018 ska adoptionen vara till barnets bästa.
[5] Ds Ju 1980:8; prop. 1980/81:112, s. 1.
[6] NJA II 1917, s. 491 f.
[7] E. Stenbeck. *Adoption mot vederlag*. Svensk Juristtidning. 1923, s. 261.

3.2.2 Internationella adoptioner reglerades i viss utsträckning redan i 1917 års adoptionslag

Internationella adoptioner reglerades i viss utsträckning redan i 1917 års adoptionslag. Utländsk medborgare fick endast adopteras i Sverige om adoptionen blev giltig i det land medborgaren tillhörde. Vidare fick svensk medborgare endast adoptera i annat land om Kungl. Maj:t med avseende på visst land eller för ett enskilt fall medgett att det fick ske. Bestämmelserna om krav på giltighet i ursprungslandet tillkom för att förhindra rättsliga problem på grund av att en adoption blev giltig i ett land men inte i ett annat.[8]

Bestämmelserna om internationell adoption flyttades 1950 från adoptionslagen till lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap (även kallad 1904 års lag). Övriga bestämmelser om adoption flyttades till kap. 4 i den 1949 antagna föräldrabalken.

3.2.3 Adoptionsprocessen från 1917

Domstolarnas roll

Adoptionslagen tillkom för att göra det möjligt för fosterhemsplacerade barn att få rättsliga band till sina fosterföräldrar. Det var således fråga om adoption av ett känt barn som adopterades efter att ha bott hos de blivande adoptivföräldrarna en tid.

När adoptionslagen infördes var det domstolen som skulle pröva om adoptionen ”lände barnet till gagn”. Domstolen hade från början möjlighet att höra åklagare och barnavårdsnämnd för att få information. Det var de blivande adoptivföräldrarna som skulle ansöka vid domstol om att få adoptera barnet. Från 1923 blev det obligatoriskt att höra barnavårdsnämnden i de sökandes hemkommun. Syftet med yttrandet var att klargöra om adoptionen med nutida terminologi var till barnets bästa. Yttrandets betydelse och värdering byggde till stor del på en jämförelse mellan de biologiska föräldrarna och adoptivföräldrarna.[9] Samtidigt skärptes lagen så att vederlag vid adoption blev helt förbjudet. Lagrådet ansåg det stötande att ”föräldramakt

[8] Bestämmelsen togs bort genom lagen (1971:796) om internationella rättsförhållande rörande adoption.
[9] C. Lindgren (2006), *En riktig familj. Adoption, föräldraskap och barnets bästa 1917–1975*, s. 102.

avstås mot ersättning i penningar”.[10] Om underhållsbidrag till barnet skulle lämnas skulle detta ske genom ett engångsbelopp som skulle överlämnas till barnavårdsnämnden.[11]

Barnavårdsnämndernas uppdrag handlar till en början om nationella adoptioner

Barnavårdsnämndernas bedömning av adoptionens lämplighet var inte standardiserad utan gjordes av respektive barnavårdsnämnd.

Den första rådgivningsskriften om adoption i Sverige utkom 1955 av direktionen för Allmänna Barnhuset i samråd med Medicinalstyrelsen, Socialstyrelsen och experter inom barnavård.[12] Den behandlade syftet med adoption, hur ärenden skulle utredas och bedömas, vilka som var lämpliga adoptivfamiljer och vilka barn som skulle passa ihop med vilka föräldrar. I vägledningen diskuterades olika aspekter av adoptionsförmedling och gällande regler redovisades. Frågan om adoption av utländska barn, förutom från Norden, tog endast upp en liten del av vägledningen och utgångspunkten var att man skulle iaktta varsamhet och att svenska myndigheter skulle utgå från förhållandena i barnets hemland vid bedömningen.[13] Kommunen (barnavårdsnämnden) ansvarade bland annat för att genomföra en fosterhemsprövning och lämna in ett yttrande till domstolen i enlighet med föräldrabalkens regler. Yttrandet skulle enligt Allmänna Barnhusets vägledning vara grundligt och innehålla uppgifter om adoptantens och de biologiska föräldrarnas ekonomiska villkor och levnadsförhållanden. Det mest centrala var dock att barnavårdsnämnden bildade sig en uppfattning om den sökandes ”personliga lämplighet att vårda och fostra barnet”.[14] Utgivningen och spridningen av vägledningen var ett försök att skapa gemensamma utgångspunkter

[10] NJA II 1923, s. 496 ff.
[11] Bakgrunden till lagändringen var en skrivelse från Svenska Fattigvårdsförbundets barnavårdsbyrå i Stockholm till Kungl. Maj:t med en anhållan om ändring i adoptionslagen. Barnavårdsbyrån hade uppmärksammat att vederlag vid adoption förekom i mycket stor utsträckning. Det förekom till exempel tidningsannonser där blivande adoptanter erbjöd sig att ta emot barn mot 3 000 till 5 000 kronor i ersättning. E. Stenbeck (1923), s. 261.
[12] Allmänna Barnhuset (1955). *Adoption. En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemän, vilka har att syssla med frågor angående adoption.*
[13] Allmänna Barnhuset (1955), s. 34.
[14] Allmänna Barnhuset (1955), s. 78 ff.

för den verksamhet som bedrevs på olika håll i landet under olika former.[15]

3.2.4 Adoptionsinstitutets utveckling fram till 1960-talet

Adoptionsinstitutet fick efter införandet 1917 stor social betydelse. Uppskattningsvis genomfördes cirka 50 000 adoptioner mellan åren 1918–1950.[16] Syftet med adoptionen var i de flesta fall att permanent införliva barnet i adoptivfamiljen, även om regleringen inte speglade ett sådant synsätt.

Enligt den ursprungliga tolkningen av 1917 års adoptionslag krävdes att förälderns samtycke skulle lämnas till visst bestämt adoptivförhållande och med full kännedom om adoptantens person.[17] I praktiken visade det sig emellertid finnas en önskan att möjliggöra adoption utan att föräldrarna kände till adoptantens namn.[18] År 1940 slog Högsta domstolen också fast att det förelåg erforderligt samtycke enligt 6 § adoptionslagen när modern till ett barn utom äktenskap förklarat att den familj som barnavårdsmannen valde ut och barnavårdsnämnden godkände fick anta barnet som adoptivbarn.[19]

Dessa så kallade in blanko-adoptioner innebar att barnets biologiska föräldrar gav samtycke till adoption utan att ha information om adoptantens namn eller bostadsort. Trots vissa nackdelar ansågs förfarandet medföra betydande fördelar. Till fördelarna räknades att adoptivföräldrarnas trygghetskänsla ökade genom att barnets släkt inte hade kännedom om deras identitet. På så sätt kunde barnet fast införlivas i adoptantens egen familj vilket innebar en trygghet för adoptivföräldrarna. En sådan trygghet ansågs skapa bättre förutsättningar för att adoptivföräldrarna skulle behandla barnet som sitt eget, något som i sin tur främjade barnets ”lyckliga utveckling”. Till nackdelarna ansågs höra att förfarandet underlättade för adoptivföräldrarna att underlåta att berätta för barnet om adoptionen.[20] Detta medförde en risk för att ett barn som adopterades i späd ålder inte skulle kunna få kännedom om sitt ursprung. Enligt Ärvdabalks-

[15] C. Lindgren med hänvisning till Lundström 1993 s. 66–73, 118–138. (Tvångsomhändertagande av barn …) Rapport i socialt arbete, 61 Stockholms universitet.
[16] SOU 1954:6 *Ärvdabalk*, s. 165.
[17] NJA II 1932, s. 439 och 441.
[18] Svensk Juristtidning 1942, s. 143.
[19] NJA 1940, s. 690.
[20] A. Singer (2000), *Föräldraskap i rättslig belysning*, s. 408.

sakkunniga var en sådan underlåtenhet inte av godo, eftersom barnet ansågs ha en etiskt betingad rätt att få veta sin härstamning. Man kunde heller inte utgå ifrån att en kontakt med de biologiska föräldrarna alltid innebar något negativt. Tvärtom kunde ett hemlighållande av barnets ursprung enligt Ärvdabalkssakkunniga medföra att såväl barnet som de biologiska föräldrarna gick miste om ”värden som släktförbindelsen medför”.[21] Både de biologiska föräldrarna och barnet kunde dock när barnet blivit äldre inhämta dessa upplysningar från folkbokföringen, barnavårdsnämnden eller från domstolens handlingar i adoptionsärendet.[22]

Mot bakgrund av att adoptionens syfte i praktiken var att permanent knyta barnet till adoptivföräldrarna, ansågs det i början av 1950-talet angeläget att reformera adoptionens rättsverkningar för att åstadkomma en anpassning till verkligheten. En sådan reform framstod också som motiverad mot bakgrund av att adoption enligt 1917 års adoptionslag till en början medvetet getts begränsade rättsverkningar.

Svag adoption ersattes därför 1959 med s.k. stark adoption genom ändringar i ärvdabalken och föräldrabalken. Ett adopterat barn fick samma ställning gentemot adoptivföräldrarna som ett biologiskt barn. Samtidigt avskaffades underhållsskyldigheten mellan adoptivbarnet och ursprungsföräldrarna.

3.3 Den internationella adoptionsverksamheten etableras under 1960- och 1970-talen

3.3.1 Två statliga utredningar på 1960-talet lägger grunden för Sveriges internationella adoptionsverksamhet

Inledning

Under 1950-talet började antalet adopterade barn från Sverige att sjunka. Det var en följd av en ökad användning av preventivmedel, en tolerantare inställning till aborter och en förbättrad sociallagstiftning som gjorde det möjligt för ensamstående mödrar att ta hand om sina barn. Antalet svenska barn tillgängliga för adoption minskade och adoption av barn födda i Sverige upphörde så småning-

[21] SOU 1954:6, s. 167.
[22] SOU 1954:6, s. 207 ff.

om nästan helt.[23] Intresset för att adoptera barn från andra länder ökade och allt fler utländska barn kom till Sverige genom att blivande adoptivföräldrar på egen hand fick kontakt med barn i andra länder och som adopterades.

Den svenska lagstiftningen var emellertid inte utformad för att ge svenska myndigheter behörighet i internationella adoptionsärenden. Rättsverkningarna av internationella adoptioner var oklara.[24] Ibland var det också svårt att uppfylla kravet på giltighet i ursprungslandet, exempelvis när ursprungslandet inte hade ett adoptionsförfarande eller när det var svårt att klarlägga landets reglering. Inte heller var det alla som ansökte hos Kungl. Maj:t om tillstånd att adoptera ett barn från utlandet.

Många blivande adoptivföräldrar efterfrågade råd och bistånd från bland annat Socialstyrelsen och Utrikesdepartementet i samband med adoptioner av barn från ett annat land.

Redan 1963 togs frågan om internationell adoption upp i en interpellation i riksdagens första kammare. En ledamot för högerpartiet riktade kritik mot hur svenska myndigheter uttalat sig negativt om internationella adoptioner och att det fanns ett ”rastänkande” bakom. Ledamoten menade att adoption kunde ses som ett sätt att göra en hjälpinsats; att det redan fanns en god inställning till u-landshjälp och att även internationella adoptioner borde underlättas. Justitieministern tog avstånd från att ras skulle få påverka adoption och menade att det fanns en positiv syn från myndigheternas sida. Däremot höll han med om att det var dyrt och administrativt krångligt med internationell adoption och att en samlad lagstiftning skulle underlätta.[25]

Regeringen tillsätter två utredningar om internationell adoption

Regeringen tog därefter initiativ till två utredningar som skulle klarlägga förhållandena vid adoption av utländska barn och lämna förslag på reglering och organisering av den svenska internationella adoptionsverksamheten. En central fråga var om svenska staten skulle bidra till att främja utländska adoptioner eller inte.

[23] S. Matwejeff (2004), s. 11.
[24] SOU 1969:11 *Internationell adoptionsrätt*, s. 37.
[25] C. Lindgren (2006), s. 165 med hänvisning till FKP 1963:2, s. 4–5, FKP 1963:26, s. 5 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Utredningen om adoption av utländska barn tillsattes 1964 och hade som uppdrag att klarlägga svårigheter och hinder vid utländsk adoption och särskilt titta på förhållanden i länder som inte principiellt motsatte sig adoption av barn till Sverige. Utredningen skulle ha kontakt med myndigheter i dessa länder för att utreda vilka svårigheter som fanns i adoptionsärenden och möjligheterna att undanröja dessa svårigheter. Utredningen skulle också analysera barnavårdsnämndernas förutsättningar och behov av instruktioner för bedömning av adoptivföräldrars lämplighet vid utländska adoptioner. År 1967 presenterade utredningen sitt slutbetänkande. Det inkluderade en kartläggning av förutsättningar för adoption från ett 20-tal länder i Afrika, Asien, Europa och Sydamerika. Socialstyrelsen hade redan 1965–1966 slutit avtal med barnavårdsmyndigheter i Grekland och Sydkorea. Utredningen rekommenderade att Socialstyrelsen och Utrikesdepartementet skulle följa utvecklingen i vissa länder för att bedöma framtida förutsättningar för adoption och ta initiativ till nya samarbeten när detta var möjligt. Socialstyrelsen föreslogs som centralt serviceorgan med uppdrag att handlägga ärenden rörande internationell adoption. Myndigheten skulle dock inte åläggas att vara aktivt verksam att söka efter barn för adoption i länder där det saknades fasta kontaktorgan för adoption. I betänkandet betonades vikten av att kommunernas inledande utredning av sökande genomfördes på ett grundligt sätt, så att sökande som tagit emot ett barn för adoption vid den slutliga prövningen inte skulle riskera att inte godkännas som adoptivföräldrar. Det var därför av särskild vikt med råd och anvisningar för kommunernas bedömning. Socialstyrelsen föreslogs få ansvaret att utarbeta anvisningar och råd till kommunernas barnavårdsnämnder men också till enskilda sökande. Socialstyrelsen skulle även följa barnens anpassning i Sverige genom barnavårdskonsulenterna som var anställda vid länsstyrelserna och bland annat utövade tillsyn över kommunernas barnavård enligt barnavårdslagen.[26]

En separat utredning tillsattes 1965 med uppdrag att göra en översyn av regleringen av internationella adoptioner. Utredningens slutbetänkande 1969 innehöll förslag till lag om internationella förhållanden rörande adoption och kungörelse angående tillämpning av den 15 november 1965 i Haag dagtecknad konvention om be-

[26] SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*, s. 15 och 73 ff.

hörig myndighet, tillämplig lag och erkännande av beslut rörande adoption.[27]

Sverige ratificerar Europarådskonventionen om adoption av barn 1967

Sverige ratificerade 1967 den samma år antagna Europarådskonventionen om adoption av barn.[28] Konventionen tillkom i syfte att göra reglerna om adoption mer enhetliga i Europa vid en tidpunkt då det fanns stora olikheter i synen på och förfarandet vid adoption i olika länder. Konventionen reglerar myndigheternas handläggning av adoptionsärenden men innehåller även materiella adoptionsregler. Konventionen behandlar exempelvis vilka samtycken som krävs för att adoption ska få äga rum[29] och anger att endast makar får adoptera gemensamt. Konventionen innehåller vidare krav på tillfredsställande utredning om adoptantens förhållanden och bestämmelser om rättsverkningar av adoptioner.

Ratifikationen medförde en ändring 1968 av dåvarande 4 kap. 5 § FB så att det av lagtexten framgick att moderns samtycke skulle inhämtas sedan hon hunnit återhämta sig tillräckligt efter nedkomsten. Enligt Socialstyrelsen motsvarade denna konventionsregel inte av någon fast praxis i Sverige. Det var inte ovanligt att modern lämnade sitt samtycke medan hon befann sig på en barnbördsavdelning på sjukhus, och det förekom också att samtycke lämnades innan barnet var fött.[30]

Sverige frånträdde konventionen 2003 med anledning av beslutet att tillåta samkönade par att adoptera.[31] Sverige har därefter tillträtt 2008 års Europakonvention om adoption av barn.

[27] SOU 1969:11.
[28] Prop. 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m.m.*
[29] Artikel 5.
[30] Prop. 1968:114, s. 11 f.
[31] Prop. 2001/02:123 *Partnerskap och adoption*.

3.3.2 Socialstyrelsen har till en början en central roll inom den internationella adoptionsverksamheten

Fram till mitten av 1960-talet var det ett relativt litet antal internationella adoptioner som hade genomförts till Sverige. En undersökning som Allmänna Barnhuset gjorde på uppdrag av Socialstyrelsen i början av 1970-talet visade att antalet fullföljda internationella adoptioner från 1950–1965 omfattade drygt 750 barn.[32] Det var svårt, både av juridiska och andra skäl, att genomföra en internationell adoption på egen hand. Från mitten av 1950-talet kunde svenskar få viss hjälp via internationella organ, främst International Social Service (ISS) i Geneve. ISS var framför allt behjälpliga med adoption av barn från Grekland. Socialstyrelsen hade fram till 1965 i uppgift att fungera som förmedlingskontakt mellan sökande och ISS. Mellan 1955 och 1964 samarbetade Socialstyrelsen och ISS i drygt 100 adoptionsärenden.[33] Socialstyrelsen var samrådande organ för den första vägledningen rörande adoptioner riktad till myndigheter och förtroendevalda som utgavs av Allmänna Barnhuset 1955.[34]

Strax efter att den första utredningen om internationella adoptioner tillsattes 1964 formaliserades samarbetet med Grekland och Sydkorea genom att Sverige via Socialstyrelsen slöt avtal med barnhemmet Metera i Grekland 1965 respektive Child Placement Service i Sydkorea 1966. Enligt avtalen skulle ansökan om adoption göras till Socialstyrelsen, och ursprungslandet ansvara för att ange vilket barn som kunde bli aktuellt för adoption. Avtalen innebar att det bland annat etablerades rutiner för ansökningsförfarandet, förmedlingen, adoptionsförfarandet, och hur barnets resa till Sverige skulle genomföras.[35] Utredningen av sökanden gjordes fortsatt av barnavårdsnämnden i sökandens hemkommun.

I utredningsbetänkandet från 1967 om adoption av utländska barn lyftes fram att det efterfrågats ett centralt organ som kunde förmedla kontakten mellan sökanden och barn, dit sökande skulle kunna vända sig för att få råd och upplysningar. Från och med 1965, medan utredningen fortfarande pågick, åtog sig Socialstyrelsen att aktivt bistå svenskar som önskade adoptera utomlands. Detta inne-

[32] C. Lindgren (2010). *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal.*; Myndigheten för internationella adoptionsfrågor MIA, s. 23.
[33] C. Lindgren (2010), s. 24–25 och SOU, s. 72–73.
[34] Allmänna Barnhuset (1955).
[35] C. Lindgren (2010), s. 30–31 och SOU 1967:57, s. 101 ff.

bar att Socialstyrelsen fick en roll som förmedlare mellan adoptionssökande och de kontakter som fanns etablerade i utlandet.

3.3.3 Barnavårdsnämnderna prövar föräldrars lämplighet

Sveriges kommuner har alltsedan adoptionslagens införande haft en viktig roll i adoptionsprocessen genom att de utreder och bedömer blivande adoptivföräldrar.

Det var dock först 1955 som det kom en vägledning från Allmänna Barnhuset för hur utredning av adoptionens lämplighet skulle ske.[36] Vägledningen rörde främst nationella adoptioner. En ny och omarbetad upplaga av Allmänna Barnhusets vägledning gavs ut 1969. Utgångspunkten var adoption av svenska barn trots att omfattningen av de internationella adoptionerna då hade ökat. Internationell adoption uppmärksammades i en redogörelse för gången i ett adoptionsärende och Socialstyrelsens avtal med Grekland och Sydkorea.[37] Vidare redovisades kortfattat att makar som ville adoptera i första hand skulle vända sig till barnavårdsnämnden i sin hemkommun, för ett uttalande om huruvida de ansågs lämpliga att adoptera barn från utlandet. Oavsett adoptionsförfarande, genom en organisation eller privat, påpekades att barnavårdsnämnden skulle höras i ärendet.

Socialstyrelsen gav 1974 för första gången ut en handbok med råd och anvisningar till barnavårdsnämnderna. Handboken kan ses som en fortsättning på det policyarbete kring internationella adoptioner som inleddes i och med 1967 års betänkande om adoption av utländska barn. I handboken redogörs framför allt för hur barnavårdsnämnden ska genomföra utredningen av sökande som vill bli adoptivföräldrar. Det resoneras även kring vikten av att blivande adoptivföräldrar informeras om att det kan uppkomma problem i form av till exempel att barnet kan ha vissa sjukdomar, vara fysiskt och känslomässigt undernärt och uppvisa tecken på en försenad mognad. Handboken lyfter fram svårigheter med anpassning för barnen, bland annat på grund av utseende som skiljer sig från andra barns, och att blivande adoptivföräldrar måste informeras och få hjälp att hantera detta.[38]

[36] Allmänna Barnhuset (1955).
[37] Allmänna Barnhuset (1969) *Adoption*, s. 89 ff.
[38] Socialstyrelsen (1974) *Adoption av utländska barn. Barnavårdsnämndernas handläggning av internationella adoptionsärenden*, s. 7 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I likhet med tidigare ordning förutsatte adoptionsprocessen flera led där personer som ville adoptera först fick ansöka om förhandsgodkännande från barnavårdsnämnden som skulle bedöma om de sökande var lämpliga att ta emot ett fosterbarn eller adoptivbarn. Ett beslut att avslå medgivande till adoption kunde överklagas till förvaltningsdomstol. När tillstånd getts inleddes sökande efter ett barn, vilket kunde ske genom att de sökande vände sig till Socialstyrelsen eller privata kontakter i utlandet. När ett barn hade identifierats för adoption ansökte de blivande adoptivföräldrarna om fosterhemstillstånd innan barnet kunde hämtas till Sverige. Därefter lämnades ansökan om adoption till tingsrätten för prövning. Barnavårdsnämnden skulle lämna yttrande över ansökan med en sammanfattande bedömning och rekommendation om beviljande eller avslag. I handboken betonades att den första bedömningen var den viktigaste.[39]

3.3.4 Ideella intresseföreningar för adoption bildas 1969

Ett allt större intresse av att adoptera internationellt växte fram under 1960-talet och Socialstyrelsens förmedlingsverksamhet räckte inte för att tillfredsställa den ökade efterfrågan. År 1969 bildades två intresseföreningar för adoption: Adoptionscentrum (AC) och Indisk-svenska föreningen. Syftet med AC var att verka för adoption av barn som inte kunde tas om hand av sina ursprungliga föräldrar, upplysa om och verka för en positiv inställning till internationell adoption och syssla med bistånd. AC slogs samman med Indisk-svenska föreningen 1972.[40]

Intresseföreningarna kom att fungera som ett komplement till Socialstyrelsens förmedlingsverksamhet.[41] AC ansökte 1970 om tillstånd att få förmedla fosterbarn i adoptionssyfte i enlighet med barnavårdslagens krav. Enligt 54 § i 1960 års barnavårdslag (1960:97) fick enskild person eller sammanslutning inte utan tillstånd av Socialstyrelsen bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. Överträdelse var förenat med straff. Socialstyrelsen var tveksam till att ge förmedlingstillstånd, men hade samtidigt att hantera det ökande intresset för internationella adoptioner och var positiva till

[39] Socialstyrelsen (1974), s. 4–5.
[40] C. Lindgren (2010) s. 32–35.
[41] C. Lindgren (2010), s. 23. s. 32–33.

det kontaktnät som föreningen hade byggt upp.[42] Lösningen blev att ett samarbetsavtal slöts mellan Nämnden för internationella adoptioner (NIA) och AC 1973. Avtalet reglerade samarbetet inom förmedlingsverksamheten och ansvaret för kontakter i ursprungsländer.[43]

3.3.5 En rådgivande nämnd för frågor om adoption av utländska barn inrättas 1971 inom Socialstyrelsen

Socialstyrelsen hade 1965 åtagit sig att aktivt bistå svenskar som önskade adoptera utomlands. Som centralt serviceorgan med ansvar för adoptionsförmedling skulle Socialstyrelsen ta initiativ till nya samarbeten när detta var möjligt, och 1971 slöts ytterligare ett avtal om adoption med Filippinerna. Det fanns därmed tre gällande adoptionsavtal.[44] Det var dock inte Socialstyrelsens ansvar att förmedla barn från länder där det saknades fasta kontaktorgan för adoption. En företrädare för Socialstyrelsen konstaterade 1973 att möjligheten att etablera fasta kontaktorgan varit begränsade, trots omfattande kontakter och skriftväxling med länder i Sydamerika, Afrika och Asien.[45]

Mot bakgrund av ovanstående beslutade Kungl Maj:t den 30 december 1971 att inrätta en rådgivande nämnd för frågor om adoption av utländska barn vid Socialstyrelsen. I den rådgivande nämnden satt företrädare för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd och AC. Ordförande var riksdagsledamot.[46]

I samband med rådets inrättande klargjordes att Socialstyrelsens uppgift var att underlätta adoption av utländska barn genom att samla och förmedla information till allmänhet och myndigheter, utarbeta råd och anvisningar samt utbyta erfarenheter med myndigheter, institutioner och personer i andra länder.[47]

---

[42] Ds S 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag*, s. 28.
[43] NIA 1974-08-21, Samarbetsavtal och PM om samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum, Bil § 7 NIA-protokoll 1974-09-16.
[44] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973a). *Internationella adoptioner, en redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn*, s. 5.
[45] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). *Dokumentation från Konferens kring internationella adoptionsfrågor sommaren 1973*, s. 15–16.
[46] Adoptionsnämnden, Protokoll fört vid sammanträde med rådgivande nämnden för frågor rörande adoption av utländska barn den 4 april 1973.
[47] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973a).

Socialstyrelsen fick även i uppdrag att, i samråd med den nyinrättade nämnden, föreslå former för handläggning av internationella adoptionsärenden och lämpliga samarbetsformer. I uppdraget låg frågan om vilken instans som skulle förmedla adoptioner och hur samarbetet med andra länder skulle organiseras. Den rådgivande nämnden föreslog att en central nämnd med övergripande ansvar för de internationella adoptionerna till Sverige skulle inrättas för att säkerställa offentlig kontroll över den internationella adoptionsverksamheten i syfte att tillgodose barnens bästa. Den rådgivande nämnden tog också fram förslag på en ny organisation av adoptionsverksamheten och utkast till råd och anvisningar till barnavårdsnämnderna avseende handläggning av internationella adoptionsärenden (vilket resulterade i Socialstyrelsens handbok). Med förslaget som grund lades den rådgivande nämnden ned den 30 juni 1973.[48]

3.3.6 1972 förenklas den juridiska processen för internationella adoptioner

Betänkandena från 1965 respektive 1969 resulterade i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, som trädde i kraft den 1 januari 1972. Lagens syfte var att undanröja svårigheter som den tidigare regleringen medfört vid adoption av utländska barn och att i övrigt åstadkomma en tidsenlig lagstiftning om internationella rättsförhållanden rörande adoption.[49] Samtidigt upphävdes de regler om internationell adoption som 1950 hade överförts från adoptionslagen till 1904 års lag.

Kravet på att adoptionen skulle bli giltig i den stat där adoptanten eller adoptivbarnet är medborgare hade enligt utredningen medfört betydande praktiska svårigheter och ibland direkt hindrat adoption. I de fall adoptionsinstitutet inte haft någon motsvarighet i barnets hemland hade det varit nödvändigt att uppta barnet till svensk medborgare för att adoption skulle kunna genomföras i Sverige. De blivande adoptivföräldrarna hade då förordnats till förmyndare för barnet och därefter ansökt om svenskt medborgarskap för barnet. I förarbetena står:

[48] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[49] Prop. 1971:113 *Kung. Maj:ts proposition med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption*, s. 1.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> Utredningen vill erinra om att adoption av barn från utvecklingsländer på senare tid har blivit allt vanligare. Huruvida adoptionen i ett sådant fall blir giltig i barnets hemland eller inte, torde enligt utredningen som regel vara betydelselöst, såvida barnet finns i Sverige eller i annat land där adoptionen erkänns. Man behöver inte räkna med att barnet annat än i enstaka undantagsfall kommer att återvända till sitt hemland.[50]

Genom att kravet på att adoptionen skulle bli giltig i den stat där adoptanten eller adoptivbarnet var medborgare togs bort, kunde adoption från fler länder genomföras i Sverige. I förarbetena till lagen konstaterades att det i ett betydande antal av de utländska adoptioner som genomfördes 1969 hade adoptionen ägt rum i barnets hemland. Starka skäl talade därför för att utländska adoptioner i största möjliga utsträckning skulle respekteras och få verkan i Sverige, bland annat för att undvika ”haltande rättsförhållanden”. Men eftersom man inte kunde räkna med att beslutet föregåtts av noggrann prövning med hänsyn till barnets bästa behövde ärendena ändå prövas i Sverige, lämpligen av domstol. I propositionen uttryckte regeringen att det dock kunde övervägas att låta Socialstyrelsen pröva frågan om godkännande av utländska adoptionsbeslut.[51]

Till en början godkändes besluten av Kungl. Majt, från 1975 och fram till och med 1976 ansvarade Justitiedepartementet för att godkänna besluten. 1977 tog Socialstyrelsen vid, följt av NIA, MIA och MFoF.

3.3.7 Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inrättas 1973

NIA:s uppdrag och organisation

Den 1 juli 1973 inrättades Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inom Socialstyrelsen. NIA fick till en början en tillfällig instruktion som gällde fram till den 30 juni 1974. I samband med att NIA inrättades slöts även ett tillfälligt samarbetsavtal mellan NIA och AC.

Den 1 juli 1974 permanentades NIA:s uppdrag. NIA skulle på lämpligt sätt underlätta adoption i Sverige av utländska barn. I detta ingick att följa den internationella utvecklingen på området, samla

[50] Prop. 1971:113 s. 11.
[51] Prop. 1971:113 s. 31–34.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

information om möjligheterna till adoption av utländska barn, förmedla ansökningar om adoption av utländska barn, förhandla om avtal med organisationer och myndigheter i andra länder och överlämna förslag på sådana avtal till Socialstyrelsen samt informera och ge stöd åt myndigheter, organisationer och enskilda.[52] I samband med att NIA:s uppdrag permanentades fastställdes också samarbetsavtalet med AC. Samarbetet i förmedlingsärenden mellan NIA och AC reglerades i en PM om rutiner för samverkan. Denna promemoria uppdaterades senare vid några tillfällen.[53]

NIA:s nämnd bestod av nio ledamöter med en ordförande som var riksdagsledamot samt representanter för Socialdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd och två representanter från AC.[54] En statlig representant satt i AC:s styrelse. NIA fick också enligt instruktionen tillsätta ett arbetsutskott med tre ledamöter som skulle ansvara för arbetet med förmedlingen av ansökningar om adoption av utländska barn genom urval av sökande med förhandsbesked enligt 47 § st. 3 barnavårdslagen (1960:97). Arbetsutskottet antog namnet Förmedlingsutskottet (FU) och där ingick en representant från NIA, en från AC och en från adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd. FU kunde vid behov anlita medicinsk och psykologisk expertis. Förmedlingsutskottets eller NIA:s beslut kunde inte överklagas.[55]

Vid NIA fanns ett kansli med cirka nio anställda.[56]

Samarbetsavtalet mellan NIA och Adoptionscentrum

Det formella ansvaret för den direkta förmedlingen av adoptivbarn från utlandet flyttades successivt över från Socialstyrelsen till NIA. Under det första halvåret tog NIA emot ansökningar om adoption, medan Sociala barna- och ungdomsvårdsbyrån vid Socialstyrelsen fortsatte förmedla adoptioner. Från den 1 januari 1974 tog NIA över all förmedling från Socialstyrelsen.[57]

[52] Socialdepartementet 1974-06-07, Instruktion för Socialstyrelsens nämnd för internationella adoptionsfrågor.
[53] NIA, Förmedlingsutskottets verksamhetsberättelse 1974–1975.
[54] Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973a).
[55] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[56] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[57] Riksarkivet, Arkivbeskrivning för Nämnden för internationella adoptioner, NIA, 1973–1981.

Samarbetet mellan NIA och AC bedrevs under det första verksamhetsåret som försöksverksamhet där rutiner och samverkan mellan NIA och AC prövades.[58] Till en början omfattade försöksverksamheten tre av de länder som AC hade kontakt med och utvidgades successivt till samtliga samarbetsländer för AC.[59]

Enligt samarbetsavtalet mellan NIA och AC skulle NIA ha ansvar för all förmedling och AC:s ärenden skulle föras över till NIA. På så sätt löstes problemet med att AC inte hade något förmedlingstillstånd.[60] NIA skulle enligt samarbetsavtalet svara för adoptionskontakter på officiell nivå som kunde knytas med myndigheter och institutioner i främmande länder, medan AC skulle svara för de mer informella kontakter som kunde uppnås med institutioner eller personer i sådana länder. Det innebar att NIA skulle ansvara för handläggning och kontakter med de länder som Sverige hade samarbetsavtal med, dvs. Sydkorea, Grekland och Filippinerna. AC skötte kontakterna med de cirka 20 länder som föreningen hade etablerat ett informellt samarbete med. AC tog emot intresseanmälningar avseende adoptioner via dessa kontakter och lämnade information och assistans åt adoptionssökande. Då AC önskade förmedling av barn genom något av deras kontaktombud skulle AC göra en skriftlig anhållan hos NIA:s förmedlingsutskott (där AC också satt med).[61]

Samarbetet inom förmedlingsutskottet (FU)

Personer som önskade adoptera ett barn från utlandet lämnade in ansökningar till NIA eller till AC. Ansökningarna hanterades av förmedlingsutskottet (FU).[62]

Principen för FU var att varje barn hade rätt att komma till så tillfredsställande uppväxtförhållanden som möjligt och att utländska blivande adoptivbarn skulle behandlas lika omsorgsfullt som svenska adoptivbarn. Adoptionsförmedlingen skulle därför ske genom urval. FU rekommenderade AC att presentera ett större antal ansöknings-

[58] C. Lindgren (2010), s. 34–35.
[59] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.
[60] C. Lindgren (2010), s. 34.
[61] NIA 1974-08-21, Samarbetsavtal och PM om samverkan mellan Nämnden för internationella adoptionsfrågor och föreningen Adoptionscentrum, Bil § 7 NIA-protokoll 1974-09-16 och tidslinje från Adoptionscentrum.
[62] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

handlingar, helst dubbelt så många, än det antal barn som skulle placeras. Ett första urval gjordes på AC utifrån landets krav, sökandes önskemål och när ansökan lämnats in till AC. AC skickade därefter en skriftlig ansökan till NIA:s förmedlingsutskott. FU gjorde ett urval utifrån de sökandes ålder och hälsa, familjesammansättning, önskemål om barnet samt utifrån olika länders krav och information om barnet (bakgrund, hälsotillstånd etcetera). FU rekommenderade sedan ett visst antal sökande för ett visst land och i de fall som barnen var kända rekommenderade FU en familj. Beslut om vilka handlingar som skulle skickas till vilket land och vilken familj som skulle föreslås till vilket barn fattades av FU. I de ärenden där FU efterfrågade kompletteringar ansvarade till en början AC för kompletteringar för sina sökande och NIA:s kansli för dem som ansökt via NIA. Efter hand ändrades detta så att NIA:s kansli hanterade samtliga kompletteringsärenden. NIA:s kansli och AC vidarebefordrade sedan de utvalda ansökningarna för slutligt urval i barnens respektive hemländer. I de fall där FU kommit fram till att en sökande inte skulle komma att kunna väljas ut och få ett barn förmedlat av AC och FU kontaktade man sökanden och informerade dem om detta.[63]

Erfarenheten från försöksverksamheten var att FU skulle finna enkla rutiner för okomplicerade ärenden för att kunna prioritera komplicerade ärenden. De komplexa frågor som FU hanterade handlade bland annat om sökandes hälsa och ålder liksom att sökande levde i en utsatt miljö (social isolering eller grupptillhörighet av extremt slag). En fråga som var nära kopplad till detta och som FU diskuterade vid flera tillfällen var möjligheten att överpröva barnavårdsnämndernas positiva förhandsbesked till adoptionssökande. FU hade, utifrån sin bedömning, funnit ett mindre antal ärenden där ett positivt förhandsbesked inte borde ha lämnats. I en del av dessa ärenden fann FU skäl att inhämta utlåtande av medicinsk expertis, vilket senare föranledde de lokala nämnderna att efter ny utredning i en del fall ompröva sitt beslut att lämna positivt förhandsbesked. NIA tog 1975 upp frågan med företrädare för socialutredningen men förslaget hörsammades inte.[64]

[63] NIA, Förmedlingsutskottets verksamhetsberättelse 1974–1975.
[64] NIA, Förmedlingsutskottets verksamhetsberättelse 1974–1975, 1975–76 och 1976–1977. NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

Handläggningsrutinerna för FU anpassades över tid och utifrån förändrade krav och förutsättningar i ursprungsländerna. År 1975 förenklades exempelvis anmälningsrutinerna för ansökan om barn via NIA. Det innebar bland annat att en ansökan till NIA skulle gälla samtliga länder som NIA hade kontakt med eller skulle få kontakt med.

Socialstyrelsens roll efter NIA:s bildande

Efter att NIA hade bildats hade Socialstyrelsen fortsatt tillsyn över socialtjänsten. Socialstyrelsens tillsyn skulle vara rådgivande och övergripande men omfattade även att påtala avvikelser från gällande författningar. Länsstyrelserna skulle följa socialnämndernas tillämpning av socialtjänstlagen och biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet. På länsstyrelserna fanns socialkonsulenter som bland annat hade till uppgift att ge information i adoptionsfrågor till enskilda adoptivsökande, till handläggare hos kommunerna samt till socialnämnderna.[65] NIA skulle också samråda med Socialstyrelsen när det gällde information om handläggning av adoptionsärenden i kommunerna.

3.4 Ny organisering från 1979: ideella organisationer förmedlar adoptioner och NIA ansvarar för auktorisation och tillsyn

3.4.1 Problem med privata adoptioner leder till att organiseringen av adoptionsverksamheten ses över

Problem med privata adoptioner och oegentligheter

Antalet internationella adoptioner fortsatte att öka under 1970-talet. Under NIA:s förmedlingsutskotts verksamhetstid 1973–1979 kom 700–1 000 barn per år till Sverige och totalt förmedlades cirka 5 300 barn via NIA och AC. Samtidigt ökade antalet sökande och de var betydligt fler än antalet tillgängliga barn. Väntetiderna för de sökande blev därför allt längre.[66] I allmänhet tog det minst tre år

[65] SOU 1996:137 *Internationella adoptionsfrågor* s. 69. Prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m*.
[66] NIA (1980), Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

innan en sökande fick adoptera ett barn. Det innebar i sin tur att antalet adoptioner som skedde utan förmedling via NIA och AC ökade. Av de cirka 2 000 barn som under senare delen av 1970-talet årligen kom till Sverige, kom ungefär hälften på annat sätt än genom NIA och AC.[67] Detta ansåg regeringen och NIA vara problematiskt.

I mitten av 1970-talet observerades såväl i barnens hemländer som i Sverige problem med handel med barn på adoptionsområdet.[68] Det fanns exempel på enskilda händelser som visade att den adoptionsverksamhet som skedde vid sidan av NIA och AC inte alltid gick rätt och riktigt till.[69] Personer som valde att adoptera på egen hand kunde råka ut för problem och vissa kontakter och förmedlare i ursprungsländerna hade inte alltid barnets bästa för ögonen. Det förekom också ekonomiska vinster i samband med förmedlingen. NIA:s förmedlingsutskott hade inte någon insyn i dessa fall. Kraven på riktlinjer ökade samtidigt som NIA inte hade organisation och resurser för att möta upp det ökade informationsbehovet.[70]

En arbetsgrupp tillsätts för att se över organiseringen

År 1977 tillsattes en särskild arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att se över NIA:s verksamhet, organisation och arbetsuppgifter. Arbetsgruppen skulle också lämna förslag till förändringar som kunde bidra till att minska de problem som fanns i den internationella adoptionsverksamheten. Arbetsgruppen tog fram tre olika organisationsförslag. Ett alternativ var att staten fortsatt skulle ha ett förmedlingsansvar för länder där det fanns ett samarbetsavtal, ett annat var att fler ideella organisationer skulle knytas till NIA genom samarbetsavtal på samma sätt som AC och ett tredje alternativ var att staten genom Socialstyrelsen skulle bevilja tillstånd till ideella föreningar att förmedla adoptioner medan NIA skulle ha en övergripande roll med ansvar för information, tillsyn, kontroll och kontaktskapande verksamhet. I sin slutrapport som kom 1978 förordade arbetsgruppen det tredje alternativet, dvs att ideella föreningar skulle ansvara för adoptionsförmedlingen och staten för auktorisation och

[67] Prop. 1996/97:61 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 45.
[68] Prop. 1984/85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*, s. 6.
[69] Verksamhetsberättelser för NIA, Ds S 1978:6 *Internationella adoptioner – riktlinjer och organisationsförslag*. Prop. 1978/79:108.
[70] Prop. 1978/79:108.

tillsyn. För att komma åt de privata adoptionerna föreslog gruppen att det skulle vara obligatoriskt med förhandsbesked inför adoption och att det skulle göras en utredning av den kontakt som de sökande angav för att finna ett barn. Arbetsgruppen lämnade förslag till en ny organisation 1978.[71]

Den nya organisationen syftade till att styra adoptionsförmedling som bedrevs utan tillstånd till organisationer som stod under insyn och kontroll av staten och att ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som på egen hand sökte barn utomlands begränsades. År 1979 fattade riksdagen beslut om en ny lag – lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp – som började gälla den 1 juli 1979. Arbetet med förmedling av utländska barn för adoption i Sverige skulle fortsatt ske i samverkan mellan offentlig och enskild verksamhet men NIA fick en övergripande roll med uppgifter rörande information, tillsyn och kontroll samt kontaktskapande verksamhet. Direkt förmedling till utlandet av ansökningar om barn för adoption i Sverige skulle däremot inte längre vara en uppgift för NIA. Ideella organisationer som auktoriserats av NIA skulle i fortsättningen sköta det praktiska förmedlingsarbetet vid internationella adoptioner.[72]

3.4.2 Lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp – NIA auktoriserar ideella sammanslutningar

Genom lagen om internationell adoptionshjälp infördes ett förfarande där NIA gav auktorisation till ideella sammanslutningar som önskade lämna internationell adoptionshjälp. Endast en ideell sammanslutning som var auktoriserad av NIA fick ge adoptionshjälp. Ideella organisationer skulle alltså i fortsättningen sköta det praktiska förmedlingsarbetet vid internationella adoptioner i stället för NIA.

Auktorisation enligt den nya lagen fick ges endast åt sammanslutningar vars huvudsakliga syfte var att lämna internationell adoptionshjälp. Med internationell adoptionshjälp avsågs sådan verksamhet som hade till syfte att förmedla kontakt mellan den som önskade adoptera ett utländskt barn och myndigheter, organisationer eller enskilda personer i barnets hemland samt att även i övrigt lämna

[71] Ds 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag*.
[72] Prop. 1978/79:108.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

den hjälp som behövdes för att en adoption skulle kunna genomföras. Ett krav för auktorisation var att sammanslutningen skulle ge förmedlingshjälp på ett omdömesgillt och sakkunnigt sätt utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Andra krav var att sammanslutningen skulle ha stadgar, styrelse och revisorer. Auktorisationen skulle vara tidsbegränsad och i beslutet skulle det framgå vilka länder som sammanslutningens verksamhet fick avse.

Även om ett syfte med lagen var att ge stöd till auktoriserade sammanslutningar för att på så sätt begränsa antalet enskilda som adopterade på egen hand var det fortsatt möjligt för enskilda personer med begränsade kontakter i utlandet att förmedla enstaka adoptivbarn utan auktorisation.[73] Det kunde röra sig om ett personligt engagemang som byggde på förtroende eller vänskap mellan en person i utlandet och en person i Sverige. Som exempel på sådana enskilda personer nämndes missionärer eller utlandsarbetare. Enligt det föredragande statsrådet torde sådana kontakter utan mellanhänder inte svara för någon större del av de adoptioner som skedde vid sidan av NIA och AC.[74]

3.4.3 NIA:s organisation från 1979

Med den nya organisationen för internationell adoptionsverksamhet fick NIA 1979 en ny instruktion. Nämndens uppgift var fortsatt att underlätta adoption i Sverige av utländska barn. Men utifrån NIA:s nya roll skulle nämnden nu bereda ärenden om auktorisation i Socialstyrelsen, fördela statsbidrag till de auktoriserade organisationerna och utöva tillsyn över de av Socialstyrelsen auktoriserade organisationerna. NIA skulle också utarbeta vägledande information för bedömning av ett hems allmänna lämplighet som adoptivhem och avgöra förmedlingsärenden där adoptionsorganisation eller samhällsrepresentant inte ville lämna adoptionshjälp. Flera uppgifter var också desamma som tidigare: att följa den internationella utvecklingen inom området, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal och bedriva informationsverksamhet. NIA skulle däremot inte längre ägna sig åt förmedlingsverksamhet. Av

[73] Enligt 54 § 1960 års barnavårdslag (1960:97) fick enskild person eller sammanslutning inte utan tillstånd av Socialstyrelsen bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. Bestämmelsen gällde även förmedling av adoptivbarn.
[74] Prop. 1978/79:108 s. 12.

de drygt 4 000 ansökningar som NIA i oktober 1979 hade i sitt register var drygt 2 700 även anmälda hos AC och överfördes dit. Resterande l 300 ansökningar fördelades proportionellt mellan de sex organisationer som auktoriserades under 1979 i förhållande till respektive organisations prognos över antal anlända barn under år 1980. Cirka 20 procent av de sökande i NIA:s register tog tillbaka sin ansökan under omorganisationsperioden (juni 1979–mars 1980). Dessa ansökningar överlämnades alltså aldrig till någon auktoriserad organisation.[75]

Nämnden bestod fortsatt av nio ledamöter från bland annat Socialdepartementet, Justitiedepartementet, UD, Socialstyrelsen, adoptionsbyrån vid Stockholms barnavårdsnämnd Kommunförbundet. En barnpsykolog och en barnläkare ingick också. Ordförande var en tjänsteman från Socialdepartementet. Antalet anställda vid NIA var ungefär nio personer och antalet årsarbetskrafter varierade mellan 8,6 och 9,1.

3.4.4 NIA:s auktorisation

NIA:s principer för auktorisation

I oktober 1979 beslutade NIA om principer för auktorisation enligt lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp. Ett villkor för auktorisation var att sammanslutningen hade till huvudsaklig uppgift att lämna internationell adoptionshjälp. Sammanslutningar som var biståndsorganisationer skulle därför inte komma i fråga för auktorisation. Endast sammanslutningar som kunde ge adoptionshjälp på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt skulle auktoriseras. Rekommendationen var att sammanslutningen vid beredning av förmedlingsärenden anlitade personer med erfarenhet av barn- och ungdomsfrågor. Sammanslutningen skulle vidare ha stadgar, styrelse och revisorer och arbeta utan vinstintresse med barnets bästa som främsta riktmärke. Auktorisation skulle inledningsvis utfärdas för ett år i taget. På så sätt skulle NIA och sammanslutningarna få erfarenhet såväl av verksamheten i utlandet som

[75] NIA, Verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

förmedlingsverksamheten. Därefter skulle NIA avgöra från fall till fall för hur länge auktorisationen skulle gälla.[76]

Enligt förarbetena skulle NIA utforma auktorisationen så att den gav behörighet för en organisation att verka i visst land eller begränsad del av ett land. Om det bedömdes lämpligt kunde auktorisationen begränsas på annat sätt, till exempel vad gällde samarbetspartner. Vidare angavs att den auktoriserade sammanslutningen borde anmäla de samarbetspartners den hade för avsikt att samarbeta med till NIA. Om det fanns risk för konkurrens skulle två eller flera organisationer inte ges auktorisation för samma land.[77]

Eftersom utlandskontakter i adoptionssammanhang enligt NIA var av varierande stabilitet och omfattning, beslutades att under första året göra en uppdelning av begreppet adoptionskontakter i etablerade och icke etablerade kontakter. Etablerade kontakter var kontakter som tidigare samarbetat med en svensk organisation så att barn hade kommit genom kontakten och där handläggningsförfarandet visat sig motsvara juridiska, praktiska och etiska krav i de berörda länderna. NIA gav endast auktorisation för länder där samarbete med etablerade kontakter fanns. Eftersom nya sammanslutningar inte skulle kunna visa upp sådana kontakter gavs dock ett undantag enligt vilket auktorisation skulle ges om kontakten var godtagen av myndigheter i det andra landet och barn hunnit komma genom kontakten. Dessutom krävdes att sammanslutningen kunde visa en preliminär plan för handläggningsförfarandet. För att kunna göra denna prövning och för att undvika konkurrenssituationen begärde NIA in uppgifter om respektive sammanslutnings kontakt i utlandet. Andra kontakter skulle ses som icke-etablerade, både nya kontakter i länder för vilka sammanslutningen redan var auktoriserad liksom kontakter i länder där sammanslutningen inte var auktoriserad. Dessa skulle anmälas till NIA som då skulle bedöma om samarbetspartnern var lämplig eller inte. NIA skulle också bedöma eventuella avgränsningsproblem mellan sammanslutningar. Inom ett år från anmälan skulle sammanslutningen som anmält kontakten ansöka om auktorisation eller göra en ny anmälan.[78]

[76] NIA, PM 1979-10-31, Principer för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, dnr 9:520/79.
[77] Prop. 1978/79:108, s. 13 och s. 21.
[78] NIA, PM 1979-10-31, Principer för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, dnr 9:520/79.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

AC:s roll berörs särskilt i regeringens proposition

Eftersom AC redan agerade som förmedlare av internationella adoptioner när det beslutades om att införa auktorisation berördes AC flera gånger i förarbetena till den nya lagen. Bland annat framgår att regeringen förutsatte att AC skulle få auktorisation och att AC borde få fortsätta sin verksamhet med de etablerade samarbetspartners sammanslutningen hade. En fråga som regeringen övervägde var nämligen om en auktoriserad sammanslutning skulle behöva få sina samarbetspartners i utlandet godkända av NIA eller inte. I ett remissvar framförde AC att det inte var möjligt att ta ställning till och godkänna varje enskild samarbetspartner som den auktoriserade organisationen önskade ingå överenskommelse med.[79] Detta blev också regeringens slutsats i frågan. Sammanslutningen skulle anmäla den eller de partners de hade i utlandet till NIA men de behövde inte godkännas av myndigheten.

När det gällde de befintliga bilaterala avtalen förespråkade regeringen att avtalens verkställighet skulle överlåtas från NIA till de auktoriserade sammanslutningarna. Regeringens uppfattning var att AC, mot bakgrund av organisationens erfarenheter och resurser, borde komma i fråga för att överta NIA:s åligganden när det gällde det praktiska förmedlingsarbetet.[80]

De första besluten om auktorisation – många nya adoptionsorganisationer

Under andra halvåret 1979 och kalenderåret 1980 ansökte nio sammanslutningar om auktorisation, många av organisationerna var då nybildade.

I december 1979 auktoriserades sex sammanslutningar för sammanlagt 17 länder. AC var den första organisationen som fick auktorisation och de fick auktorisation för samtliga 17 länder som de ansökt för. De övriga fem sammanslutningarna (BFA, FFIA, SAW, BV och Sydindiska adoptioner) fick auktorisation för ett land var. Ytterligare en sammanslutning, FABV, auktoriserades i februari 1980,

[79] Prop. 1978/79:108, s. 21.
[80] Prop. 1978/79:108, s. 21–22.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

för Guatemala. Fem sammanslutningar auktoriserades för Indien. Av de var fyra auktoriserade för samma delstat.[81]

NIA utfärdar allmänna villkor för auktorisation

NIA konstaterade under hösten 1980 att intresset för auktorisation var större än förväntat. Vid ett möte med de auktoriserade organisationerna diskuterades erfarenheter av den nya organisationen. Eftersom flera sammanslutningar var små och uppbyggda kring en enda samarbetskontakt var de sårbara. NIA försökte därför förmå sammanslutningar att gå samman vilket också skedde i några fall. NIA konstaterade dock att det saknades möjlighet att avslå ansökningar om kriterierna i lagen uppfylldes.[82]

Det visade sig att flera barnhem, främst i Indien, var villiga att samarbeta med flera organisationer. NIA beslutade därför att inta en mer positiv hållning till auktorisation av fler än en organisation för ett land eller del av ett land. En förutsättning för detta var att sammanslutningen dokumenterade att utlandskontakten var villig att samarbeta med sammanslutningen.[83]

På grundval av första årets erfarenheter utarbetade NIA under hösten 1980 förslag till villkor för auktorisation. De antogs av Socialstyrelsen och trädde i kraft den 1 januari 1981.[84] Nämnden upphörde då med den provisoriska uppdelningen av utlandskontakter i etablerade och icke-etablerade kontakter. I villkoren föreskrevs att sammanslutning vid ansökan om auktorisation skulle uppge den myndighet, organisation eller enskild person i utlandet som man samarbetade med (”samarbetskontakt”). Innan en skriftlig överenskommelse träffades med en ny samarbetskontakt skulle detta anmälas till NIA för samråd. Därutöver innehöll föreskrifterna regler för registerföring, nödvändig kompetens inom sammanslutningen, hur ansökan om auktorisation skulle utformas, beslutsordningen i ärenden rörande internationell adoptionshjälp, rapportering till NIA, ekonomisk redovisning och hur sammanslutningarna skulle assistera adoptionssökande.

[81] NIA, Verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980, s. 9 ff.
[82] NIA, dnr 9:328/80.
[83] NIA, Verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980, s. 9.
[84] SOSFS (S) 1980:97.

Den 26 november 1981 trädde nya villkor för auktorisation i kraft. Skillnaden mot de tidigare villkoren var endast att begreppet ”auktorisation för att få lämna internationell adoptionshjälp” definierades. Vidare föreskrevs att en sammanslutning skulle samarbeta med annan sammanslutning som auktoriserats för samma land. Av villkoren framgick också att sammanslutningen, då barnet anlänt till Sverige, skulle översända kopia av samtliga handlingar rörande barnet till socialnämnden.[85]

Den 25 februari 1982 ändrades villkoren så att sammanslutningar gavs tillstånd att ge internationell adoptionshjälp även till personer som var bosatta utomlands, förutsatt att personen uppfyllde landets krav för blivande adoptivföräldrar.[86]

3.4.5 NIA:s tillsynsverksamhet

Tillsyn över de auktoriserade organisationerna

Utifrån sin nya tillsynsroll byggde NIA också upp tillsynsverksamheten. Tillsynen över de auktoriserade organisationerna var nära knuten till auktorisationsprocessen och den prövning som gjordes av organisationerna. NIA:s egen beskrivning av tillsynen var att de i sina beslut om auktorisation hänvisade till gällande lagstiftning och de allmänna auktorisationsvillkoren. I vissa fall tidsbegränsade NIA auktorisationen för en organisation snävare än den generella auktorisationstiden och ställde ett eller flera auktorisationsvillkor (exempelvis att organisationen skulle rapportera om en åtgärd eller rättelse utifrån NIA:s krav). Vid ett par tillfällen återkallade eller begränsade NIA auktorisationen. Då det fanns behov av klarläggande eller diskussion för att hitta lösning på ett problem tog NIA ofta kontakt med organisationerna eller tog upp frågan vid organisationsträffar.[87] Vid några tillfällen kallade NIA styrelsen för en organisation till särskilt möte för att diskutera verksamhetens organisering och kapacitet.[88] I tillsynen ingick också årlig granskning av organisationernas verksamhetsberättelser och ekonomiska redogörelser. I några fall

[85] NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, dnr 69:303/81.
[86] NIA, Protokoll nr 7 1982-02-25, Villkor för auktorisation enligt lagen (SFS 1979:552 och 1981:580) om internationell adoptionshjälp, dnr NIA 69: 303/81.
[87] NIA, Tillsynen över de auktoriserade adoptionsorganisationerna, 1995-02-15, dnr 69:45/95.
[88] NIA, Verksamhetsberättelse 1982/83, s. 8.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

lät NIA göra revision hos organisationernas samarbetskontakter i ursprungsländerna, exempelvis gjordes detta i Sri Lanka 1985.[89] NIA analyserade också organisationernas kostnadsutveckling 1980–1992.

För att hålla sig kontinuerligt informerad om organisationernas verksamhet bjöd NIA in de auktoriserade organisationerna till så kallade organisationsträffar ungefär två gånger per år. Vid träffarna informerade NIA om gällande krav på organisationernas verksamhet och organisationerna redogjorde för förmedlingsverksamheten i olika länder. Man diskuterade också olika principiella frågor. Till en början handlade det till exempel om privata adoptioner och etiska principer, senare kom det mer att handla om organisationernas löpande arbete, ekonomiadministration och rapportering. Vid några tillfällen påpekade NIA att samarbetet mellan organisationerna behövde förbättras. Utöver organisationsträffarna bjöd NIA in berörda organisationer till möten för att diskutera frågor som rörde specifika länder, exempelvis Colombia, Etiopien, Filippinerna, Indien, Kina, Kirgizistan, Ryssland, Sri Lanka, Sydafrika, Sydkorea, Ukraina, Vietnam och Vitryssland.[90]

NIA bjöd också in till träffar och konferenser med särskilda teman. Exempelvis anordnade NIA 1981 en konferens med socialkonsulenter och representanter från adoptionsorganisationerna. Mötet resulterade i att organisationerna bildade en arbetsgrupp för vissa etiska frågor.[91]

Samhällsrepresentanter deltar i organisationernas förmedlingsverksamhet

När den nya organisationen för internationella adoptioner sjösattes 1979 ville man säkerställa fortsatt offentlig medverkan och kontroll i förmedlingsarbetet.[92] Det gjordes genom att utse så kallade samhällsrepresentanter som skulle företräda allmänintresset i sammanslutningens arbete med internationell adoptionshjälp, dvs. i sammanslutningens urval och matchning av föräldrar till föreslagna barn. Samhällsrepresentanterna skulle ha särskild erfarenhet av barn- och ungdomsvård i stat eller kommun.[93] Genom medverkan av samhälls-

[89] NIA, Verksamhetsberättelse 1984/85, s. 7.
[90] Genomgång av NIA:s verksamhetsberättelser och årsredovisningar 1979–2004.
[91] NIA, Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 8.
[92] NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80, s. 13.
[93] 5§ lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp.

representanter skulle det finnas en garanti för att barnets bästa fick en förespråkare i organisationerna som ju också skulle tillvarata de blivande adoptivföräldrarnas intresse.[94] När en auktoriserad sammanslutning beslutade om internationell adoptionshjälp skulle minst en samhällsrepresentant delta. Om en sammanslutning beslutade att vägra adoptionshjälp i ett enskilt fall eller om sammanslutningen velat lämna adoptionshjälp trots att en samhällsrepresentant avstyrkt skulle frågan överlämnas till NIA för avgörande.[95] Detta ändrades 1985 då organisationerna fick rätt att själva besluta att inte ge adoptionshjälp. Ärenden där samhällsrepresentanten hade en avvikande mening skulle fortsatt överlämnas till NIA.[96]

Två samhällsrepresentanter förordnades i varje auktoriserad organisation – en handläggare från NIA:s kansli samt socialkonsulenten i det län där organisationen hade sitt säte. NIA antog 1981 en särskild promemoria om samhällsrepresentanternas roll och arbetsuppgifter liksom en promemoria till de auktoriserade organisationerna med vägledande information om handläggning av ärenden rörande internationell adoptionshjälp.[97] Samhällsrepresentanterna informerades om de ärenden som avgjorts av NIA.[98] De skrev årligen en rapport om sin medverkan i förmedlingsarbetet.[99]

Avgöranden i ärenden om adoptionshjälp och hantering av klagomål från enskilda

En annan del i tillsynen var NIA:s roll att avgöra ärenden där en auktoriserad organisation beslutat att inte lämna adoptionshjälp till en sökande och ärenden där en samhällsrepresentant och organisation inte varit eniga om beslut om adoptionshjälp. Detta gällde fram till 1997. Därefter kunde sökande som nekats adoptionshjälp av en organisation överklaga och få ärendet prövat av tillsynsmyndigheten. NIA redovisar i sina verksamhetsberättelser 1979–2000 hur många ärenden som lämnats över till NIA för avgörande. Redovisningen har dock ändrats över tid vilket gör det svårt att jämföra mellan år. Vanligtvis har 5–15 ärenden årligen hanterats av NIA. Under några

[94] NIA, Verksamhetsberättelse 1993/94, s. 11.
[95] 8§ lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp.
[96] NIA, Verksamhetsberättelse 1985/86, s. 8.
[97] NIA, Verksamhetsberättelse 1979/80, s. 13 och 16 och Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 8.
[98] NIA, Verksamhetsberättelse 1981/82, s. 9.
[99] NIA, Årsredovisning 1999.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

år (1984, 1992 och 1999) hanterades inga eller endast ett fåtal ärenden, medan antalet ärenden för 1982 uppgick till 90 ärenden. Den vanligaste anledningen till att ett ärende överlämnats till NIA för avgörande var hög ålder eller sjukdom hos de sökande. NIA gick i vissa fall på organisationens linje, i andra fall ändrade myndigheten organisationens beslut och uppmanade organisationen att lämna adoptionshjälp.

Tillsynsresor

Av NIA:s verksamhetsberättelser för 1979–1992 framgår att resor inte i första hand sågs som ett verktyg inom tillsynen. Resor redovisades som en separat post och ingick som en del av myndighetens arbete med avtalsdiskussioner med enskilda länder, besök hos utländska myndigheter eller hos utlandskontakter för organisationer som ansökt om auktorisation, som förberedelse för bedömning av auktorisationsansökningar, omvärldsbevakning och för att delta vid internationella konferenser. Under perioden 1979–2004 gjorde NIA cirka 50 resor.

3.4.6 Socialnämnderna får delvis nya uppgifter vid organisationsförändringen 1979

I propositionen som föregick den nya organiseringen 1979 och lagen om internationell adoptionshjälp betonades vikten av att de auktoriserade sammanslutningarna inte förmedlade ansökningar från personer som inte fått ett förhandsbesked om hemmets allmänna lämplighet.[100] Samtidigt hänvisades till kommande proposition om ny reglering på socialtjänstens område.

Den nya socialtjänstlagen (SoL) som trädde i kraft den 1 januari 1982 innebar bland annat att reglerna om förhandsgodkännande för mottagande av fosterbarn (som senare adopteras) togs bort, och i stället infördes särskilda regler för adoption av utländskt barn som innebar att ett medgivande från socialnämnden måste inhämtas innan barnet lämnade sitt hemland. Det behövdes därmed ingen ny tillståndsprövning från socialnämnden när barnet väl hade kommit till

[100] Prop. 1978/79:108, s. 24.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Sverige.[101] Socialtjänstlagen reglerade även att socialnämnden skulle medverka till att adopterade barn fick god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Nämnden skulle också ge vårdnadshavare råd, stöd och annan hjälp som de behövde. Överklagande av beslut om avslag skulle göras till länsrätten.

NIA:s handbok för socialnämnderna om internationella adoptioner från 1982 lyfte i inledningen fram att utredningen avseende sökande blivande adoptivföräldrar i första hand skulle tjäna som underlag till beslut om medgivande, men att utredningsrapporten även skulle fungera som presentation av familjen för ett barns företrädare i ett annat land. Utredningen hade vidare funktionen av att ge utbildning och information till de presumtiva adoptivföräldrarna. NIA betonade att socialnämnden måste se sig som företrädare för (det okända) barnet framför de sökandes önskemål om att adoptera ett barn, vilket måste göras tydligt för de sökande. Socialnämnden skulle vidare skriva en uppföljningsrapport cirka sex månader efter att barnet anlänt till hemmet oavsett om adoptionen skett i barnets ursprungsland eller om adoptionen beslutats i svensk domstol. Rapporten skulle skickas till barnets företrädare i ursprungslandet. NIA påpekar i handboken att det krävs relativt nära kontakt med adoptivföräldrarna under den första tiden. Nämnden måste också, om och när det är aktuellt, aktivt bevaka att barnet blir adopterat, eftersom barnet inte har juridisk anknytning till sin adoptivfamilj så länge adoptionsprocessen inte är avslutad. Socialnämnderna skulle arkivera handlingar som gällde barnets ursprung och bakgrund. [102] I de fall adoptivföräldrarna anlitat en auktoriserad adoptionsorganisation ansvarade organisationen för att skicka kopior på handlingarna till socialnämnden.[103] Om det var en privat adoption skulle socialtjänstens utredare begära att få ta kopior av de handlingar föräldrarna hade om barnet för att lägga in i den aktuella akten.[104]

[101] Prop. 1979/80:1 *om socialtjänsten*, s. 9 och 320.
[102] Statens nämnd för internationella adoptioner (1982). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 9 och 50 ff.
[103] NIA. *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*. 1983, s. 18.
[104] NIA, *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*. 1986, s. 62.

3.4.7 1981 blir NIA egen myndighet

År 1981 omorganiserades Socialstyrelsen och i samband med detta blev NIA den 1 juli 1981 en egen myndighet – Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA).

Uppgiften enligt instruktionen var till stora delar densamma som tidigare. Nämnden tog dock över en del av Socialstyrelsens tidigare uppgifter och vissa förtydliganden gjordes i instruktionen. Nämnden skulle besluta om auktorisation enligt 2 § lagen om internationell adoptionshjälp och utföra de arbetsuppgifter som i övrigt ankom på tillsynsmyndigheten enligt lagen, fullgöra de uppgifter som angavs i förordningen om prövning av utländskt beslut om adoption, fördela statsbidrag till auktoriserade sammanslutningar, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder om avtal inom nämndens verksamhetsområde och ingå sådana avtal. NIA skulle i samråd med Socialstyrelsen utarbeta den särskilda information som behövdes för bedömning av hems lämplighet att ta emot ett barn i syfte att adoptera det. Instruktionen reglerade också nämndens handläggning av ärenden.[105] En arbetsordning med rutiner för verksamheten fastställdes i september 1982.[106]

Nämnden hade fortsatt nio ledamöter som förordnades för tre år. Fram till 1985 bestod nämnden av företrädare för Socialdepartementet, UD, Socialstyrelsen, Kommunförbundet, Familjerätten vid Stockholms kommun och Stockholms socialförvaltning samt två läkare. Ordföranden var riksdagsledamot. Från 1985 utökades nämnden till elva ledamöter och nämndens sammansättning ändrades. Sex av ledamöterna var politiker (riksdagsledamöter och under en period ett kommunalråd) och skulle särskilt företräda allmänhetens intressen. Övriga ledamöter skulle tillgodose nämndens behov av sakkunskap i olika frågor.[107]

[105] Förordning (1981:681) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.
[106] NIA, Verksamhetsberättelse 1 januari 1981–30 juni 1982.
[107] NIA, Verksamhetsberättelse 1 januari 1984–30 juni 1985.

Följande års auktorisationsverksamhet

NIA fortsatte under de följande åren att pröva ansökningar om auktorisation och utfärdade under 1981 auktorisation för två nya sammanslutningar (ISIA och SAICA).[108] Det fanns då åtta auktoriserade sammanslutningar varav sex hade verksamhet i Indien (fem i samma delstat).

I samband med beredning av auktorisationsärenden hämtade NIA in upplysningar från svenska ambassader i de länder där NIA ansåg att det var tveksamt hur landet såg på internationella adoptioner, om det var oklart hur många sammanslutningar som skulle få auktorisation i samma land eller där det fanns tveksamheter kring samarbetskontakter.[109]

SAICA:s och FABV:s förmedlingsverksamheter upphörde 1982. Från 1983 och framåt fanns därför återigen sex auktoriserade sammanslutningar med verksamhet i 22 länder.

Den 24 mars 1983 fastställdes nya villkor för auktorisation vilka trädde i kraft den 1 april 1983.[110] De nya villkoren föreskrev att det av sammanslutningens stadgar skulle framgå dels de principer som tillämpades för uttag av avgifter, dels vad som krävdes för att en ansökan om adoptionshjälp skulle registreras hos sammanslutningen. Vidare föreskrevs att sammanslutningen skulle ha ingående kännedom om lagar och bestämmelser om adoption i länder där man hade en samarbetskontakt. Den skulle också ha god kostnadskontroll i ärendena utomlands. Rapporteringsskyldigheten till NIA utökades något. I en ny version av villkoren som trädde i kraft den 25 mars 1986 föreskrevs att det skulle framgå av namnet att sammanslutningen var en adoptionsorganisation. Vidare infördes en skyldighet att informera sökande som fått avslag på ansökan om adoptionshjälp att de kunde få beslutet prövat av NIA.

De sex auktoriserade sammanslutningarna var samtliga verksamma fram till mars 1988 då ISIA upphörde med sin verksamhet. SAW upphörde med sin verksamhet i mars 1989. I november 1991 auktoriserades Aktionsgruppen Skaraborg för 1992 och 1993 med verksamhet i Polen. ACCA auktoriserades för Vietnam under verksamhetsåret 1993/1994. ACCA:s verksamhet i Vietnam var föremål

[108] NIA, Verksamhetsberättelse 1 januari 1981–30 juni 1982, s. 9 ff.
[109] NIA, Verksamhetsberättelse 1981/1982, s. 5.
[110] NIA, Villkor för auktorisation enligt lagen om internationell adoptionshjälp, 1983-03-29, dnr 69:101/83.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

för prövning vid tre tillfällen under verksamhetsåret 1994/95. Eftersom det varit oklart på vilket sätt barn blev tillgängliga för adoption i Vietnam besökte företrädare för NIA Vietnam samt hade flera överläggningar med ACCA. Följden blev att ACCA:s verksamhet begränsades tills vidare.[111]

Grunder för nekad auktorisation under de första åren

NIA avslog också några auktorisationsansökningar. I ett fall avslogs ansökan om auktorisation eftersom sökanden inte uppfyllde kriteriet att ha adoptionshjälp som huvudsaklig verksamhet. I några fall beslutades om avslag på grund av att sammanslutningen inte ansågs uppfylla kraven på att arbeta på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Några sökande beviljades auktorisation men fick avslag för vissa länder. Orsakerna till avslagen var antingen landets allmänna inställning till adoption eller att sammanslutningen inte kunde redovisa någon samarbetskontakt i det aktuella landet. Flera ansökningar avslogs med motiveringen att det redan fanns flera svenska sammanslutningar med verksamhet i de länder ansökan avsåg.[112]

3.4.8 Krav på godkännande av förmedlingsväg införs 1985 för att få ökad kontroll på de privata adoptionerna

Den arbetsgrupp som 1978 lämnade förslag på ny organisering föreslog också att det skulle vara obligatoriskt med förhandsbesked inför adoption och att det skulle göras en utredning av den kontakt som de sökande angav för att finna ett barn. Syftet var att komma till rätta med problemen med de privata adoptionerna.[113]

Ett krav på förhandsbesked infördes från den 1 januari 1985 då kommunernas socialnämnder fick i uppdrag att pröva tillförlitligheten av det förmedlingssätt den sökande avsåg att använda sig av för att komma i kontakt med ett barn för adoption. Lagändringen syftade till att göra adoptioner som skedde utan medverkan av auktoriserad sammanslutning säkrare. Socialnämnden fick möjlighet att vägra ge sitt medgivande till att ta emot ett utländskt barn

[111] NIA, Årsredovisning 1994/95, s. 12.
[112] NIA Dnr 60:48/81, NIA Dnr 60:298/81, NIA Dnr 60:184/84, Socialdepartementet S93/4570/J.
[113] Ds 1978:6.

för adoption, om de befarade att barnet inte blivit tillgängligt för adoption på ett tillförlitligt sätt.

Lagändringen innebar också nya uppgifter för NIA. Socialnämnderna skulle inhämta yttrande avseende tillförlitligheten i förmedlingssättet från NIA om det inte var uppenbart obehövligt. Om de sökande uppgav att de skulle anlita en av NIA auktoriserad organisation behövde NIA inte höras. NIA:s yttrande krävdes inte heller om NIA:s sakkunskap uppenbarligen inte skulle tillföra utredningen något, till exempel när det rörde sig om ett släktingbarn. Den nya uppgiften innebar en ökad ärendemängd på NIA.

Socialnämnden blev skyldig att i sitt beslut om medgivande ange för vilket förmedlingssätt beslutet gällde. Om en svensk auktoriserad organisation skulle lämna förmedlingshjälp skulle beslutet utformas så att det gällde generellt för förmedling genom samtliga av NIA auktoriserade organisationer. Var det fråga om en privat adoption skulle däremot namnet på det förmedlande organet framgå av beslutet.[114] I NIA:s uppdaterade handbok för socialnämnderna från 1986 framgår bland annat vilka underlag som socialnämnden skulle bifoga om den sökandes uppgivna förmedlingskontakt som underlag till NIA:s bedömning.[115]

3.4.9 Ett bidrag vid adoption av utländska barn införs 1989

I november 1985 tillsattes en utredning för att undersöka möjligheten att minska den enskildas kostnader i samband med adoption av barn från utlandet. Bakgrunden till att frågan utreddes var att kostnaderna för internationella adoptioner hade ökat och att det fanns en risk för att såväl ekonomiskt svaga grupper stängdes ute från möjligheten att adoptera som att adoptivbarn inte fick syskon. Utredningen bedömde att möjligheterna att minska kostnaderna var mycket begränsade men att vissa kostnadsposter skulle kunna minskas. Utredningen föreslog att ett bidrag om 5 000 kronor per barn skulle införas.[116] Remissinstanserna var positiva till ett bidrag men flertalet förordade en högre nivå.

År 1989 infördes ett särskilt adoptionsbidrag genom lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn. Det bidrag

[114] Prop. 1984/85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*, s. 13.
[115] NIA (1986) *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder*, s. 22.
[116] Ds S 1987:1 *Kostnader i samband med adoption av utländska barn*.

som infördes var skattefritt och skulle täcka 50 procent av genomsnittskostnaden för adoption från ursprungslandet, eller max 20 000 kronor.[117]

NIA fick med anledning av införandet av adoptionsbidraget också nya uppgifter. Utöver de tidigare uppgifterna skulle NIA följa utvecklingen av kostnaderna för adoptioner av utländska barn. NIA skulle också, enligt förordningen (SFS 1988:1464) om bidrag vid adoption av utländska barn, fastställa den genomsnittskostnad för olika ursprungsländer som skulle ligga till grund för beräkning av bidraget.[118]

Bidraget har efter införandet höjts kontinuerligt. År 1991 höjdes det maximala beloppet för adoptionsbidrag till 24 000 kronor.[119]

Den första juli 1997 ändrades adoptionsbidraget till ett fast belopp, oberoende av faktiska kostnader.[120] Anledningen var att kostnadsvariationen mellan olika länder var mycket mindre än vad som förutsågs när adoptionsbidraget infördes.[121]

År 2001 höjdes adoptionsbidraget till 40 000 kronor, vilket då motsvarade knappt 40 procent av den genomsnittliga totala adoptionskostnaden. Först genom lagändringar 2004 begränsades bidraget till adoptioner som förmedlades genom en auktoriserad adoptionsförmedling.[122] Enligt regeringen medförde enskilda adoptioner inte samma höga administrativa kostnader som anlitandet av en auktoriserad sammanslutning. Regeringen fann att det därför var motiverat att begränsa möjligheten till adoptionskostnadsbidrag till sådana adoptioner som skedde genom de auktoriserade sammanslutningarna.

År 2017 höjdes adoptionsbidraget till nuvarande 75 000 kronor.[123]

[117] Prop. 1988/89:3 *om bidrag vid adoption av utländska barn*.
[118] Förordning (1988:1128) med instruktion för statens nämnd för internationella adoptionsfrågor.
[119] Inspektionen för socialförsäkringen (2016), *Rapport 2016:9 Att adoptera – en ekonomisk fråga. En studie om adoptionsbidrag och ekonomiska förutsättningar för adoption*, s. 17.
[120] Adoptionsbidrag benämndes tidigare Adoptionskostnadsbidrag av Försäkringskassan. Begreppet ändrades i samband med att socialförsäkringsbalken trädde i kraft den 1 januari 2011. Lagens bestämmelser överfördes då till 21 kap. socialförsäkringsbalken.
[121] Prop. 1996/97:91, s. 56.
[122] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 74 ff.
[123] Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017* utgiftsområde 12.

3.5 Barnrättsperspektivet i adoptionsprocessen stärks 1990–2005

3.5.1 Sverige ratificerar barnkonventionen

Ett halvår efter det att FN:s generalförsamling antagit konventionen om barnets rättigheter, ratificerade Sverige konventionen genom ett beslut i riksdagen den 21 juni 1990.[124] Konventionen trädde i kraft i Sverige den 2 september 1990. Sveriges konventionsåtagande och folkrättsliga bundenhet innebar en skyldighet att förverkliga barnets rättigheter enligt barnkonventionen genom lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder.

År 1996 tillsatte regeringen Barnkommittén som hade i uppgift att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kom till uttryck i svensk lagstiftning och praxis. I sitt betänkande konstaterade kommittén att svensk lagstiftning i huvudsak överensstämde med åtagandena i barnkonventionen. Den framhöll dock vikten av att bestämmelserna verkligen tillämpades och att konventionen genomfördes på alla nivåer i samhället.[125] År 1999 beslutade riksdagen att godkänna den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga barnkonventionen i Sverige.[126]

Barnkonventionen inkorporerades i svensk rätt från den 1 januari 2020.[127]

3.5.2 Adoptionslagstiftningsutredningen tillsätts efter begäran från NIA

År 1992 såg socialministern behov av en ny översyn av verksamheten med internationella adoptioner, lagen om internationell adoptionshjälp och socialtjänstlagens bestämmelser. Initiativet kom från NIA som 1991 tog fram en promemoria om verksamheten med internationella adoptionsfrågor med hemställan att regeringen skulle låta göra en översyn av verksamheten. NIA ansåg att myndighetens roll behövde stärkas, att tillsynsansvaret var splittrat och att det svenska

[124] Prop. 1989/90:107 *om godkännande av barnkonventionen*.
[125] SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet*.
[126] Prop. 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*. År 2010 antog riksdagen en ny strategi för att stärka barnets rättigheter, se prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.
[127] Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

systemet var svårt att förstå för svenskar och än mer i utlandet. Vidare ansåg NIA att stödet till adoptionsorganisationerna behövde stärkas och villkoren för deras verksamhet ses över. Dessutom behövde möjligheterna att begränsa kostnadsutvecklingen för adoptioner undersökas.[128] I promemorian beskrev NIA att systemet där socialnämnderna kontrollerade förmedlingssättet vid privat adoption inte fungerade tillfredsställande. Det förekom inte sällan att privata adoptioner genomfördes med medgivande för auktoriserad organisation. Det förekom också att socialnämnder gav medgivande trots att NIA avstyrkt, eller att socialnämnden inte inhämtade yttrande från NIA – ibland efter påtryckningar från sökande – trots att det enligt lagen borde ha gjorts. Detta mönster hade blivit vanligare från 1988 och NIA såg det som ett resultat av att adoptionerna genom adoptionsorganisationerna hade minskat, vilket i sin tur berodde på att flera länder som till exempel Sydkorea och Indien hade fått bättre kontroll på adoptionerna till utlandet och också blivit bättre på att ta hand om sina barn nationellt. Det hade lett till ett ökat intresse bland sökande i Sverige att i stället adoptera på privat väg. NIA framförde att det var viktigt att möjligheterna att adoptera utan medverkan av adoptionsorganisationerna bevarades. Men det krävdes ökad kontroll av de enskilda adoptionerna och det skulle kunna uppnås genom att överföra ansvaret för att pröva tillförlitligheten i förmedlingssätt vid enskilda adoptioner till NIA som hade det övergripande ansvaret för de internationella adoptionsfrågorna.[129]

Regeringen tillsatte 1992 en utredning med uppdrag att se över organisationen för internationella adoptioner.[130] En av uppgifterna var bland annat att stärka NIA:s kontroll när det gällde att upprätthålla en verksamhet med korrekta internationella adoptioner på hög etisk nivå till barnets bästa. Utredaren skulle också ta ställning till behov av lagändringar med anledning av FN:s barnkonvention och 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att Sverige så snart som möjligt skulle ratificera 1993 års Haagkonvention och inkorporera den i svensk rätt genom en särskild lag. Genom anslutning till konventionen skulle möjligheten till enskild adoption minska. Vidare föreslogs att NIA skulle pröva förmedlingssättets

[128] NIA, Verksamhetsberättelse 1990/91.
[129] NIA, Verksamheten med internationella adoptionsfrågor, 1991-05-29, dnr 1:178/91.
[130] SOU 1994:137 *Internationella adoptionsfrågor. 1993 års Haagkonvention m.m.*

tillförlitlighet vid enskilda adoptioner i stället för socialnämnderna. NIA och adoptionsorganisationerna skulle i sin tur inte ha rätt att överpröva socialnämndens beslut om adoptivsökandes lämplighet. Utredningen föreslog också ändringar i fördelningen av statsbidrag till adoptionsorganisationerna. Utredningen prövade men föreslog inte en obligatorisk föräldrautbildning.[131]

År 1995 infördes ett tillägg i dåvarande 4 kap. 6 § föräldrabalken om att vid bedömningen av om det är lämpligt att adoptionen äger rum, ska hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.[132] NIA hade i sitt remissvar på den utredning som föregick lagändringen framfört att skyldigheten att klargöra barnets inställning borde innebära att en utredning alltid skulle inhämtas från barnets ursprungsland vid internationella adoptioner. I propositionen hänvisades till att den frågan skulle övervägas i samband med beredningen av Adoptionslagstiftningsutredningens betänkande.[133] Frågan behandlades emellertid inte i det betänkandet och inte heller i den efterföljande beredningen.

3.5.3 NIA tar fram nya riktlinjer för en mer systematiserad tillsyn

Nya riktlinjer för tillsynen

NIA beslutade 1995 att ta fram riktlinjer för en mer systematiserad tillsyn över de auktoriserade adoptionsorganisationerna. Riktlinjerna skulle användas inför auktorisation av enskilda organisationer och i samband med beslut om auktorisation skulle också en bedömning göras av organisationens verksamhet. På så sätt skulle tillsynen få ett tydligare innehåll med högre kvalitet och säkerhet och bättre kunna svara mot nämndens ansvar för barnens bästa och som företrädare för allmänhetens intresse. Formerna för tillsynen skulle bygga på NIA:s handbok för adoptionsorganisationer. De skulle sedan anpassas när Sverige ratificerat 1993 års Haagkonvention. Två frågor lyftes fram när det gällde granskning av organisationernas ekonomi: om organisationen på ett tillfredsställande sätt skiljde på adoptions-

[131] SOU 1994:137.
[132] Prop. 1994/95:224 *barns rätt att komma till tals.*
[133] Prop. 1994/95:224, s. 40 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

verksamhet och till exempel biståndsverksamhet liksom hur kostnadsutvecklingen under den gångna auktorisationsperioden sett ut.[134]

Tillsyns- och klagomålsärenden

Tillsynsärenden handlade om påpekanden eller ingripanden som NIA gjort gentemot en enskild organisation liksom organisationens åtgärder med anledning av detta. Antalet tillsynsärenden uppgick till mellan 12 och 27 per år, med undantag för 1995/96 då NIA hanterade 62 tillsynsärenden. NIA redovisade 1995–1997 också antalet tillsynsärenden av mer övergripande natur. 1995/96 hanterade NIA elva ärenden och 1997 sex ärenden. Ärendena handlade bland annat om principiella frågor som avgiftspolicy, sponsring och systematisk genomgång av hur organisationerna följt lagen.[135]

Enskilda sökande av adoptionshjälp kunde också vända sig till tillsynsmyndigheten med klagomål på en organisation och dess adoptionsförmedling. Från 1994 och fram till 2014 uppgick antalet klagomål till 2–6 per år. Klagomålen handlade om bristande information, adoptionskostnader, kösystem, kvotering, barnbesked som inte stämt överens med medgivandet, organisationens handläggning och bemötande. NIA och MIA utredde ärendena och bedömde om det fanns grund för klagomålen.

Från 1999 tillkom en del i tillsynen av de auktoriserade organisationerna. NIA började då skicka ut en årlig enkät till familjer som fått barn för adoption genom adoptionsorganisation det föregående året. Syftet med enkäten var att få in familjernas synpunkter på organisationerna för att ge underlag för eventuella åtgärder från organisationernas sida.

Samhällsrepresentanternas avvecklas

Samhällsrepresentanterna avvecklades år 2000. Anledningen var att de auktoriserade organisationerna genom de lagändringar som gjordes i samband med Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention inte längre skulle göra någon egen prövning av adoptanternas lämplighet. Lämplighetsprövningen låg fortsatt på kommunernas

[134] Underlag till NIA:s sammanträde 1995-08-22, p. 7, dnr 69/45/95.
[135] NIA:s verksamhetsberättelser 1990–1997. Verksamhetsberättelse 1995/96, s. 9.

socialnämnder med möjlighet för den enskilde att överklaga beslut till domstol. Därmed försvann samhällsrepresentanternas uppgift i organisationerna och det fanns inte längre skäl att förordna sådana.[136]

Särskilt återrapporteringskrav 1995–1997

NIA fick 1995–1997 ett särskilt återrapporteringskrav i regleringsbrevet om att redovisa utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige. Detta redovisades i en bilaga till årsredovisningen och innehöll en kort beskrivning av situationen i de länder varifrån barn kommit till Sverige för adoption. Knappt 20 länder beskrevs, bland annat vad gällde samarbetet med ursprungslandet, gällande lagstiftning liksom olika typer av problem som förekommit (även förekomst av oegentligheter redovisades). I bilagan gavs också en separat redogörelse för de svenska adoptionsorganisationernas verksamhet, utlandssamarbete och resor.[137] NIA tog även fram en promemoria med motsvarande information 2001.[138]

Nytt verksamhetsmål för tillsynen införs 1999

År 1999 införde NIA ett nytt verksamhetsmål för verksamhetsområdet prövning och tillsyn. NIA skulle tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå, att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet och att adoptionerna i Sverige skedde i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige.[139]

[136] Prop. 2000/01:80, *Ny socialtjänstlag*, s. 107.
[137] NIA, Bilaga till NIA:s årsredovisning 1994/95, 1995/96 respektive 1997, Utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption.
[138] NIA, PM april 2001, Historik och redovisning av utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption t.o.m. 2000-12-31, dnr 52:79:135/07.
[139] NIA, Årsredovisning 1999, s. 9.

3.5.4 Lagen om internationell adoptionsförmedling (LIA) träder i kraft och Sverige tillträder Haagkonventionen

I februari 1997 kom regeringens proposition efter förslagen från Adoptionslagstiftningsutredningen.[140] Regeringen gjorde följande allmänna bedömning:

> Adoptionsverksamheten fungerar i allt väsentligt väl i Sverige. Arbetsfördelningen mellan NIA, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och adoptionsorganisationerna bör med något undantag förbli som den är. Adoptionsorganisationerna gör ett förtjänstfullt arbete. Deras självständighet och integritet är viktiga att bevara. Det gör att det finns anledning att vara återhållsam när det gäller regleringen av verksamheten med internationella adoptioner. Mot detta står att adoption är ett så viktigt inslag i människors liv att en hög grad av rättssäkerhet krävs vid behandlingen av adoptionsärenden. Det finns i dag en bra balans mellan dessa två principer. Det är angeläget att behålla denna balans.[141]

Den 1 juli 1997 ersattes lagen om internationell adoptionshjälp med lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA) och Sverige tillträdde 1993 års Haagkonvention genom lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Begreppet adoptionshjälp hade i lagen ersatts med adoptionsförmedling och avsåg adoptioner som gick genom auktoriserad sammanslutning. Adoptioner som genomfördes genom kontakter som enskilda personer själva skapat kallades enskilda adoptioner (tidigare privat adoption) och inordnades inte i begreppet adoptionsförmedling.

NIA blev centralmyndighet enligt konventionen. I propositionen skrev regeringen att NIA skulle tillse att verksamheten med internationella adoptioner hade en hög etisk nivå och att barnets rättigheter och intressen kom i främsta rummet.[142] Detta uttrycktes dock inte i NIA:s instruktion. NIA formulerade 1997 ett eget övergripande mål för verksamheten som var att myndigheten skulle sträva efter att adoptioner skedde till barnets bästa och i enlighet med gällande lagstiftning i barnets ursprungsland och i Sverige.[143] Målet

[140] Prop. 1996/97:91 och SOU 1994:137.
[141] Prop. 1996/97:91, s. 48.
[142] Prop. 1996/97:91, s. 45.
[143] NIA, Årsredovisning 1997, s. 6.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

omformulerades av NIA 1999 så att det överensstämde med det som regeringen uttryckt i propositionen.[144]

Socialnämnden fick fortsatt ansvar för att fatta beslut om samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta som konventionen kräver. I och med den nya lagen ändrades dock reglerna så att NIA i stället för socialnämnden skulle avgöra om förmedlingsvägen vid enskild adoption var godtagbar, eftersom NIA bedömdes ha bättre förutsättningar än socialnämnderna att bedöma förmedlingsvägar i andra länder.[145]

I den nya lagen föreskrevs precis som tidigare att en auktorisation skulle vara tidsbegränsad och i beslutet om auktorisation skulle det anges vilka länder som sammanslutningens verksamhet avsåg. Auktorisationen fick även förenas med andra villkor, exempelvis vad gällde inbetalning av avgifter samt redovisning. Regeringen ansåg att det fanns skäl för att redovisningsprinciperna som sammanslutningarna tillämpade skulle vara likformiga så att de sökande som i propositionen också beskrevs som konsumenter, skulle kunna jämföra kostnaderna mellan olika organisationer.[146] Som underlag för auktorisationsbeslutet skulle sökanden inkomma med en redogörelse för sin verksamhet enligt lagens krav och upplysningar om vilka kontakter man skulle använda i landet samt uppgifter om kostnader för adoption genom kontakten.

NIA utfärdade nya villkor för de auktoriserade sammanslutningarna i samband med den nya lagens införande. Villkoren hade utarbetats tillsammans med sammanslutningarna.[147]

3.5.5 NIA som centralmyndighet får ansvar att pröva och godkänna förmedlingsväg vid enskild adoption

LIA innebar att NIA tog över socialnämndens ansvar att pröva om förmedlingsvägen vid enskilda adoptioner var godtagbar. I samband med att NIA tog över beslutet slopades den individuella prövningen av förfarandet i de fall adoptionen förmedlades av en auktoriserad sammanslutning. De enskilda adoptionerna begränsades till särskilda fall där det inte framstod som nödvändigt att anlita en adoptions-

[144] NIA, Årsredovisning 1999, s. 9.
[145] Prop. 1996/97:91, s. 49 ff., 59, 78.
[146] Prop. 1996/97:91, s. 55.
[147] NIA:s årsredovisning 1997, s. 9.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

organisation. Det kunde handla om att de tilltänkta adoptivföräldrarna och barnet var släkt eller hade en särskild relation redan före adoptionen. Enskild adoption kunde också godtas om de sökande hade särskild anknytning till ett visst land och därmed speciella skäl att vilja adoptera därifrån, till exempel om sökanden hade bott eller arbetat i ett visst land eller hade sitt ursprung där och ville adoptera ett barn från det landet.[148] I propositionen konstaterade regeringen följande:

> De sökande som genom förslaget utesluts från möjligheten att adoptera enskilt, och som hänvisas till organisation, är de som i dag på egen hand letar fram ett barn i ett givarland och utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation genomför adoptionen. Sverige har i stort sett varit förskonat från skandaler kring adoptionsverksamheten. De oetiskt genomförda adoptioner som uppmärksammats internationellt har ofta handlat om enskilda adoptioner. Det finns alltså risker kopplade till denna typ av verksamhet. Mot denna bakgrund och med hänsyn tagen till effekterna av Haagkonventionen finner regeringen det rimligt att begränsa de enskilda adoptionerna på det sätt som föreslås här. [149]

NIA menade att lagändringen innebar färre enskilda adoptioner och en högre grad av säkerhet i adoptionerna. Enligt NIA bidrog NIA:s beslut i ärenden om enskilda adoptioner till att det i samhället generellt såväl i Sverige som i barnens ursprungsländer fanns en positiv syn på internationella adoptioner.[150]

3.5.6 Kommunernas uppdrag ändras när Sverige ratificerar 1993 års Haagkonvention

I samband med att Sverige ratificerade och implementerade Haagkonventionen 1997, genomfördes vissa ändringar i kommunernas uppdrag.

Socialnämnden skulle inte länge godkänna förmedlingsväg vid enskilda adoptioner, det gjorde i stället NIA. Giltighetstiden för medgivande att ta emot ett barn för adoption förlängdes till två år samtidigt som en skyldighet infördes för de sökande att anmäla om förändringar inträffat i förhållanden som kunde antas påverka beslutet om medgivande. Socialnämnden skulle kunna återkalla med-

[148] Prop. 1996/97:91, s. 62 ff. och 78.
[149] Prop. 1996/97:91, s. 63.
[150] NIA, Årsredovisning 1997, s. 15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

givandet om förutsättningar för det inte längre fanns. För att förtydliga kravet på adoptivföräldrarnas kunskaper inför adoptionen, och för att tillgodose konventionens krav, infördes även en skrivning i socialtjänstlagen om att medgivande endast fick lämnas om den eller de som vill adoptera hade tillfredsställande kunskaper om barn och deras behov och hade blivit informerade om den planerade adoptionens innebörd.

Socialnämnden skulle också, i enlighet med 1993 års Haagkonvention, lämna sitt samtycke till att adoptionsförfarandet fick fortsätta sedan de sökande utsetts som föräldrar till ett barn. Avseende samtycke till fortsatt adoptionsförfarande föreskrev konventionen (art. 17) att en sista avstämning av om förutsättningarna för adoption var uppfyllda skulle göras i respektive land innan ett barn fick överlämnas till de tilltänkta adoptanterna. Denna prövning aktualiserades först när ett visst barn i ursprungsstaten hade föreslagits för adoption till vissa sökande i mottagarlandet och de tilltänkta adoptanterna samtyckte till adoptionen. Därefter skulle beslut fattas i båda länderna om adoptionsförfarandet fick fortsätta. Förutom att prövningen i de berörda staterna avsåg en bedömning av de sökandes behörighet och lämplighet att adoptera det föreslagna barnet var det väsentligen fråga om en rättslig kontroll av att det inte fanns sådan bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kunde utgöra hinder för adoptionens genomförande.[151]

År 1998 infördes också en bestämmelse i 5 kap. 1 § SoL[152] om en skyldighet för socialnämnden att i sin omsorg om barn och ungdom tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kunde finnas efter en genomförd adoption. Bestämmelsen omfattade inte vuxna adopterade.[153] Den infördes med anledning av att FN:s barnrättskommitté påtalat att Sverige saknade ett särskilt system för systematisk uppföljning av hur det faktiskt gick för adopterade barn från utlandet i svenska familjer. Kommittén rekommenderade att åtgärder borde vidtas för att närmare övervaka situationen för dessa barn.[154]

[151] Prop. 1996/97:91, s. 50 ff., s. 60–61, 72–73 och 91–92.
[152] 18 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[153] Prop. 1996/97:91 s. 74 och prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen* s. 176 f.
[154] SOU 1994:137 s. 136, 156 och 160. Prop. 1996/97:91, s. 73–74 och prop. 1996:97: 124, s. 176–177.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

3.5.7 Tystnadsplikt och förmedlingsskyldighet införs för adoptionsorganisationerna

I samband med LIA:s införande noterades det att tystnadsplikt inte gällde för den som arbetade inom en adoptionsorganisation. De uppgifter som en adoptionsorganisation fick tillgång till i sin verksamhet kunde vara minst lika känsliga som de som en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom socialtjänsten kunde få tillgång till. I 71 a § socialtjänstlagen (1980:620) föreskrevs tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avsåg insatser enligt socialtjänstlagen. En motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt ansågs därför behöva införas för de auktoriserade adoptionsorganisationerna.

De auktoriserade sammanslutningarna blev enligt LIA skyldiga att tillhandahålla internationell adoptionsförmedling åt sökande som hade medgivande för adoption. Genom bestämmelsen fick organisationerna inte längre göra en ytterligare prövning av de sökandes lämplighet efter att en sådan gjorts av socialnämnden.[155]

3.5.8 NIA konstaterar brister i möjligheten att avslå auktorisationsansökningar

I årsredovisningen för 2000 lyfte NIA under rubriken ”Viktiga principfrågor” ett antal punkter som gällde auktorisation. En handlade om ett behov av att kunna begränsa antalet auktoriserade organisationer. En annan handlade om möjligheten att dra in en auktorisation när en organisation inte fungerade tillfredsställande, och en tredje om vilka kriterier som skulle gälla för att NIA skulle kunna vägra en auktorisation.[156]

I årsredovisningen för 2002 skrev NIA att myndigheten saknade möjlighet att avslå auktorisationsansökningar på andra grunder än de som framgick av LIA. Alla som sökte auktorisation och uppfyllde villkoren enligt lagen skulle kunna få det, även om det egentligen inte skulle vara till någon nytta för samhället, de sökande familjerna eller adoptionsverksamheten i dess helhet. NIA kunde inte heller avslå en ansökan avseende förmedling från ett visst land med hänvisning till landets regler som man hade försökt göra i ett fall. NIA

[155] Prop. 1996/97:91 s. 75.
[156] NIA, Årsredovisning 2000, s. 16.

kunde inte heller avslå en ansökan med hänvisning till att flera sammanslutningar genom auktorisation då skulle arbeta i samma land. NIA påtalade dessa brister för Socialdepartementet som konstaterade att det var frågor som skulle komma att behandlas i den utredning som 2001 tillsatts för att se över verksamheten med internationella adoptioner.[157]

Även i 2003 års årsredovisning lyfte NIA de sedan tidigare påpekade bristerna i lagstiftningen om auktorisationsförfarandet. 2003 års adoptionsutredning innehöll enligt NIA bestämmelser som syftade till att förstärka auktorisationsförfarandet med tydligare villkor för auktorisation. NIA ansåg dock att vissa av dessa bestämmelser skulle kunna medföra att adoptionsverksamheten tvingades upphöra med hänvisning bland annat till krav på redovisning av kostnader. En fråga NIA ställdes inför var i vilken utsträckning staten kunde ingripa i och begränsa frivilliga organisationers arbete. NIA kunde inte avslå ansökningar med hänvisning till att det inte vore effektivt att flera organisationer var verksamma i samma land. NIA kunde inte heller neka en sammanslutning auktorisation för flera länder även om sammanslutningen enligt myndigheten skulle behöva koncentrera sin verksamhet i färre länder för att få stabilitet i verksamheten. NIA ansåg inte heller att lagstiftningen var tillräckligt tydlig vad gällde myndighetens möjlighet att neka en sammanslutning auktorisation.[158]

3.6 Under 2000-talet skärps reglerna för auktorisation och tillsyn ytterligare

3.6.1 Utredningen om internationella adoptioner föreslår ny organisering och skärpt tillsyn av adoptionsverksamheten

I början av 2000-talet hade de internationella adoptionerna på nytt ökat i antal. Ungefär 1 000 barn adopterades från utlandet varje år. Regeringen bedömde med anledning av utvecklingen i Sverige och utomlands att det var lämpligt att ompröva vissa delar av regelsystemet för internationella adoptioner. En utredning tillsattes 2001. Utredningen om internationella adoptioner hade ett brett uppdrag

[157] NIA, Årsredovisning 2002, s. 10.
[158] NIA, Årsredovisning 2003, s. 15–16.

och skulle bland annat pröva möjligheten att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen, analysera processen för auktorisation av adoptionsorganisationer, se över organisationen och styrningen av NIA och analysera kostnadsfrågor i samband med internationella adoptioner.[159]

Utredningen kom med sitt slutbetänkande 2003. Utredningens slutsats var att NIA:s roll som tillsynsmyndighet var otydlig och att myndigheten hade för få tillsynsinstrument vilket försvårade en aktiv tillsyn. Otydliga auktorisationsvillkor gentemot de auktoriserade sammanslutningarna bidrog till detta. Bland annat pekade utredningen på att förhållandena i ett ursprungsland behövde kunna beaktas vid prövning av ett auktorisationsärende. Utredningen föreslog att villkoren för auktorisation skulle utökas för att säkerställa att den internationella adoptionsförmedlingen bedrevs utifrån ett etiskt förhållningssätt med fokus på barnets bästa. LIA behövde preciseras vad gällde vilka krav ett land och en kontakt skulle uppfylla för att anses vara lämpliga för adoptionssamarbete. Adoptionsmyndighetens tillsyn skulle stärkas genom rätten att inhämta upplysningar och begära rättelse från auktoriserade sammanslutningar. Myndighetens instruktion föreslogs ändras från uppgiften att ”underlätta adoption i Sverige av utländska barn” till att ”övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och principen om barnets bästa enligt barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt”. På så vis betonades myndighetens neutrala och oberoende tillsynsroll. Myndigheten föreslogs också få en mer aktiv roll internationellt i etiskt adoptionsanknutna frågor. För att åstadkomma detta krävdes enligt utredningen ökade resurser men också en renodling av verksamheten, bland annat genom att framhålla att alla involverade samhällsaktörer måste ta ansvar för sina adoptionsanknutna frågor. När det gällde adoptionsmyndighetens organisation föreslog utredningen att NIA skulle avvecklas som nämndmyndighet och att regeringen i stället inrättade en ny expertmyndighet för internationella adoptionsfrågor med ledningsform enrådighetsmyndighet med insynsråd.[160]

Utredningen analyserade också kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption. De lyfte upp etiska

[159] Dir. 2001:93 Internationella adoptioner m.m.
[160] SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris?*, s. 181 ff.

frågor och dilemman som var förenade med den internationella adoptionsverksamheten. Utredningen skrev:

> I världen finns många barnlösa vuxna som längtar efter barn. I världen finns också många barn som saknar familj. Många vuxna vill ha ett så litet och friskt barn som möjligt. Eftersom de barnlösa vuxna är fler än de små, friska barn som är tillgängliga för adoption, uppstår en konkurrenssituation, där det finns en risk för att den som betalar mest också får de ur ett vuxenperspektiv mest ”attraktiva” barnen, dvs. de små och friska barnen. (--) Så länge det finns fler vuxna som vill adoptera än ”lämpliga” barn tillgängliga för adoption, kommer det att finnas en marknad för adoption, där ekonomiska medel har stor betydelse. Begreppet barnhandel innebär för de flesta att vuxna köper barn för att utnyttja dem på något otillbörligt sätt. Även om syftet i adoptionssammanhang är en önskan att ge ett barn en familj, så finns det en uppenbar risk för att barnen blir brickor i ett ekonomiskt spel, som drivs av vuxnas barnlängtan och svåra ekonomiska och sociala problem i ursprungsländerna. Ett sådant ekonomiskt spel måste kunna betecknas som en form av barnhandel.[161]

Utredningen skrev vidare:

> När blivande föräldrar måste betala mer för adoptionen än vad de faktiska kostnaderna uppgår till, tenderar barn att bli en handelsvara. Även om det som betalas utöver de faktiska kostnaderna används till ett gott ändamål, får ett sådant bidrag aldrig bli ett villkor för att ett barn skall bli tillgängligt för adoption. I takt med att kostnaderna för adoption trissas upp i konkurrensen mellan olika mottagarländer, finns också en risk för att det i barnens ursprungsländer skapas ett beroende av inkomster som härrör från den internationella adoptionsverksamheten. När det är fråga om stora belopp som lämnas utöver ersättningar för de faktiska kostnaderna, kan det tänkas att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att förmedla barn för nationell adoption eller att placera barn i fosterhem. Internationella adoptioner kan i sådana fall hindra en positiv inhemsk utveckling, vilket inte är acceptabelt. Det finns också en risk för att internationella adoptioner bidrar till att bevara strukturer med en föråldrad kvinnosyn och en syn på utomäktenskapliga och funktionshindrade barn, som Sverige inte kan godta. En sådan utveckling kan inte under några förhållanden accepteras.[162]

Utredningens slutsats var att Sverige måste ta ställning till vad som var etiskt försvarbart vad gällde kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption och hur Sverige kunde agera

[161] SOU 2003:49, s. 20–21.
[162] SOU 2003:49, s. 21.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

för att minska riskerna för handel med barn i samband med internationell adoption.[163]

Utredningen analyserade också behovet av stöd för adopterade och adoptivfamiljer och lämnade förslag om förstärkt stöd och hjälp. Ett annat förslag var inrättade av ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor.

3.6.2 Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) inrättas 2005

I april 2004 kom regeringens proposition med förslag som syftade till att stärka barnets rätt i adoptionsprocessen och där förslag till en ny adoptionsmyndighet ingick. Regeringen betonade betydelsen av en aktiv tillsyn med en hög grad av oberoende gentemot de auktoriserade sammanslutningarna samtidigt som adoptionsmyndigheten bedömdes ha en fortsatt viktig stödjande och informerande roll. Den nya myndighetens övergripande uppgift skulle vara att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. En stärkt auktorisationsprocess var en del i detta. Förslagen i propositionen innebar att Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) lades ned och ersattes med Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA).[164]

Uppgifterna för den nya myndigheten MIA var i stora delar desamma som under NIA, dvs. att vara centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention, fördela statsbidrag, följa den internationella utvecklingen på området, följa utvecklingen av kostnader, förhandla med myndigheter och organisationer i andra länder och bedriva informationsverksamhet. Tillsynsuppgiften hade dock förtydligats. MIA skulle övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling skedde i enlighet med lag och principen om barnets bästa såsom denna kommit till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter och i 1993 års Haagkonvention samt på ett etiskt godtagbart sätt i övrigt.[165]

MIA som enrådighetsmyndighet leddes nu av en generaldirektör och hade ett insynsråd vars roll var att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Insynsrådet skulle bestå av högst sex

[163] SOU 2003:49 s. 20 ff. och s. 144 ff.
[164] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*.
[165] Förordning (2004:1145) med instruktion för myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ledamöter och med generaldirektören som ordförande. Alla åtta anställda vid NIA, förutom den tidigare direktören, följde med till den nya myndigheten. MIA hade mellan 10–13 anställda, antalet årsarbetskrafter framgår dock inte.[166]

3.6.3 LIA ändras i syfte att skärpa villkoren för auktorisation och tillsyn och det införs krav på dokumentation av förmedlingsverksamheten

Förslagen i regeringens proposition innebar också lagändringar i bland annat LIA, föräldrabalken och socialtjänstlagen som trädde i kraft 2005.

Skärpta auktorisationskrav och auktorisation i två led

Lagändringarna i LIA innebar skärpta och tydligare auktorisationskrav för att förmedla internationella adoptioner samt ökade tillsynsverktyg för adoptionsmyndigheten.

Auktorisationsprövningen ändrades från att endast beakta sammanslutningens verksamhet i Sverige till att ges i två led. Först skulle MIA pröva sammanslutningarnas förutsättningar att överhuvudtaget fungera som förmedlare av internationella adoptioner, så kallad sverigeauktorisation. En förutsättning för att erhålla auktorisation för verksamhet i Sverige var att annan eventuell verksamhet som bedrevs av en sammanslutning inte fick äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. I nästa led skulle MIA pröva lämpligheten för varje enskilt land som sammanslutningen ville verka i, så kallad landauktorisation. Av förarbetena framgick att de då gällande reglerna inte gjorde det möjligt att i samband med auktorisation beakta förhållanden i landet. Regeringen menade att detta inte var tillfredsställande eftersom de kontakter sammanslutningen samarbetade med i utlandet, landets lagstiftning och administration rörande internationell adoption och övriga förhållanden i landet hade avgörande betydelse för hur förmedlingsarbetet skulle fungera. För att säkerställa en etisk och transparent adoptionsverksamhet i Sverige och för att följa intentionerna i 1993 års Haagkonvention infördes därför en ny paragraf som angav vilka förutsättningar som ett land och

[166] MIA:s årsredovisningar.

en kontakt skulle uppfylla för att en auktoriserad sammanslutning skulle kunna inleda eller fortsätta ett adoptionssamarbete i ett specifikt land.[167]

För att utlandsauktorisation skulle meddelas krävdes att landet hade en adoptionslagstiftning, eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption, som beaktade de grundläggande principerna för internationell adoption i barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention. Vidare skulle det andra landet ha en fungerande administration för den internationella adoptionsverksamheten. Därmed skulle subsidiaritetsprincipen upprätthållas och de barn som lämnades för adoption skulle vara utredda så att det var klarlagt att de var tillgängliga för adoption.[168]

Kravet på att auktorisation skulle vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt innebar att den utländska förmedlingsverksamheten skulle bedrivas seriöst och utan vinstintresse. Vidare skulle situationen i allmänhet i landet vara stabil. Det fick inte förekomma korruption som kunde påverka adoptionsverksamheten eller handel med barn. I denna bedömning skulle det enligt regeringen även vägas in om skadlig konkurrens om barnen kunde uppstå. Om en sammanslutning verkade i ett land kunde det vara olämpligt att en annan sammanslutning gavs auktorisation för det landet, om det fanns risk för att denna sammanslutning konkurrerade ut den sammanslutning som redan hade auktorisation för landet. Detta kunde till exempel vara fallet i länder där få barn var tillgängliga för adoption.

Det infördes också en skyldighet för MIA att samråda med den svenska utlandsmyndigheten i det andra landet och vid behov även med barnrättsorganisationer som verkade i det andra landet. Syftet var att säkerställa att adoptionsmyndigheten fick tillgång till objektiv information om förhållandena i ett ursprungsland. Auktorisation enligt första ledet gavs för högst fem år och enligt andra ledet för högst två år. Vidare infördes en skyldighet för de auktoriserade sammanslutningarna att skyndsamt meddela MIA sådana förändringar i sammanslutningens verksamhet i Sverige och i utlandet samt sådana förändringar i politiska, juridiska eller andra förhållanden i utlandet som kunde ha betydelse för förmedlingsverksamheten. Avseende ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i ett annat land skulle sammanslutningen lämna upplysningar om verk-

[167] Prop. 2003/04:131, s. 38 f.
[168] MIA:s årsredovisning för 2006, s. 5.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

samheten i respektive land (senare kallat landrapporter), förmedlingskontakter, sammanslutningens representanter, lagstiftning och administration i landet, eventuellt utvecklingssamarbete, bistånd eller annat stöd samt sammanslutningens kostnader för verksamheten i landet.[169]

De brister som NIA påpekat avseende möjligheten att begränsa antalet sammanslutningar med verksamhet i enskilda länder beaktades i viss utsträckning av lagstiftaren. Det infördes en bestämmelse i LIA enligt vilken en förutsättning för utlandsauktorisation skulle vara att det med hänsyn till kostnadsbilden, balansen mellan de svenska sammanslutningarna (vilket kom att kallas balanskravet) och omständigheterna i övrigt bedömdes som lämpligt att sammanslutningen inledde eller fortsatte ett adoptionssamarbete i det andra landet. Balanskravet infördes eftersom regeringen ansåg att det skulle vara gynnsamt med mer jämnstora sammanslutningar i Sverige. I detta låg att myndigheten skulle underlätta för de mindre sammanslutningarna att växa, om de önskade det. Vid beslut om auktorisation skulle adoptionsmyndigheten enligt regeringen eftersträva en bättre balans i storlek mellan de svenska sammanslutningarna.[170]

MIA beslutar om nya auktorisationsvillkor

MIA beslutade under 2005 om nya villkor för auktoriserade sammanslutningar enligt lagen om internationell adoptionsförmedling. Dessa ersatte de villkor som NIA hade utfärdat 1997. MIA utarbetade också auktorisationsblanketter som skulle användas vid ansökan. Till dessa skulle sökanden bifoga verksamhetsplan med budget, stadgar, senaste årsmötesprotokoll, årsredovisning, en redogörelse för hur sammanslutningen tillgodosåg lagens krav på sakkunskap i adoptionsförmedling och en handlingsplan för hur sammanslutningen skulle hantera ansökningsavgifter samt hur sammanslutningen skulle säkerställa att den hade medel för avveckling.[171]

När en organisation ansökte om auktorisation för verksamhet i visst land skulle den alltså lämna närmare upplysningar om organisationens verksamhet samt förhållandena i ursprungslandet. MIA begärde också in upplysningar från organisatio-

[169] Prop. 2003/04:131, s. 33 ff.
[170] Prop. 2003/04:131 s. 42 och prop. 2008/09:109 *Vissa internationella adoptionsfrågor*, s. 18.
[171] MIA, Årsredovisning för 2005, s. 10.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

nen i dessa hänseenden. MIA skaffade sig insyn i adoptionsverksamheten i ursprungsländerna genom rapporter från UD och internationella organ som FN och ISS. Vidare genomförde MIA i samverkan med andra mottagarländer tillsynsresor, hade möten med ansvariga handläggare på UD och samrådde i MIA:s insynsråd. Genom dessa åtgärder kunde MIA få en uppfattning om landet uppfyllde villkoren i LIA och aktuella konventioner på området.[172] MIA hanterade risken för konkurrens mellan olika sammanslutningar som verkade i samma land genom att uppmana sammanslutningarna att inte samarbeta med samma barnhem.[173]

Beslut om auktorisation

I början av 2000-talet hade fem adoptionsorganisationer auktorisation: AC, BFA, BV, FFIA och La Casa. Ytterligare tre organisationer beviljades auktorisation mellan 2002 och 2007: African Hope Adoptions (AHA), Stiftelsen Frösunda Solidaritet – Internationella Adoptioner och Stiftelsen Barn i Världen – Internationella adoptioner (SBIV).

MIA avslog under de första verksamhetsåren några auktorisationsansökningar. I ett fall avslogs auktorisationsansökan (Sverigeauktorisation) för att MIA bedömde att sammanslutningen inte skulle komma att förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. I några fall avslogs auktorisationsansökningar för enskilda länder. En ansökan avslogs på grund av att MIA bedömde att det aktuella landet inte hade en adoptionslagstiftning eller annan tillförlitlig reglering av internationell adoption som beaktade de grundläggande principerna för internationell adoption som de uttryckts i 1993 års Haagkonvention. En annan ansökan avslogs för att det redan fanns två sammanslutningar med verksamhet i det aktuella landet. Ytterligare en ansökan avslogs på grund av att MIA bedömde att situationen i landet med bland annat bristande administration medförde att det var olämpligt att inleda ett adoptionssamarbete med landet. Besluten överklagades av berörda sammanslutningar, men MIA:s beslut stod sig i högre instans. MIA bedömde att de adoptionsorganisationer som beviljats auktorisation höll hög

[172] MIA, Årsredovisning för 2007, s. 5–6 och 10.
[173] MIA, Årsredovisning för 2006, s. 5.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kvalitet. I tillsynen uppmärksammades vissa problem, exempelvis att enskilda förmedlingskontakter fungerade olika väl i samma land. Auktorisationsbesluten bedömdes på så vis som alltför trubbiga och MIA framförde att det vore en fördel att kunna besluta om auktorisation för del av ett land eller för enskilda förmedlingskontakter.[174]

Skärpta tillsynskrav

MIA fick som ny tillsynsmyndighet fler tillsynsinstrument, bland annat rätten att inspektera en auktoriserad sammanslutnings verksamhet, inhämta upplysningar och ta del av de handlingar som behövdes för tillsynen. En ny bestämmelse gav också MIA rätt att förelägga en auktoriserad sammanslutning att avhjälpa brister i förmedlingsverksamheten. Tillsynskraven på organisationernas löpande arbete, ekonomi och budget (även för enskilda länder) skärptes också. Exempelvis skulle budgeten för förmedlingsverksamheten skiljas från annan verksamhet. MIA tog i likhet med NIA fram årliga tillsynsrapporter för varje organisation. Förhållanden som behövde följas upp togs in i den årliga tillsynsplan som man beslutat att ta fram.[175]

MIA redovisar för perioden 2005–2008 att myndigheten fått in ett fåtal överklaganden från enskilda som nekats adoptionshjälp. År 2007 inkom fem överklaganden som samtliga avsåg Vietnam.[176] MIA tog upp enkätundersökningen på nytt 2007 med syftet att få en uppfattning från familjerna själva om adoptionsorganisationernas arbete, information och bemötande.

MIA gjorde under perioden 2005–2014 drygt 35 resor och de redovisas som en del av tillsynen. För perioden 2005–2013 redovisar MIA situationen i vissa ursprungsländer i ett särskilt avsnitt i årsredovisningen. De länder som besökts genom tillsynsresor beskrivs kort liksom länder där det pågår förhandlingar om samarbete, där det skett förändringar i lagstiftning, krav på adoptioner eller där det förekommit problem i adoptionerna.

[174] MIA Årsredovisning för 2006 och 2007.
[175] MIA, Årsredovisning 2005, s. 10.
[176] MIA, Årsredovisning 2007.

3.6.4 Krav på kostnadsredovisning och åtskillnad på adoptionsförmedling och bistånd

Redovisning av kostnader i utlandet

År 1997 hade det i LIA införts en skyldighet för sammanslutningarna att redovisa kostnaderna i utlandet och hur de fördelade sig.[177] Genom 2005 års reform av lagen förtydligades detta krav. Det skulle tydligt framgå hur avgifterna användes av den utländska förmedlingskontakten så att det stod klart vad adoptivföräldrarna betalade för. För att adoptionsmyndigheten skulle kunna bedöma om kostnaderna kunde anses rimliga skulle den ekonomiska redovisningen vara så pass detaljerad att det framgick vilka kostnader som var direkt avhängiga adoptionen och vilka kostnader som avsåg annat.[178] Både NIA och adoptionsorganisationerna hade i sina remissvar framfört att det inte var möjligt att få fram så specificerade och väl underbyggda redovisningar för varje adoptionsland som utredningen ansåg nödvändigt. Regeringen uttryckte förståelse för att den nya bestämmelsen ställde delvis nya krav på förmedlingskontakterna i ursprungsländerna och menade att kraven skulle ses som långsiktiga mål att sträva efter. Adoptionsorganisationerna skulle successivt kunna ställa krav på ökad öppenhet och specificering av kostnaderna i utlandet. Om sammanslutningen av olika skäl inte kunde följa myndighetens anvisningar kunde det, enligt regeringens mening, innebära att denna förmedlingskontakt var olämplig att samarbeta med.[179] 2003 års adoptionsutredning hade föreslagit att utvecklingen skulle gå mot att den del av kostnaden som avsåg annat än faktiska kostnader för adoptionen (genomsnittligt beräknade) successivt skulle minska och att den faktiska kostnaden för adoption skulle beräknas från och med tidpunkten då barnförslag lämnats. Regeringen menade dock att ersättning borde kunna ges för kostnader knutna till barnet även innan barnförslaget kommit och att det dessutom var rimligt att ge en viss ersättning till ett barnhem för de barn som var kvar på barnhemmet.[180]

[177] Prop. 1996/97:91, s. 54.
[178] SOU 2003 :49, prop. 2003/04 :131, s. 39.
[179] Prop. 2003/04:131, s. 39 f.
[180] Prop. 2003/04:131, s. 40.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Adoptionsförmedling och bistånd ska skiljas åt

Det infördes 2005 även en bestämmelse i LIA om att eventuell annan verksamhet som en sammanslutning bedrev inte fick äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten. Anledningen var att många sammanslutningar också bedrev biståndsverksamhet. Biståndsverksamheten fick inte uppfattas som en betalning för adoptionsverksamheten. I propositionen stod att det inte, som några av remissinstanserna befarade, innebar att sammanslutningarna inte skulle tillåtas att ha biståndsverksamhet i ursprungsländerna. Regeringen hade inget att invända mot att sammanslutningar också bedrev annan verksamhet än adoptionsförmedling under förutsättning att det var sådan personell och ekonomisk åtskillnad mellan verksamheterna, att förtroendet för adoptionsverksamheten inte äventyrades. NIA hade i sitt remissvar framfört att så länge sammanslutningarna arbetade med båda verksamheterna, var det varken möjligt eller särskilt effektivt att i alla lägen skilja på de personer som arbetade med adoption och bistånd. Regeringen menade dock att grundregeln skulle vara personell åtskillnad mellan verksamheterna både när det gällde sammanslutningens egen personal och när det gällde kontaktpersoner i utlandet men att undantag kunde göras om det i vissa situationer inte var möjligt.[181]

3.6.5 Adoptionsorganisationerna blir skyldiga att dokumentera adoptionsförmedlingen

Adoptionsorganisationerna blev genom 2005 års reform också skyldiga att dokumentera förmedlingsverksamheten och bevara dokumentationen så länge den kunde antas ha betydelse för den adopterade eller dennas närstående. Kopia av handlingar som avsåg viss adoption skulle skickas till den ansvariga socialnämnden. Den adopterade fick rätt att ta del av handlingar i det egna adoptionsärendet och handlingar som avsåg förmedlingsverksamheten i allmänhet i ursprungslandet under den period då adoptionen förmedlades. Även andra personer som handlingarna rörde fick rätt att ta del av dokumentationen, till exempel adoptivföräldrar eller den adopterades barn. Regleringen innebar en kodifiering av NIA:s krav från 1982 om att adoptionsorganisationerna skulle ta kopior på alla handlingar

[181] Prop. 2003/04:131, s. 36 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med uppgifter om barnets ursprung och tidigare förhållanden och översända kopior till socialnämnden.[182]

3.6.6 Obligatorisk föräldrautbildning införs

Den 1 januari 2005 infördes också nya krav i socialtjänstlagen (2001:453) på blivande adoptivföräldrar och deras möjligheter att få medgivande för internationell adoption. Lagändringarna innebar ett förtydligande av att medgivande endast fick lämnas om den sökande var lämpad att adoptera och en specificering av vilka kunskaper och egenskaper som socialnämnden skulle ta hänsyn till hos den sökande, samt ett krav på att den som ville adoptera barn från ett annat land skulle ha deltagit i föräldrautbildning som kommunen anvisat. Syftet med införande av föräldrautbildning var att öka de blivande adoptivföräldrarnas insikter och kunskaper om barn och barns behov. I förarbetena hänvisades till forskningsresultat som visade att det var angeläget att den som ville adoptera kände till adoptivbarns specifika sårbarhet och särskilda behov, och att de blivande adoptivföräldrarna måste kunna känna igen och vara förberedda på olika situationer som kunde uppstå under barnets uppväxt, och vara införstådda med möjligheterna att tidigt söka hjälp om svårigheter skulle uppstå.[183]

3.6.7 Översyn av LIA leder till att MIA kan ge auktorisation för del av ett land

Möjlighet införs att ge auktorisation för del av ett land

År 2008 tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att se över vissa bestämmelser i LIA. Gruppen lämnade en promemoria med förslag samma år.[184] I januari 2009 kom en proposition med förslag till ändringar i 6 § och 6 a § LIA som gav möjlighet för MIA att ge en auktoriserad sammanslutning auktorisation för att arbeta med adoptionsförmedling i en viss del av ett annat

[182] NIA. *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder.* 1982, s. 53 och *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*. 1983, s. 18.
[183] Prop. 2003/04: 131, s. 17 och 57 ff.
[184] Ds 2008:44 *Vissa internationella adoptionsfrågor*.

land, eller med viss adoptionskontakt i ett land.[185] De nya reglerna infördes från den 1 juli 2009. Utöver möjligheten att ge begränsad landauktorisation skulle MIA:s bedömning av en auktoriserad sammanslutnings sidoverksamhet göras i det sammanhang som gällde för sammanslutningens auktorisation för ett visst land eller en viss del av ett annat land eller med en viss adoptionskontakt. För att MIA skulle bevilja auktorisation krävdes också att det stod klart att sammanslutningen skulle förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt, utan vinstintresse och med barnets bästa som främsta riktmärke. Bestämmelsen som innehöll det s.k. balanskravet togs bort.[186] Regeringens bedömning var att balanskravet inte haft den betydelse som var avsedd när bestämmelsen infördes. Den ökade inte valfriheten mellan sammanslutningarna och medverkade inte heller till att de mindre sammanslutningarna kunde överleva.[187]

Auktorisationsbeslut utifrån de nya reglerna

De nya reglerna började tillämpas av MIA 2009. MIA gav 2010 auktorisation för en viss adoptionskontakt i en del av ett land. I övrigt beslutade MIA att ge avslag för de två sammanslutningar som nyligen auktoriserats för ett antal länder. Anledningen var att MIA bedömde att organisationerna inte skulle kunna förmedla adoptioner på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.[188] Ytterligare två nya sammanslutningar sökte om auktorisation men inte heller de beviljades auktorisation.[189]

FFIA avslutade sin förmedlingsverksamhet 2014 och La Casa gjorde detsamma 2015. Från och med 2016 var därmed AC, BFA och BV de kvarstående sammanslutningarna.

[185] Prop. 2008/09:109, s. 11 ff.
[186] MIA, Årsredovisning för 2009, s. 18.
[187] Prop. 2008/09:109 s. 19.
[188] MIA, Årsredovisning för 2009, s. 18.
[189] MIA, Dnr 3.1.1:20/13 och 3.1.1:21/13 samt 3.1.1:57/13.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

3.6.8 2008 års adoptionsutredning föreslår skärpta regler för enskild adoption

I november 2007 tillsatte regeringen en utredning som skulle göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. föräldrabalken. Utredningen skulle ta ställning till behovet av ändrade regler om domstolens prövning i ärenden om adoption i syfte att stärka barnperspektivet. I uppdraget ingick vidare att utreda vissa frågor om internationell adoption, bland annat behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa i enskilda adoptioner. En allmän översyn av LIA skulle också göras.[190]

Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande 2009 att regelverket kring enskild adoption skulle stramas upp och göras mer enhetligt.[191] Möjligheterna att få ett tillstånd till enskild adoption skulle begränsas till att gälla släktingbarn eller där det utifrån det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet fanns särskild anledning att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. Som skäl för förslaget framförde utredningen att det generellt sett var bättre att en adoption förmedlades av en auktoriserad adoptionssammanslutning än att den gjordes som enskild adoption, bland annat eftersom utredningen många gånger var sämre vid enskild adoption. Ett tillstånd till enskild adoption skulle ges endast om ett medgivande lämnats för sökanden att ta emot barnet för adoption och det prövats att adoptionen var till barnets bästa. Utredningen föreslog att prövningen skulle flyttas från MIA till socialnämnden. Förslaget motiverades med att den kunskap om förmedlingssättets tillförlitlighet som fanns hos MIA inte behövdes om de enskilda adoptionerna endast skulle kunna avse ett på förhand känt barn.

Utredningens förslag kom att ligga till grund för lagändringar först 2018 och några ändringar avseende enskilda adoptioner gjordes inte.

3.6.9 MIA föreslår utökat uppdrag att erbjuda stöd för ursprung

År 2010 fick MIA ett högre anslag för att bland annat utveckla stödet till adopterade som sökte information om sin bakgrund och om förhållandena i ursprungsländerna. MIA avsåg att undersöka

[190] Dir. 2007:150 Modernare adoptionsregler.
[191] SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler*.

vilken information som efterfrågades och vilken information som var möjlig att finna.[192]

I en skrivelse till Socialdepartementet 2013 föreslog MIA att myndigheten skulle få ett utökat uppdrag att erbjuda stöd till adopterade som sökte sitt ursprung och att detta skulle regleras i MIA:s instruktion. Anledningen var att MIA bedömde att fler adopterade förväntades vilja söka sitt ursprung, att generella informationsinsatser inte var tillräckliga och att det fanns ett behov av praktisk hjälp och vägledning för ursprungssökning. Stödet skulle omfatta vägledning, att informera adopterade och deras familjer i Sverige, att förmedla kontakt till myndigheter och organisationer som kunde hjälpa de adopterade i ursprungsländerna, att hjälpa familjer i ursprungsländerna som sökte personer som adopterats till Sverige samt att verka för ett internationellt samarbete i ursprungsfrågor. Stödet skulle dock inte omfatta psykosocialt stöd. I stället föreslog MIA att myndigheten skulle verka för att psykosocialt stöd skulle kunna erbjudas i hela landet genom att samverka med olika aktörer.[193]

3.7 Adoptionsverksamheten från 2015 till i dag

3.7.1 Ändrade förutsättningar för internationella adoptioner

Alltmer komplexa adoptionsprocesser innebär ökade krav på MIA, kommuner och adoptionsorganisationer

I årsredovisningarna för 2012–2013 lyfte MIA att den internationella adoptionsverksamheten genomgått en snabb och omfattande förändring. Samtidigt som antalet internationella adoptioner minskat i antal (65 procent på tio år) tog adoptionsprocesserna längre tid och blev alltmer komplicerade. Omfattande administrativa processer i ursprungsländerna var en bidragande orsak. De barn som adopterades internationellt hade i större omfattning än tidigare en funktionsnedsättning och svår social bakgrund vilket ställde högre krav på de adoptionssökande. Det blev svårare för adoptionsorganisationerna att finna en familj till barnen. Kraven ökade på kommuner och auktoriserade sammanslutningar samtidigt som det var svårare att upprätthålla kompetens och kapacitet när antalet adoptioner minskade.

[192] MIA, Årsredovisning 2010, s. 34.
[193] MIA, 2013-03-27, Stöd till adopterade som söker sitt ursprung.

Enligt MIA påverkades myndighetens verksamhet genom ett ökat arbete med auktorisation, tillsyn och information. Fler ursprungsländer efterfrågade också bilaterala avtal med mottagarländerna, vilket även medförde en ökad arbetsbelastning för MIA. Myndigheten hänvisade till en pågående utredning i Danmark med uppdrag att göra en helhetsanalys av internationella adoptioner. Utredningen skulle belysa vilka länder Danmark skulle samarbeta med, organiseringen av adoptionsförmedlingen, tillsyn, förberedelse av och stöd till adoptivfamiljer med mera. MIA bedömde att utredningen, som skulle vara klar 2014, var intressant även för Sverige.[194] MIA återkom till samma problematik och utmaningar i årsredovisningen för 2014.

Nya uppgifter och nytt namn för MIA

Socialdepartementet kom 2014 med en promemoria om samordnat ansvar för vissa familjefrågor. Detta som ett led i en större myndighetsöversyn inom vård- och omsorgssektorn. I promemorian föreslogs att MIA skulle bli ansvarig myndighet för vissa familjefrågor och byta namn till Myndigheten för familjerätt och adoption. Myndigheten skulle ombildas från den 1 mars 2015 genom att de uppgifter som Socialstyrelsen hade inom det familjerättsliga området överfördes till MIA. Myndigheten för familjerätt och adoption skulle också förvalta och utveckla den kunskapsbas som tagits fram inom ramen för den nationella strategin för föräldrastöd som Statens folkhälsoinstitut tidigare ansvarat för. När det gällde adoptioner föreslogs den nya myndigheten få ansvar för internationella och nationella adoptioner, inklusive förberedande stöd till adoptivföräldrar och uppföljning av genomförda adoptioner.[195]

I 2015 års ekonomiska vårproposition[196] aviserade regeringen att man avsåg att samla det statliga ansvaret för vissa familjefrågor hos MIA. Beslutet var i enlighet med den överföring av medel från Socialstyrelsen respektive Folkhälsomyndigheten till MIA som riksdagen beslutat om. Syftet var att skapa en förbättrad, mer effektiv och ändamålsenlig statlig samordning avseende adoptioner, föräldrastöd och familjerätt inom socialtjänsten.[197]

[194] MIA, Årsredovisning 2012 och Årsredovisning 2013, s. 4 ff.
[195] Ds 2014:17, *Samordnat ansvar för vissa familjefrågor*.
[196] Prop. 2014/15:100, budgetprop. s. 71.
[197] Bet. 2014/15:SoU1, rskr. 2014/15:71.

I budgetpropositionen 2015/16 hänvisade regeringen till de utmaningar inom den internationella adoptionsverksamheten som MIA lyft i årsredovisningarna. Med utgångspunkt i förslagen i Socialdepartementets promemoria från 2014 hade regeringen beslutat att samla det statliga ansvaret för vissa familjefrågor hos MIA genom beslut om ändring i förordningen (2007:1020) med instruktionen för MIA. Ändringen trädde i kraft den 1 september 2015 och MIA skulle byta namn till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. Genom att samla det statliga åtagandet hos en myndighet upphörde den tidigare uppdelningen av ansvaret inom den internationella adoptionsprocessen mellan Socialstyrelsen och MIA. Enligt regeringen skulle det skapa en mer sammanhållen adoptionsprocess där kompetens kunde samlas och resurser användas mer effektivt.[198]

3.7.2 Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)

Nytt bredare uppdrag för MFoF

Den 1 september 2015 tog MIA över vissa barn- och familjerättsfrågor från Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. Den 1 januari 2016 bytte MIA namn till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF). En ny instruktion för myndigheten trädde i kraft den 1 juni 2017.[199] Utöver de nytillkomna uppgifterna inom familjerättsliga frågor om vårdnad, boende och umgänge inom socialtjänsten och frågor om förebyggande stöd var uppgifterna inom internationella adoptioner till stor del desamma som tidigare. MFoF övertog dock 2020 det ansvar Socialstyrelsens haft sedan 1 januari 2005 för vägledning till socialtjänsten i handläggning av internationella adoptioner, såsom utredning och stöd som rör medgivande till adoption.[200]

MFoF ansvarar för de uppgifter som åligger myndigheten enligt 1993 års Haagkonvention, lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, förordningen (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade samt förordningen (2018:1296) om adoption i internatio-

[198] Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 9, s. 182 ff.
[199] Förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.
[200] Förordning (SFS 2020:139) om ändring i förordningen (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

nella situationer. Precis som tidigare MIA ska MFoF särskilt övervaka att de svenska auktoriserade sammanslutningarnas arbete med internationell adoptionsförmedling sker i enlighet med lag och 1993 års Haagkonvention samt på ett i övrigt etiskt godtagbart sätt. Myndigheten ska följa den internationella utvecklingen och kostnader för adoption av utländska barn samt samla information i frågor som rör adoption av utländska barn. MFoF är fortsatt centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention och auktoriserar och utövar tillsyn över adoptionsorganisationerna. Myndigheten prövar ärenden om enskild adoption och godkänner adoptioner som inte omfattas av 1993 års Haagkonvention. Med den nya instruktionen tillkom också uppdraget som officiell statistikmyndighet och myndigheten fick föreskriftsrätt.[201]

MFoF genomför flera förändringar men ser behov av en översyn av adoptionsverksamheten som helhet

Under 2015 genomförde MFoF flera förändringar och åtgärder i verksamheten. En intern omorganisation gjordes för att inordna de familjerättsliga frågorna i verksamheten. Inom internationella adoptioner gjordes en översyn av arbetet med auktorisation och tillsyn och man införde ett nytt arbetssätt som innebar att tillsynen samordnades för att skapa möjlighet till fördjupad kunskap om adoptionsländerna. Myndigheten tog också fram en ny form av tillsynsrapport och tillsynsåterföring. Det nya arbetssättet skulle utvärderas under våren 2016.

MFoF såg dock fortsatt ett behov av att utreda hur verksamheten kunde anpassas till de gällande förhållandena för internationella adoptioner. Det handlade enligt MFoF bland annat om hur förmedlingsverksamheten skulle organiseras, hur förberedelse och stöd till adoptivfamiljer skulle ges, enskilda adoptioner, stöd till adopterade som söker sitt ursprung samt hur kompetensförsörjningen skulle säkras. I avvaktan på en översyn av adoptionsverksamheten beslutade MFoF att se över villkoren för auktorisation tillsammans med adoptionsorganisationerna. De nya villkoren beslutades våren 2017 och innebar att

[201] Förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd. MFoF:s årsredovisning 2017.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Sverigeauktorisation beviljas för två år i stället för som tidigare för fyra år.[202]

MFoF:s tillsyn

MFoF har arbetat vidare på samma sätt som MIA med tillsynen av de auktoriserade organisationerna. Myndigheten har haft fortlöpande kontakt med adoptionsorganisationerna och granskat handlingar (styrelseprotokoll, ekonomisk redovisning, reserapporter, utlämnandeärenden) med syfte att säkerställa att organisationerna följer villkoren i sina auktorisationer. MFoF har också gjort tillsynsbesök hos adoptionsorganisationerna och särskilt granskat samarbetsavtal med utländska kontaktpersoner, arbete med riskanalyser, former för utlämnade av handlingar och arkivering samt om organisationerna har planering och tillräckliga medel för avveckling. Granskningen har sammanställts i årliga tillsynsrapporter per organisation. MFoF gjorde 2017 en granskning av samtliga barnrapporter för de barn som under 2017 adopterats till Sverige genom auktoriserade adoptionsorganisationer.[203] 2021 gjorde myndigheten en liknande granskning. Syftet var bland annat att se hur föräldrars samtycke till adoption, eller i förekommande fall behöriga myndigheters beslut, hade dokumenterats.[204] MFoF arrangerade 2020 också en utbildning för de svenska adoptionsorganisationerna med fokus på risker för korruption i adoptionsprocessen där Institutet Mot Mutor (IMM) föreläste om hur korruption kan identifieras och motverkas.[205]

I myndighetens årliga tillsynsplan ingår även tillsynsresor till prioriterade länder. Tillsynsresor genomförs med syfte att säkerställa att adoptionsförmedlingen från ursprungsländer kan göras på ett lagligt och etiskt godtagbart sätt. MFoF beskriver inte vilka grunder som används för prioritering av länder.

MFoF konstaterar att utvecklingen inom internationella adoptioner innebär att bedömningen av barnets bästa har blivit alltmer komplex. Arbetet kräver en fördjupad granskning av förmedlingsarbetet i Sverige och i ursprungsländerna. MFoF konstaterar också

[202] MFoF, Årsredovisning 2015.
[203] MFoF, Tillsyn barnrapporter januari 2018, 2017-12-20, dnr 3.3.6:19/18.
[204] MFoF, Årsredovisning 2021, s. 36 ff.
[205] MFoF, Årsredovisning 2020, s. 32.

att myndigheten måste ha ett mer aktivt utbyte med myndigheter och andra aktörer i både ursprungs- och mottagarländer.

MFoF får flera uppdrag från regeringen om internationella adoptioner

I regleringsbrevet för 2015 fick MIA i uppdrag att bedöma vilka kunskapsbehov och kunskapsluckor som var av störst strategisk betydelse för Sverige inom internationella adoptioner.[206] MFoF skriver i sin redovisning av uppdraget att det finns ett antal angelägna forskningsområden för att få ökad kunskap om barnets bästa i internationell adoptionsverksamhet. Ett område handlar om den internationella adoptionsverksamhetens påverkan på barns rätt i deras ursprungsländer. Här lyfts bland annat frågor om hur internationell adoptionsverksamhet påverkar ett lands barnskyddssystem kring omhändertagande av föräldralösa barn, under vilka förutsättningar det finns risk att verksamheten utnyttjas som täckmantel för handel med barn och hur den internationella adoptionsverksamheten påverkar synen på barn till ensamstående föräldrar och barn från minoritetsbefolkningar samt vilka tillvägagångssätt som gynnar en positiv social utveckling i ursprungsländer.[207]

MFoF fick också i uppdrag att analysera behovet av att utveckla den praktiska tillämpningen av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) inom sina verksamhetsområden. Ett utvecklingsområde som identifierades var landbevakningen vid internationella adoptioner, där en ny modell för landbevakning togs fram utifrån tidigare granskningar av barnrapporter.[208]

MFoF omlokaliseras till Skellefteå och får flera regeringsuppdrag om stöd till adopterade

I juni 2017 beslutade regeringen att MFoF skulle omlokaliseras till Skellefteå. Omlokaliseringen skulle vara genomförd senast den 1 september 2018 och ske på ett sådant sätt att verksamheten fun-

[206] Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Myndigheten för internationella adoptionsfrågor.
[207] MFoF, 2015-07-17, dnr 1.1.1:200/15, Redovisning av uppdrag om kunskapsbehov och kunskapsluckor.
[208] MFoF, Årsredovisning 2019, dnr 1.2.1:270/20.

gerade effektivt med bibehållen kvalitet både på kort och lång sikt. Redan före omlokaliseringsbeslutet lyfte MFoF frågan om myndighetens dimensionering i förhållande till hur uppdraget utvecklats. MFoF beskrev i sin årsredovisning 2017 att omlokaliseringen tagit tid och kraft från verksamheten och att den medfört att utvecklingsarbetet inom MFoF avstannat. Myndigheten hade prioriterat de uppgifter som styrdes av lag och förordning, särskilt auktorisation, tillsyn och handläggning av ärenden avseende internationell adoption.[209]

År 2018 framkom uppgifter i media om oegentligheter inom den svenska internationella adoptionsverksamheten under 1970–1990-talen, framför allt i Chile. MFoF fick med anledning av detta ta emot och besvara frågor från adopterade, adoptivföräldrar och ursprungsföräldrar. MFoF hade också kontakt med myndigheter i Chile och Sri Lanka och deltog i olika internationella möten. MFoF framhöll att myndigheten inte hade i uppdrag att utreda uppgifter om oegentligheter men att man framfört till Socialdepartementet att Sverige borde utreda vilka åtgärder som staten bör vidta när det framkommer uppgifter om oegentligheter i den svenska internationella adoptionsverksamheten.[210]

I regleringsbrevet 2020 fick MFoF i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt med individuellt stöd till adopterade i samband med ursprungssökning.[211] Samma år fick myndigheten också i uppdrag att tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till målgruppen adopterade. MFoF slutredovisade uppdragen i början av 2022.[212] Uppdragen har därefter förlängts.

MFoF fick i regleringsbrevet 2022 i uppdrag att vara nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. Myndigheten ska hänvisa till rätt aktör och erbjuda stöd och hjälp inom ramen för myndighetens ansvar. Som kontaktpunkt ska MFoF hålla sig uppdaterad om relevanta utredningar både i Sverige och internationellt, inklusive brottsutredningen i Chile om bortförande av barn och oegentligheter inom internationella adoptioner från landet under 1970–1990-talet. MFoF ska också informera sig om utmaningar och frågeställningar hos adopterade från Chile,

[209] MFoF, Årsredovisning 2017 och Årsredovisning 2018.
[210] MFoF:s årsredovisning 2018.
[211] Socialdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, S2020/07380.
[212] MFoF (2022), Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning, Slutrapport januari 2022 och MFoF (2022). Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade, Slutrapport januari 2022.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

men även hos adopterade med annat ursprung där det finns misstankar eller uppgifter om oegentligheter. Myndigheten ska aktivt sprida information om uppdragets funktion till berörda målgrupper i Sverige och internationellt till centralmyndigheter och andra aktörer som bedöms vara av betydelse. Uppdraget skulle genomföras under 2022–2023.[213] Även detta uppdrag har förlängts.

MFoF fick 2022 också i uppdrag att se över auktorisations- och tillsynsarbetet inom den internationella adoptionsverksamheten i syfte att ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen. Myndigheten skulle utreda om befintliga resurser för auktorisation och tillsyn kunde användas på ett mer effektivt sätt för att uppnå syftet med uppdraget. Myndigheten skulle särskilt utreda eventuellt skärpta regler för auktorisation och vid behov ge förslag på nödvändiga författningsändringar.[214] MFoF redovisade uppdraget 2024.[215]

3.7.3 Reform av adoptionslagstiftningen 2018

Nästan tio år efter 2008 års adoptionsutredning lämnade regeringen 2017 propositionen Modernare adoptionsregler.[216] År 2018 trädde en rad lagändringar i kraft och lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption ersattes av lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer (LAIS).

Nytt kapitel i föräldrabalken

Kapitel 4 i föräldrabalken om adoption fick en ny lydelse med bland annat en portalparagraf om barnets bästa i adoptionsärenden samt en lagfäst rätt för barnet att få information och möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör adoptionen. Fortsatt gällde att den som har fyllt 12 år endast får adopteras om han eller hon samtycker till adoptionen. Däremot togs undantaget från kravet på samtycke från ett barn under 16 år bort, om det skulle skada barnet att bli till-

[213] Socialdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, S2021/08111 (delvis).
[214] Socialdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, S2021/08111 (delvis).
[215] MFoF (2024), *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen*, slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122, mars 2024.
[216] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

frågat. Enligt regeringen speglade undantaget inte en modern syn på barns rättigheter och var inte i linje med barnets rätt till kännedom om sitt ursprung.

När det gäller kravet på samtycke från vårdnadshavaren gjordes två förändringar. Dels infördes synnerliga skäl som ytterligare ett undantag från kravet på vårdnadshavarens samtycke, dels utvidgades kretsen av personer som kan lämna samtycke till adoption. Samtycke kan även lämnas av en tillfällig vårdnadshavare eller någon annan som på grund av lag eller sedvänja trätt i föräldrarnas ställe. Med att någon enligt lag eller sedvänja i en annan stat får anses ha trätt i föräldrarnas ställe avses fall då personen har ställning som vårdnadshavare för ett barn som inte har en annan vårdnadshavare. Utvidgningen av att samtycke inte krävs om det finns synnerliga skäl är avsett att tillämpas i särpräglade situationer då de övriga undantagen inte är tillämpliga men det ändå framstår som mycket angeläget att ett beslut om adoption fattas trots att föräldern inte har lämnat sitt samtycke. I förarbetena står att även om undantaget formellt är tillämpligt vid alla typer av adoptioner, är avsikten att det ska komma till användning framför allt vid internationell adoption. Syftet är att adoptioner som har bedömts lämpliga av myndigheterna i en annan stat inte ska hindras av svenska krav på samtycke som kanske inte motsvarar den andra statens regler samtidigt som det står klart att en adoption är till barnets bästa. Det händer till exempel att personer inte vill besvara förfrågningar om samtycke eller i övrigt delta i ett adoptionsförfarande på grund av risken för sociala konsekvenser om adoptionen blir känd. Om det i en sådan situation står klart att personen i fråga har fått information om adoptionsprocessen, kan skälen för att besluta om adoption väga mycket tungt. För att undantaget ska kunna tillämpas ska det i regel krävas att tämligen omfattande ansträngningar har gjorts för att utreda anledningen till att ett samtycke som uppfyller de svenska kraven inte har lämnats. Det bör vidare normalt vara en förutsättning att myndigheterna i ursprungsstaten har gjort bedömningen att adoptionen bör genomföras. Dessa förutsättningar kan antas bli uppfyllda i första hand om adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionssammanslutning. Det kan inte uteslutas att förutsättningarna i något fall kan anses vara uppfyllda även vid en nationell adoption. Undantaget är dock inte avsett att användas för att generellt möjliggöra adoptioner där barnets föräldrar inte samtycker till en adoption utan i de fall då det i det

209/25 Remiss - Sveriges internationella

närmaste skulle framstå som stötande om adoptionen inte kunde komma till stånd.[217]

Det infördes även en ny bestämmelse om att adoptivföräldrarna är skyldiga att berätta för barnet att han eller hon är adopterad. Sambor gavs möjlighet att adoptera på samma villkor som gifta par. Efter synpunkter från Lagrådet infördes en bestämmelse om domstolens utredningsskyldighet i adoptionsärenden. Bestämmelsen innebar ingen förändring i praktiken eftersom adoptionsärenden omfattas av lagen (1996:242) om domstolsärenden[218] men Lagrådet menade att utredningsskyldigheten är av så grundläggande betydelse för ett adoptionsbeslut att den bör framgå direkt av föräldrabalken. Förbudet mot ersättning vid adoption skärptes genom att reglerna om underhållsbidrag i form av ett engångsbelopp togs bort.

Socialnämndens utredningar

I syfte att avstyra olämpliga adoptioner i ett så tidigt skede som möjligt infördes från 2018 krav på en utvidgad medgivandeprövning vid adoption av ett känt barn. Sökandens lämplighet ska då prövas i förhållande till det enskilda barnet.[219] Giltighetstiden för ett medgivande att ta emot ett barn för adoption förlängdes från två till tre år.

Det infördes en ny bestämmelse gällande adoptionsutredningar. Det är inte längre socialnämnden som ska yttra sig till domstolen, utan en utredare som får socialnämndens uppdrag att genomföra adoptionsutredningen. Det är samma ordning som vid vårdnadsutredningar.

Regeringen avvisar förslag om att föräldrarnas samtycke ska prövas enligt ursprungslandets lag

I propositionen med förslag till modernare adoptionsregler avvisade regeringen Adoptionsutredningens förslag om att föräldrarnas samtycke till adoption skulle prövas enligt lagen i barnets ursprungsstat. Enligt regeringen skulle det innebära olika krav beroende på varifrån barnet kommer. Redan när Sverige tillträdde 1993 års Haagkonven-

[217] Prop. 2017/18:121 s. 150.
[218] 12 § lagen om domstolsärenden.
[219] Prop. 2017/18:121 s. 101 ff.

tion uppmärksammades att det just när det gäller föräldrarnas samtycke finns en risk för att lagen i ursprungsstaten inte stämmer överens med svenska regler och att det i ett sådant fall kan finnas anledning för den behöriga svenska myndigheten att vägra ge sitt tillstånd enligt konventionen.[220]

Regeringen ansåg när frågan åter aktualiserades 2018 att svensk lag ska gälla fullt ut vid prövningen av en ansökan om adoption i svensk domstol och att föräldrabalkens krav på samtycke även fortsättningsvis ska gälla vid internationella adoptioner. Regeringen ansåg emellertid att det strikta kravet på vårdnadshavarens samtycke i vissa fall kunde leda till resultat som inte är önskvärda. Om det trots ansträngningar visar sig omöjligt att komplettera utredningen med ett saknat samtycke samtidigt som det kan antas att föräldern samtycker till adoptionen kan det framstå som orimligt att adoptionen inte kan komma till stånd till följd av något som uppfattas som endast en formalitet. Det kan tänkas att en förälder inte vill besvara förfrågningar om samtycke eller i övrigt delta i ett adoptionsförfarande på grund av risken för sociala konsekvenser om adoptionen blir känd. Om det i en sådan situation står klart att personen i fråga har fått information om adoptionsprocessen, kan skälen för att besluta om adoption väga mycket tungt. Mot den bakgrunden infördes en ventil i lagstiftningen som innebar en möjlighet att besluta om adoption trots att det inte har lämnats ett samtycke som uppfyller de svenska kraven. Undantaget skulle kunna tillämpas om det fanns synnerliga skäl, framför allt när det skulle framstå som stötande om adoptionen inte kunde komma till stånd.[221]

Nya bestämmelser i lagen om adoption i internationella situationer (LAIS)

2018 års reform av adoptionsregleringen innebar inte bara en ny lydelse av 4 kap. FB utan också att 1971 års lag (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption ersattes med en ny lag, lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer (LAIS).

De nya bestämmelserna i LAIS innebar bland annat att svensk domstols behörighet att pröva adoptionsansökningar utökades så att ansökningar kan prövas här trots att ingen av sökandena har hem-

[220] Prop. 1996/97:91 s. 67 f.
[221] Prop. 2017/18:121 s. 58 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

vist eller medborgarskap i Sverige om den ansökan gäller har sin hemvist i Sverige. Utländska adoptionsbeslut ska erkännas automatiskt i Sverige om beslutet meddelats eller gäller i den adopterades eller adoptivförälderns hemviststat och det kan jämställas med en svensk adoption. MFoF kan besluta att ett utländskt adoptionsbeslut ska vara giltigt i Sverige trots att det inte uppfyller de allmänna kraven. MFoF får bara fatta ett sådant beslut om det finns synnerliga skäl. Det kan röra sig om situationer där det finns en rimlig förklaring till att reglerna inte har följts och det med hänsyn till barnets bästa skulle vara stötande om adoptionen inte erkändes i Sverige. Ett utländskt adoptionsbeslut som erkänns i Sverige har samma rättsverkningar som ett svenskt adoptionsbeslut.

3.7.4 Barnkonventionen blir svensk lag

Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. I regeringens proposition som föranledde inkorporeringen anförs att genom att barnkonventionen blir svensk lag kan barnkonventionens bestämmelser, med reservation för att alla bestämmelser inte är direkt tillämpliga i varje enskilt fall, läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden även när barnkonventionens bestämmelser inte uttryckligen framgår av annan lagstiftning.[222]

Artikel 21 i konventionen preciserar barnets rättigheter vid adoption. Staterna ska säkerställa att barnets bästa främst beaktas. Av förarbetena till artikeln framgår att det var viktigt att formuleringen tydligt hänvisade till barnets och inte föräldrarnas bästa. Inga andra intressen får ges större vikt än barnets bästa vid en adoption. Även subsidiaritetsprincipen som kom till uttryck redan i 1986 års FN deklaration, bekräftades i barnkonventionen.

[222] Prop. 2017/18:186, s. 77.

4 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Chile

4.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Chile är inte ett av de största ursprungsländerna för internationellt adopterade personer i Sverige. Men adoptionerna från Chile har uppmärksammats under senare år på grund av påstådda och bevisade oegentligheter i verksamheten. Merparten av adoptionerna från Chile skedde under Pinochets militärdiktatur 1973 till 1990. I Chile pågår en brottsutredning gällande adoptionsverksamheten med särskilt fokus på diktaturtiden.

Vår granskning av adoptioner från Chile har omfattat dokumentation från myndigheter och Adoptionscentrum (AC) som är den enda adoptionsorganisation som förmedlat adoptioner från Chile. Vi har intervjuat företrädare för tillsynsmyndigheten samt verksamma inom AC under olika perioder. Vi har också intervjuat personer som adopterats från Chile. Under ett besök i Chile hösten 2022 intervjuade vi även företrädare för myndigheter, organisationer, domstolar samt Chiles brottsutredning och Chiles parlamentariska kommission som utrett oegentligheter i internationella adoptioner. Vi träffade även familjer i Chile vars barn och syskon har adopterats till Sverige. Därtill har 97 adoptionsakter för barn som förmedlats via AC granskats från 1970-talet till 1990-talet. Adop-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tioner från Chile har granskats av såväl Chile som av andra länder som tagit emot barn från landet och vi har tagit del av de iakttagelser som andra gjort.

4.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Vår granskning visar att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile till Sverige under hela den tidsperiod som AC förmedlade adoptioner från Chile. Det handlar bland annat om bortförda barn (även benämnt som stulna eller kidnappade barn), avsaknad av frivilligt och informerat samtycke till adoption från barnets föräldrar, felaktiga uppgifter om barnens bakgrund och hur de blivit tillgängliga för adoption samt avsteg från den internationella adoptionsprocessen. Dessutom står det klart att svenska myndigheter och organisationer har accepterat förfaranden och agerat på sätt som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa. Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande:

- Barn från Chile har adopterats till Sverige utan frivilligt och informerat samtycke från barnets föräldrar. Barn har förmedlats för adoption till Sverige där barnets föräldrar fått besked om att deras barn har dött. Det har även förekommit att barn som lämnats för tillfällig vård på sjukhus eller barnhem har förmedlats för adoption till Sverige. Det finns även adoptioner där modern inte har förstått att hon skrivit på ett samtycke för adoption eller där hon pressats att lämna samtycke eller där någon annan än modern har lämnat barnet för adoption.
- I adoptionsdokumenten från Chile finns förhållandevis mycket information om barnens bakgrund, mödrarnas situation och varför barnet lämnats för adoption, bland annat genom det brev som AC:s representant och socialarbetare skickade till adoptivföräldrarna i Sverige. Det förekommer dock att denna information inte stämmer, främst avseende varför barnet lämnades för adoption.
- AC:s system med egna anställda socialarbetare som gjorde utredningar av barnens sociala situation åt de chilenska domstolarna medförde uppenbara risker för intressekonflikter.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Den svenska tillsynsmyndigheten NIA ifrågasatte inte denna organisation utan förlitade sig på att AC:s representant och de socialarbetare som hon anlitade hade förmåga att undvika oegentligheter. NIA reste inte till Chile någon gång under den tidsperiod då AC förmedlade barn till Sverige. Även AC:s kansli i Stockholm har haft begränsad insyn i verksamheten i Chile och förlitat sig på sin representant där. Sammantaget innebär detta att verksamheten har kunnat bedrivas utan extern insyn.

- AC utvecklade tidigt, tillsammans med det chilenska justitieministeriet, ett förfarande med vårdnadsöverflyttning i chilensk domstol till de blivande svenska adoptivföräldrarna som därefter kunde ta med barnet till Sverige och adoptera barnet i svensk domstol. I merparten av ärendena har det svenska adoptionsbeslutet inte registrerats i Chile vilket innebär att många adopterade personer inte är registrerade som utflyttade och adopterade i Chile.
- Det har i många fall gått mycket snabbt från det att barnet bedömts vara tillgängligt för adoption till dess att barnet anlänt till Sverige. Det bör ha stått klart för de svenska aktörerna att det fanns stora risker för att barnets intressen inte skulle kunna utredas i en så snabb process.
- Adoption av barn från Chile beslutades fram till och med 1998 av svensk domstol med tillämpning av föräldrabalkens regler. Det innebär att samma lagkrav på samtycke har gällt vid adoption av barn från Chile som från Sverige. Trots det har svensk domstol inte säkerställt att det funnits samtycke till adoption från barnets föräldrar. Även om adoptivföräldrarna var vårdnadshavare för barnet och det därmed inte krävdes samtycke från föräldrarna borde dessa ha hörts i ärendet.
- Det förekommer att barn har registrerats med ett svenskt namn i de chilenska officiella registren före beslutet om vårdnadsöverflyttning i Chile (och före beslutet om adoption i Sverige). Förfarandet försvårar för den adopterade att söka sitt ursprung.
- Vi uppskattar att cirka hälften av de personer som har adopterats från Chile till Sverige kan tillhöra ett av Chiles urfolk. Ett barn som tillhör ett urfolk har rätt till särskilt skydd för

209/25 Remiss - Sveriges internationella

sina rättigheter. Trots att det var känt att det fanns en överrepresentation av barn som tillhörde ett av Chiles urfolk vidtogs inga åtgärder för att säkerställa deras rätt till sin identitet, sin kultur och sitt språk. Vidare medför det förhållandet att barn i vissa fall har registrerats med svenska namn i de chilenska officiella registren svårigheter för den adopterade personen att styrka sin tillhörighet som urfolk. Detta påverkar i sin tur deras möjligheter att återta sina särskilda urfolksrättigheter i Chile.

4.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Chile

4.3.1 Drygt 2 200 barn har adopterats från Chile till Sverige

Chile är det sjätte största ursprungslandet för Sveriges internationella adoptioner. Totalt har 2 209 adoptioner genomförts från Chile till Sverige. 2 021 barn har förmedlats genom AC under perioden 1973–1992.[1] Från och med 1976 låg adoptionerna på ungefär 200 adoptioner per år. År 1982 sjönk antalet till cirka 130 barn per år, för att därefter stadigt sjunka och i princip upphöra 1993.

Det finns ingen sammanställning över antalet privata och enskilda adoptioner fram till 1993. Om man räknar bort de adoptioner som genomförts via AC från det totala antalet adoptioner från Chile framgår att knappt 160 privata och enskilda adoptioner genomförts fram till och med 1992. Antalet adoptioner från 1993 och fram till i dag uppgår till totalt ett drygt 30-tal. Samtliga är enskilda adoptioner.[2]

I tabell 4.1 redovisas antal adopterade barn från Chile per år 1973–1992.

[1] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[2] Förfrågningar om adoptivbarn från Chile har huvudsakligen kommit från familjer av chilensk härkomst.

Tabell 4.1 Antal adoptioner från Chile per år, 1973–1992

År	Antal adoptioner	År	Antal adoptioner	År	Antal adoptioner
1973	6	1981	179	1989	68
1974	17	1982	129	1990	45
1975	83	1983	126	1991	16
1976	189	1984	104	1992	7
1977	215	1985	99		
1978	214	1986	85		
1979	216	1987	70		
1980	175	1988	56		

Källa: MFoF.

Det totala antalet internationella adoptioner från Chile är oklart men uppskattningsvis har minst 20 000 barn adopterats internationellt under perioden 1960–1990.[3] Organisationen Nos Buscamos[4] uppskattar dock det totala antalet till 50 000 under perioden 1950 till 1990.[5]

4.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Chile

4.4.1 Ekonomisk kris och militärdiktatur

Redan tidigt på 1900-talet lade Chile grunden till ett modernt välfärdssamhälle och var fram till och med 1973 Sydamerikas enda fungerande demokrati. Salvador Allende blev 1970 världens första demokratiskt valda marxistiska president. Hans regering genomförde förstatligande av bland annat utländska företag och banker och stora jordegendomar överlämnades till arbetarkooperativ. Detta ledde till att investerarna skrämdes bort och att kapital strömmade ut ur landet. Ökad konsumtion ledde till varubrist, prishöjningar och inflation. Arbetslösheten ökade. USA och andra länder drog in sitt ekonomiska bistånd till Chile och den chilenska staten fick inga lån i amerikanska storbanker. Landets opposition manade öppet

[3] MFoF. *Reserapport Chile*. 22 juni 2022, dnr 2022:394, s. 7.
[4] Nos Buscamos är en organisation som arbetar för att återförena adopterade personer från Chile med sina ursprungliga familjer.
[5] National Institute of Human Rights (2023), *Annual Report 2023. Situation of Human Rights in Chile*, s. 365.

militären till handling vilket ledde till en militärkupp 1973. Efter kuppen förbjöds politiska partier och facklig verksamhet, och belägringstillstånd och sträng censur infördes. Drygt 3 000 människor dödades av regimen och tusentals greps på godtyckliga grunder, en del försvann och andra utsattes för tortyr. Oppositionella flydde landet, bland annat till Sverige. Juntan införde ett marknadsekonomiskt program med privatisering, nedskärningar i välfärden och satsning på frihandel.[6] Den ekonomiska krisen ledde till att den sociala situationen var mycket svår för många familjer. Övergivna barn levde på gatan eller överlämnades för omvårdnad på barnhem. Av ett dokument som föreningen Chileadoption.se[7] har lämnat till Adoptionskommissionen framgår att den chilenska regeringen uppskattade att det fanns 65 000 barn som levde i en ”irreguljär situation” i Chile 1974. I dokumentet står att det är barn som ofta inte förstår spanska språket och chilenska seder och att de är en grogrund för marxister. Det beskrivs också att det förekommer korruption, misär och prostitution på barnhemmen och att situationen för dessa barn är dramatisk. Det behövde göras insatser på nationell nivå och med de resurser som krävs.[8] I en artikel 1977 skrev Dagens Nyheter att av 17 000 barn i ett slumområde led över 60 procent av allvarlig undernäring. Barnadödligheten hade ökat med 18 procent. Enligt artikeln var regimen medveten om situationen och hade inrättat särskilda kliniker för barn men 9 av 20 barn dog på dessa vårdcentraler.[9] Många tjänstemän i Chile såg internationell adoption som en lösning för dessa barn.

[6] Avsnittet bygger på Utrikespolitiska institutet, Landguiden: https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/sydamerika/chile/.
[7] Föreningen Chileadoption.se bildades 2018 och arbetar bland annat för att medvetandegöra adopterade personer i Sverige och allmänheten om Chiles brottsutredning om olagliga adoptioner.
[8] Republica de Chile. Junta de Gobierno. *Acta No 112.-a.* Dokumentet lämnat till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se den 9 oktober 2024.
[9] Dagens Nyheter. *Chiles ekonomi är bra säger juntan men…Barn svälter ihjäl. Stor nöd i slummen*. Publicerad 1977-07-17.

4.4.2 Inledningsvis var Chiles inställning till internationella adoptioner mycket restriktiv

AC inledde sina kontakter i landet 1970 och förde då samtal med justitieministeriet i Chile om hur adoptionsproceduren skulle se ut.[10] Den chilenska regeringens inställning till internationella adoptioner var inledningsvis mycket restriktiv. Så här skrev den svenska ambassadören till en privatperson i mars 1973:

> Enligt vad jag hittills hört är det ej lätt att för en utlänning som ej är bosatt i Chile att få adoptera ett barn. Skälet är att man anser sig ej få tillräcklig kontroll och att adoptioner till utlandet lätt får karaktär av barnhandel. Sedan är det många chilenare som vill adoptera barn och myndigheterna föredrar att barnen reserveras för dem.[11]

Den restriktiva inställningen från politiskt håll delades emellertid inte alltid av de lokala myndigheterna och barnavårdsdomstolarna som såg adoption som en lösning för de barn som fanns på barnhem eller som levde under stor fattigdom med sina familjer. I en promemoria från AC 1978 står att AC:s ombud under årens lopp bearbetade myndigheterna i Chile, inte bara i Santiago utan runt om i landet, företrädesvis i södra Chile exempelvis i Rancagua-Temuco och Concepión. Detta arbete gav så småningom resultat och verksamheten ökade i omfattning.[12]

Enligt den chilenska historikern Karen Alfaro Monsalve ändrade den chilenska regeringen med tiden inställning till de internationella adoptionerna. År 1978 antog Chile en femårig nationell plan för barn (Plan Nacional de la Infancia) som administrerades av det chilenska justitieministeriet. Planen innebar att man började tala om social utsatthet. Att vara fattig ansågs vara att leva i en socialt utsatt situation även om barnet togs om hand av sina föräldrar. Genom denna nya barnpolitik kom adoption att spela en viktig roll inom det chilenska barnskyddssystemet.[13] Enligt Alfaro fanns det även en politisk

[10] A-C. Gudmundsson et al (2015), *Adopterad från annat land. Om samarbetet med barnens ursprungsländer*, s. 272 och AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16*. Inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[11] UD. Brev från den svenska ambassadören i Chile till en svensk privatperson den 12 mars 1973, 12/66 R 34 Vch.
[12] AC. *Chile.* 1978-09-12. E4 Chile Landpärm 1975–87.
[13] Riksdagens andra kammare Chile (2019), *Rapport från den särskilda kommission som utreder de statliga organens agerande i samband med oegentligt förfarande i adoptions- och inskrivningsprocesserna gällande underåriga samt kontroll av dessas resa utomlands* (svensk översättning), s. 65.

vilja att avsevärt öka antalet adoptioner i syfte att förbättra den chilenska militärjuntans rykte.[14]

4.4.3 AC var först i Chile och deras adoptionsverksamhet blev modell för andra länder

AC:s verksamhet blev det första exemplet på internationell adoptionsförmedling som skedde i organiserad form från Chile och från början var AC ensamma om att förmedla barn från Chile.[15] I ett brev från AC:s kansli i Stockholm till AC:s representant i Chile står att Chiles barnavårdsmyndighet, (Sename) sätter AC:s verksamhet som ett föredöme och modell för all annan verksamhet.[16]

4.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Chile

4.5.1 AC är den enda auktoriserade sammanslutning som förmedlat adoptioner från Chile

En av de första internationella adoptionerna ska ha genomförts i mitten av 1960-talet av ett svenskt missionärspar som grundade ett barnhem i staden Lautaro, strax norr om Temuco i södra Chile. En mer organiserad adoptionsverksamhet kom dock i gång 1973 då AC förmedlade de första barnen till Sverige. AC är den enda svenska adoptionsorganisation som varit verksam i Chile. AC avslutade sin verksamhet i Chile 1992. Under perioden 2016 till 2019 hade AC återigen auktorisation för att arbeta med internationella adoptioner från Chile. Dock förmedlades inga adoptioner under den auktorisationsperioden.[17]

Barnen Framför Allt (BFA) hade auktorisation för adoptionsförmedling i Chile under perioden 2008 till 2011[18] men förmedlade

[14] K. Alfaro Monsalve och J. L. Morales (2021), *Chilean children adopted by Swedish families. Diplomatic proximity in times of Cold War (1973–1990).* Translated by Erika Tanacs. Historia Crítica n.° 81 (2021): 71–94 och Riksdagens andra kammare Chile (2019). Se även Dagens Nyheter. *Pinochet använde adoptioner för att påverka Sverige*. Publicerad 2021-10-26.
[15] AC. *Reserapport Chile 14–22 april 1990*. E4 Chile AC Landpärm 1975–87 och *PM om Adoptionscentrums verksamhet i Chile.* 2004-03-11.
[16] AC. Brev till AC:s representant i Chile den 26 januari 1982. Korr Chile 1974–92.
[17] MFoF. Årsredovisning 2016, 2017, 2018 och 2019.
[18] MIA. Beslut den 3 februari 2009 med dnr 61:719/08 och beslut den 12 oktober 2009, dnr 61:533/09 nr 8.

inga adoptioner då de fick avslag på sin begäran om ackreditering från Chiles sida.[19]

Orsaker till att AC avslutade sin verksamhet i Chile

Enligt AC fanns det flera orsaker till att de 1992 avslutade sin verksamhet i Chile. Med tiden minskade antalet förmedlade barn till AC från domstolarna i Chile. Det berodde på att fler barn adopterades nationellt men också på att advokater som arbetade på uppdrag av enskilda familjer bedrev en uppsökande verksamhet direkt gentemot gravida eller nyförlösta mammor.[20] AC ville inte befatta sig med det sättet att arbeta.[21] I en reserapport från AC 1990 står:

> Från början var AC ensamma om att adoptera barn från Chile. Under senare år har efterfrågan från hela världen ökat otroligt. Vi är nu nästan helt utkonkurrerade. Intresset för inhemska adoptioner har ökat men utlänningar har hittat vägar så att även chilenarna blir utan barn. Det är framför allt amerikaner, italienare och fransmän som ”köper” barn i Chile.[22]

AC omorganiserade sin verksamhet i Sverige och allt högre krav ställdes på hur arbetet bedrevs och organiserades utomlands. AC önskade mer kontinuerlig och direkt kontakt med myndigheterna i varje land och att de resande familjerna skulle tas om hand på ett visst sätt. AC:s representant i Chile ansåg att kansliet inte förstod hur hon arbetade och hon ville inte heller att familjerna skulle resa till Chile för att hämta barnen eftersom hon menade att de inte förstod hur de skulle uppföra sig. Dialogen försvårades av att det sjunkande antalet adoptioner medförde att AC tvingades minska de fasta kostnaderna och säga upp personal. Representanten sades upp 1991 och fick därefter ersättning per ärende.[23]

[19] E-post från BFA 2023-01-30. Se även MIA. *Landrapport för Chile 2011-09-05*, inkom från BFA till MIA 2011-09-06, dnr 64:390:2/11.
[20] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[21] A-C. Gudmundsson et al (2015), s. 271–273, PM från AC, *Adoptionscentrums adoptionsverksamhet i Chile, 1971–1992* samt möte med tidigare anställda på AC den 6 september 2022.
[22] AC. *Reserapport från Chile 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[23] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.

4.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptioner från Chile

Perioden 1966 till 1971 ansvarade Socialstyrelsen för att förmedla internationella adoptioner. Därefter låg ansvaret på den rådgivande nämnden inom Socialstyrelsen. År 1973 togs förmedlingsarbetet över av Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inom Socialstyrelsen. Då slöts också ett samarbetsavtal mellan NIA och AC som bland annat innebar att AC svarade för kontakterna med myndigheter och institutioner i Chile. AC tog emot intresseanmälningar avseende adoptioner och lämnade information och assistans åt adoptionssökande. Då AC önskade förmedling av barn skulle AC göra skriftlig anhållan hos NIA:s förmedlingsutskott, läs mer i volym 2 kapitel 3. År 1979 tog AC över ansvaret för förmedlingsarbetet medan NIA ansvarade för tillsynen av verksamheten.

Under perioden 1985 till 1996 har kommunernas socialnämnder haft ansvar för att pröva tillförlitligheten av det förmedlingssätt den sökande avser att använda sig av vid enskild adoption. Yttrande skulle inhämtas från NIA. Sedan 1997 har NIA, MIA och därefter MFoF prövat om förmedlingssättet vid enskild adoption är godtagbart.

Fram till 1999 fattades beslut om adoption i svensk domstol. Sedan 1999 fattas beslutet om adoption i Chile innan barnet lämnar landet och MIA och därefter MFoF har prövat om det kan godkännas i Sverige.

Utrikesdepartementet och den svenska ambassaden i Chile har bistått Justitiedepartementet, NIA, MIA och därefter MFoF samt svenska domstolar med information om den chilenska adoptionslagstiftningen. Svenska ambassaden i Chile har beviljat barnet ett inresevisum till Sverige. När visumet gått ut beviljade Migrationsverket[24] barnet ett tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige i avvaktan på svensk domstols beslut om adoption.

Sverige har inte haft något avtal om adoptioner med Chile

Trots försök från Sveriges sida har det aldrig ingåtts något avtal mellan länderna om ett samarbete om adoptioner. Av korrespondens mellan svenska ambassaden i Chile och svenska myndigheter framgår att AC:s representant i Chile bedrev ett intensivt arbete för att få till stånd ett sådant avtal. I februari 1974 ska till exempel

[24] Myndigheten hette fram till 1 juli 2000 Statens invandrarverk.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

en domare från en barnavårdsdomstol i Chile, på uppdrag av det chilenska justitieministeriet, ha besökt Sverige i frågan.[25]

4.5.3 Aktörer i Chile

Fram till 1988 sköttes hela adoptionsprocessen i Chile av domstolar eller notarius publicus. Det var dock många aktörer som på olika sätt deltog i adoptionsprocessen, till exempel socialarbetare, advokater, läkare, barnmorskor och nunnor.[26] Beslutet om adoption fattades av de lokala barn- och ungdomsdomstolarna (Juzgados de Menores) som hade särskilda socialarbetare knutna till sig. De hade i sin tur kontakt med socialarbetare som arbetade på sjukhusen och på barnhemmen.[27]

Chiles barnavårdsmyndighet, Servicio Nacional de Menores (Sename), bildades 1979 men deras uppdrag omfattade inte adoption. Först 1988 fick Sename en viss roll i adoptionsprocessen genom att ta emot ansökningar från utländska adoptanter samt lämna ett yttrande till domstolen.[28] Sename skulle utreda om det fanns chilenska föräldrar som kunde adoptera barnet samt att de utländska adoptanterna uppfyllde sitt hemlands krav. Att de utländska adoptanterna uppfyllde hemlandets krav skulle verifieras av chilensk konsul i det landet.[29]

Sedan 1999 får adoptioner endast handläggas av Mejor Niñez[30] (tidigare Sename) och de organisationer som är auktoriserade för att bedriva adoptionsprogram. Mejor Niñez ska föra nationella register över barn som är aktuella för adoption samt register över de personer som gått igenom processen och anses vara lämpliga som eventuella adoptanter.[31]

[25] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 30 januari 1974, R34 Vch.
[26] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26.
[27] C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 110.
[28] Det var en anpassning till barnkonventionen som Chile ratificerade 1990.
[29] UD. Korrespondens om lagstiftningen från svenska ambassaden i Chile till NIA, juni 1988, R 34 Vch.
[30] Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Specialized Protection Service for Children and Adolescents).
[31] Artikel 5 lag 19 620 från 1999.

4.5.4 Chiles adoptionslagstiftning före 1988

År 1934 antogs den första adoptionslagen i Chile.[32] Den ersattes av en ny lag 1943.[33] Adoptionsformen var svag vilket innebar att adoptionen gav det adopterade barnet status som son eller dotter till adoptanterna utan att dess anknytning till den ursprungliga familjen upphörde. Informationen om de biologiska föräldrarna fanns kvar i det chilenska folkbokföringsregistret.

År 1965 kom en ny adoptionslag som var i kraft till 1988.[34] Den nya lagen innebar stark adoption och alla rättsliga band till de biologiska föräldrarna upphörde.[35] Vid stark adoption gällde sekretess för alla bakgrundsuppgifter och alla uppgifter som skulle kunna knyta den adopterade till de ursprungliga föräldrarna skulle förstöras när målet var avgjort.[36] Barn registrerades som födda i adoptivfamiljen och den första registreringen i folkbokföringen raderades.[37] För att ett barn skulle kunna adopteras krävdes att barn under sju år skulle ha varit i adoptantens vård i minst två år före adoptionen. För barn som fyllt sju år var vårdnadstiden fyra år.[38] Under prövotiden skulle barn och adoptanter bo tillsammans för att se att adoptionen var till barnets bästa. Adoption kunde ske av barn som var övergivna, föräldralösa, hade okända föräldrar eller barn till en av makarna (styvbarnsadoption).

Även barn som omhändertagits av offentliga eller privata institutioner kunde adopteras om deras föräldrar inte hade visat varaktigt och äkta intresse för dem.[39]

Det fanns ingen särskild reglering för internationella adoptioner (den kom först 1988). Vid internationella adoptioner tillämpades en lag som reglerade skydd av minderåriga från 1967.[40] Barn- och ungdomsdomstolen i den region där barnet bodde utsåg de blivande adoptivföräldrarna till vårdnadshavare (tuicion) och meddelade dem tillstånd att föra barnet ut ur landet. De aktörer som var inblandade

[32] Lag nr 5343 från 1934.
[33] Lag nr 7 613 från 1943.
[34] Lag nr 16 346 från 1965.
[35] Fortsatt gällde dock även lag nr 7 613 som reglerade svag adoption.
[36] Eftersom de barn som adopterades internationellt inte adopterades i Chile finns dock dessa bakgrundsuppgifter kvar i Chile.
[37] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26.
[38] Artikel 2 lag nr 16 346 från 1965.
[39] UD. Skrivelse från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 21 november 1977, nr 223, R 34.
[40] Lag nr 16 618 från 1967.

i processen var domstolarna samt den chilenska folkbokföringsmyndigheten (Registro Civil).

4.5.5 1988 års adoptionslag

År 1988 ersattes 1965 års adoptionslag av en ny lag som även innehöll regler för internationella adoptioner.[41] Syftet med den nya lagen var att spädbarn i första hand skulle adopteras nationellt och att främst äldre barn skulle komma i fråga för internationell adoption.[42] Lagen reglerade både stark och svag adoption. Vid stark adoption måste barnet vara föräldralöst, ha okända föräldrar eller vara övergivet.[43] Barnet måste ha varit i adoptantens vård under minst sex månader utan avbrott före adoption.[44] Reglerna om sekretess ändrades vilket innebar att bakgrundsuppgifterna om adoptionen inte längre skulle förstöras utan bevaras hos den chilenska folkbokföringsmyndigheten. Både den adopterade och ursprungsföräldrarna kunde nu få tillgång till sina akter.[45]

Vid internationell adoption lämnade barnet landet med ett utresetillstånd

För barn som skulle adopteras i ett annat land gällde fortsatt att barnet inte adopterades i Chile utan domstolarna meddelade ett utresetillstånd för barnet. Ett utresetillstånd kunde lämnas om ett barn var föräldralöst, hade okända föräldrar eller var övergivet. Frågan om barnet var övergivet prövades i ett särskilt beslut och gällde bland annat barn på barnhem om de lämnats där av föräldrar eller vårdnadshavare med klart uttalad avsikt att de skulle befrias från sina rättsliga skyldigheter gentemot barnet.[46] Sename fick en roll i adoptionsprocessen genom att alla ansökningar som gällde tillstånd för ett barn att lämna Chile skulle skickas till Sename som vidarebefordrade dem till domstolen tillsammans med ett yttrande om det var lämpligt att barnet lämnade landet.[47] När domstolen meddelat till-

[41] Lag 18 703 från 1988.
[42] Det var en anpassning till barnkonventionen som Chile ratificerade 1990.
[43] SOU 1989:100 *Adoptionsfrågor*, s. 113.
[44] Artikel 8 lag 18 703 från 1988.
[45] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26.
[46] SOU 1989:100, s. 113 f.
[47] E-post från Sename till MFoF den 12 februari 2018, dnr 4.2.2:1043/17 nr 17.

stånd för ett barn att lämna landet för att adopteras utomlands skulle respektive konsul se till att adoptionen genomfördes i utlandet. Den chilenska konsuln i mottagarlandet skulle bevaka att adoptionen kom till stånd och skicka en kopia av domen till Utrikesdepartementet i Chile. Utrikesdepartementet skulle i sin tur underrätta den chilenska folkbokföringsmyndigheten.[48] Från och med 1988 måste även de blivande adoptivföräldrarna resa till Chile för att själva underteckna sin adoptionsansökan i domstolen samt hämta barnet.[49]

Subsidiaritetsprincipen infördes 1990

År 1990 ratificerade Chile FN:s barnkonvention och subsidiaritetsprincipen infördes i lagstiftningen. En adoptionsenhet bildades vid Sename som övertog förvaltningen av det statliga barnhemmet Casa Nacional del Niño i Santiago de Chile (härefter benämnt Santiago) som tidigare varit en privat institution inom kyrkan. Sename införde även ett program för att främja adoption inom landet och skapade adoptionsenheter för detta i några regioner.[50]

4.5.6 Adoptionsbeslut i Chile från och med 1999

År 1999 ratificerade Chile 1993 års Haagkonvention och samma år trädde den nuvarande adoptionslagstiftningen i kraft.[51] Lagen gör tydlig åtskillnad mellan nationell och internationell adoption.[52] Adoptionen ska alltid genomföras i Chile, vilket innebär att från och med 1999 lämnar barnet alltid landet som adopterad.

Adoptioner får endast handläggas av Mejor Niñez och de organisationer som är auktoriserade för att bedriva adoptionsprogram. Adoptionsprocessen sker i två steg; det ena är före adoptionen och syftar till att förklara barnet aktuellt för adoption och det andra är själva adoptionsprocessen. Mejor Niñez ska föra nationella register över barn som är aktuella för adoption samt register över de personer

[48] Artikel 46 lag 18 703 från 1988.
[49] NIA. *Verksamhetsberättelse 1987/88*, 1988-10-19, dnr 1:341/88 och AC:s Reserapport Chile 16–25 maj 1989. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[50] Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 39 f.
[51] Lag 19 620 från 1999. Hösten 2022 behandlades ett förslag om att förändra lagen i kongressen.
[52] National Institute of Human Rights (2023), s. 380.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

som gått igenom processen och anses vara lämpliga som eventuella adoptanter.[53]

Lagen ger den adopterade rätt att få del av alla sina adoptionsdokument. Kopior av domen eller bakgrunden till adoptionen kan dock endast lämnas ut efter domstolsbeslut, på begäran av den adopterade, adoptanterna eller deras anhöriga i rakt upp- eller nedstigande led.[54] Mejor Niñez ska ge stöd och rådgivning till adopterade som vill söka sitt ursprung.

År 2003 ratificerade Chile det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

4.5.7 Adoptionscentrums organisation i Chile

När AC inledde sina kontakter i Chile 1970 kom barn till Sverige både genom privata ombud och genom ett ombud som AC anlitade i Chile.[55] Eftersom AC:s ombud bodde 30 mil från Santiago och AC ville ha en kontakt i Santiago, tog de 1971 kontakt med en svensk kvinna som hjälpt sin syster samt ytterligare ett par familjer med adoption av chilenska barn.[56] Kvinnan hade kommit till Chile 1965 med sin svenska man men gifte sig 1971 med en chilensk man som arbetat som polischef i Santiago. AC inledde sitt arbete i Chile med ett litet kontor i den svenska kvinnans bostad.[57] I början bistod hon AC på frivillig basis men 1979 anställdes hon av AC och hade månadslön fram till 1991.[58] Kvinnan blev AC:s Latinamerika-representant och byggde under åren upp en omfattande adoptionsverksamhet med egna socialarbetare, fostermammor och en barnläkare. Det har cirkulerat uppgifter om att AC:s representant i Chile var anställd på den svenska ambassaden i Santiago och även omfattades av diplomatisk immunitet. UD har efter omfattande sökningar i alla UD:s arkiv inte hittat några uppgifter om att representanten varit anställd

[53] Artikel 5 lag 19 620 från 1999.
[54] Artikel 27 lag 19 620 från 1999.
[55] Före 1979 behövde enskilda personer bosatta i ett annat land inte något tillstånd från Socialstyrelsen för att förmedla barn till personer bosatta i Sverige.
[56] AC. *Rapport angående: bakgrund och nuvarande adoptionssituation i Chile, kontakt med Instituto Interamericano del Nino, Montevideo. Resa till Chile och Uruguay den 14.11–26.11 1975*. AC korr Chile 1974–92.
[57] AC:s representants stämningsansökan mot Chilevisión 2018. Adoptionskommissionen har beställt den svenska översättningen.
[58] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.

inom UD eller lokalt på ambassaden i Santiago. Det finns inte heller några uppgifter om att diplomatpass skulle ha utfärdats för henne.[59]

AC:s verksamhet var koncentrerad till regionerna Auracania och Biobio

I en rapport från Chiles parlamentariska kommission om olagliga adoptioner (se avsnitt 4.6.2) framgår att många av de de personer som har adopterats till Sverige kommer från regionen Auracania.[60] AC:s representant i Chile hade ett nära samarbete med huvuddomaren i Temuco som är centralort i regionen. De hade varit nära vänner sedan 1973.[61] När AC:s representant i Chile startade adoptionsverksamheten samarbetade hon främst med domstolarna i Rancagua och Concepión.[62] Concepión ligger i regionen Biobio. Senare tillkom även domstolarna i Valdivia, Talcahuano, Vina del Mar, Traiguen och Santiago.

Från början samarbetade domaren i Temuco enbart med AC men från mitten av 1980-talet började domaren förmedla barn för privat adoption till framför allt Schweiz och Belgien.[63] I slutet av 1980-talet upphörde AC:s samarbete med domstolen i Temuco. Enligt AC skyllde domaren på en skandal i Lautaro där en socialassistent blivit anklagad för handel med barn men AC menade att domaren ”favoriserade” norska Adopsjonsforum.[64]

4.5.8 Särskilt om eskortverksamheten från Chile

AC hade ett avtal med SAS om eskort av barn från Chile. Enligt en tidigare SAS-anställd eskortvärdinna tog de emot barnen på flygplatsen i Santiago. Det var en svensk kvinna som lämnade över barnen.[65]

[59] E-post från UD till Adoptionskommissionen 2023-01-23 och 2024-12-17.
[60] Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 79.
[61] AC. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 16 oktober 1987. Korr Chile 1972–94.
[62] AC. *Rapport angående bakgrund och nuvarande adoptionssituation i Chile, kontakt med Institutio Interamericano del Nino, Montevideo, resa till Chile och Uruguay den 14.11-26.11 1975.* 1975-12-15. Korr Chile 1974–92.
[63] Kopia på den chilenska brottsutredningens förhör med en tidigare domare vid barn- och ungdomsdomstolen i Temuco 2022-07-05.
[64] AC. *Reserapport Chile + Paraguay och Argentina 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[65] Intervju med en tidigare eskortvärdinna på SAS 2023-08-29.

Av en reserapport från AC 1985 framgår att det var AC:s representant i Chile och en av AC:s anställda socialarbetare som följde med barnen till flygplatsen. Det förekom även att en av AC:s fostermammor och hennes man reste med barnen till flygplatsen i de fall det inte var mer än två barn som reste.[66] Flygningen gick till Köpenhamn med mellanlandning i Lissabon. Varje eskortvärdinna eskorterade två barn. Det var blandad ålder på barnen från Chile, en del var mycket små medan andra var äldre.[67] I en reserapport från AC 1975 framgår att AC var den näst största kunden på SAS flygningar från Santiago till Stockholm.[68]

Även AC:s representant och AC:s socialarbetare i Chile, föreståndaren för barnhemmet i Lautaro och det svenska missionärsparet som grundade barnhemmet i Lautaro eskorterade barn från Chile. Det svenska missionärsparet ska till exempel vid ett tillfälle ha eskorterat åtta barn vid en resa.[69]

År 1983 ställde Chile krav på att de blivande adoptivföräldrarna skulle komma till landet för att själva hämta barnet.[70] I praktiken förekom dock eskort av barn ända till 1988 då det infördes krav på de blivande adoptivföräldrarna att inställa sig i domstolen i Chile.[71]

NIA gav rekommendationer om eskortverksamheten 1983

I NIA:s första handbok till adoptionsorganisationerna 1983 står att vid val av eskort ska hänsyn tas till barnets bästa i första hand och ekonomiska hänsyn i andra hand. Då det gäller eskort av äldre barn bör, om möjligt, eskorten hjälpligt tala barnets språk. Den som skulle eskortera barn måste ha praktisk erfarenhet av barnavård samt resvana. Vidare framgår att en eskort inte skulle eskortera mer än två barn samtidigt.[72]

---

[66] AC. *Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11*. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[67] Intervju med en tidigare eskortvärdinna på SAS 2023-08-29.
[68] AC. *Rapport angående: bakgrund och nuvarande adoptionssituation i Chile, kontakt med Instituto Interamericano del Nino, Montevideo. Resa till Chile och Uruguay den 14.11–26.11 1975*. AC korr Chile 1974–92.
[69] NIA. Minnesanteckningar från kansliträff AC - NIA 22/8 1980 och Anteckningar förda vid kansliträff mellan AC och NIA 1980-08-21.
[70] NIA. *Verksamhetsberättelse för Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA, 1 juli 1982–30 juni 1983* och NIA Protokoll 1983-01-20.
[71] AC. *Brev till blivande Chile-familjer*. Den 30 november 1988. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[72] NIA. *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*. 1983, s. 18.

4.6 Generellt om oegentligheter i Chiles adoptionsverksamhet

4.6.1 Inledning

Det har länge funnits misstankar och rykten om att barn stulits i adoptionssyfte i Chile under 1970- och 1980-talen. Det har även funnits uppgifter om att barn till oppositionella som mördats under Pinochets militärdiktatur, placerats på barnhem och sedan adopterats internationellt.[73] Under 1970-talet rapporterade chilensk media om ”skandalös trafik med chilenska småbarn” till bland annat Sverige. År 2017 sändes flera reportage om olagliga adoptioner på chilensk tv.

I detta avsnitt går vi igenom vad som framkommit generellt om oegentligheter i internationella adoptioner från Chile.

4.6.2 Tidigare utredningar av de internationella adoptionerna från Chile

Det har tidigare genomförts granskningar av de internationella adoptionerna från Chile av mottagarländerna Danmark och Schweiz. Norges pågående utredning granskar adoptionerna från Chile och ska slutredovisa i december 2025. Även i Chile har det vidtagits flera utredningar, se vidare nedan.

Brottsutredning om oegentligheter i internationella adoptioner från Chile

År 2017 fick domaren vid Chiles Högsta domstol, Mario Carozza Espinoza, uppdraget att utreda brott mot mänskliga rättigheter under militärdiktaturen i Chile. I sitt arbete som domare hade Carozza redan på 1980-talet kommit i kontakt med ärenden som rörde olagliga adoptioner. Det handlade om 600 beslagtagna adoptionsakter. De utreddes av olika anledningar inte vidare då, men Carozza tog upp ärendena på nytt som en del i sin utredning av brott mot mänskliga rättigheter under militärdiktaturen.[74] År 2018 beslutade reger-

[73] SHAW (Zurich University of Applied Sciences), (2023), *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunfts-ländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv*, s. 45.
[74] Möte med domare Mario Carozza Espinoza vid Högsta domstolen i Santiago 2022-10-25.

ingen att utöka uppdraget till att också omfatta misstankar om oegentligheter i samband med nationella och internationella adoptioner. Sommaren 2019 delades utredningen upp i två delar: en som fortsatt utreder brott mot mänskliga rättigheter under diktaturen, och en annan som utreder adoptionsverksamheten från 1970-talet och framåt. Domaren Jaime Balmaceda Errázuriz tillsattes för att leda den senare utredningen. I praktiken utförs arbetet under ledning av den chilenska utredningspolisen (PDI).[75] År 2015 träffade organisationen Nos Buscamos en av AC:s anställda socialarbetare och fick då tillgång till 700 adoptionsakter, varav 475 gällde Sverige. Nos Buscamos överlämnade dessa akter till brottsutredningen 2017.[76] Handlingarna innehöll bakgrundsinformation om de adopterade barnen, mödrarnas levnadsförhållanden, en lista över 29 socialarbetare och uppgifter om ekonomiska transaktioner.[77] Utöver dessa akter har chilensk polis beslagtagit ytterligare hundratals handlingar hemma hos en av de socialarbetare som hade uppdrag av AC där ytterligare 371 barn kunde identifieras.[78]

Utredningsgruppen fokuserar på de chilenska myndigheternas arbete och ansvar när det gäller hur barn omhändertogs, hur bakgrundsutredningarna genomfördes, och på vilka grunder barnen förklarades tillgängliga för adoption i chilensk domstol.[79] Brottsrubriceringen är bortförande av minderårig.[80]

I februari 2024 lämnade föreningen Chileadoption.se in en skrivelse till brottsutredningen där de uttryckte allvarlig oro över utredningsprocessen. Enligt Chileadoption.se följer brottsutredningen inte internationellt erkända krav på hur en brottsutredning ska genomföras. Av skrivelsen framgår att målsäganden har lämnat vittnesmål utan tillgång till juridiskt biträde och tolk och att ärenden har lagts ner utan att målsäganden informerats om det. Dessutom har utredningen lämnat ut känsliga personuppgifter till utomstående. Chileadoption.se menar att förtroendet för utredningen därigenom har

[75] Möte med domare Mario Carozza Espinoza vid Högsta domstolen i Santiago 2022-10-25.
[76] MFoF. E-post från svenska ambassaden i Chile till MFoF den 7 mars 2018, dnr 43.1:90:10/18.
[77] The Guardian. *I just needed to find my family': the scandal of Chile's stolen children*. Publicerad *2021-01-26*.
[78] Chilean adoptees worldwide. *An update from Mr Mario Carroza, and his team of investigators about the current findings*. 2018. Se även The Guardian. *She was told her babies were dead. Instead they were sold abroad. What happened when she met them 40 years on?* Publicerad 2024-04-27.
[79] MFoF. *Ny information från brottsutredningen i Chile om internationella adoptioner den 25 januari 2019*.
[80] Möte med en företrädare för brottsutredningen i Santiago 2022-10-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

minskat drastiskt och anser att den bör avbrytas.[81] I april 2024 beslutade Högsta domstolen i Santiago att entlediga domare Balmaceda och från och med den 1 juli 2024 leds arbetet av domaren Guillermo Eduardo de la Barra Dunner.[82] Delar av utredningen fick då startas om.

I mars 2025 omfattade brottsutredningen 1 296 ärenden för perioden 1973 till 1998 varav 713 är vilande och 583 ärenden är aktiva. Vilande ärenden kan återupptas om det kommer fram nya bevis. Brottsutredningen har valt ut tio ”praxis-fall” för att illustrera olika tillvägagångssätt. I dessa fall finns bevis för brottsliga handlingar. Det pågår åtals- och skadeståndsprocesser i några av dessa ärenden.[83]

Chiles parlamentariska kommission

I november 2018 tillsatte Chiles parlament en kommission med uppdrag att utreda myndigheternas agerande i samband med eventuella oegentligheter vid adoptionsförfaranden under hela 1900-talet. Kommissionen har också gått igenom lagstiftningen under den aktuella tiden samt hur processen fungerade på till exempel sjukhus, barnhem och domstolar. Parlamentsledamoten Boris Barrera Moreno utsågs till föredragande ledamot. Kommissionen presenterade sina slutsatser i juli 2019. Kommissionen har som underlag för rapporten bland annat intervjuat ett stort antal offentliga och andra aktörer samt organisationer som företräder förstafamiljer och adopterade. Även enskilda personer har hörts.

Chiles parlamentarariska kommission har konstaterat att hundratals barn olovligen tagits från sina föräldrar och adopterats särskilt till utlandet, däribland Sverige. Ett vanligt tillvägagångssätt har varit att hälso- och sjukvårdspersonal felaktigt informerat modern om att barnet avlidit. Socialarbetare som arbetade på sjukhus, barnhem och vid barn- och ungdomsdomstolarna hade en central roll i att utreda och bedöma barnens bakgrund och behov men också familjens situation och mödrarnas behov. Utifrån utredningen har de föreslagit lämpliga skyddsåtgärder för barnen. I flera fall har socialarbetare utsetts som vårdnadshavare för barnet efter att det förklarats

[81] Chileadoption.se. *Rapport: Kritik och åtgärdsförslag angående brottsutredningen i Chile – Causa Rol N 1044–2018.* Stockholm den 12 februari 2024.
[82] E-post från en företrädare för brottsutredningen i Santiago 2024-06-18.
[83] Chileadoption.se. *Rapport från 7/3 möte-Brottsutredningen-Santiago/Chile*. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-03-12.

övergivet eller lämnats för adoption. Socialarbetaren har ansökt om vårdnadsöverflyttning för barnet, domstolen har fattat beslut i ärendet och fört över vårdnadsansvaret till de blivande utländska adoptivföräldrarna och meddelat utresetillstånd för barnet. Barnet har sedan förts ut ur landet, ofta med eskort. Ärendet har därefter avslutats i Chile. Processen har ofta gått snabbt. Enligt kommissionen fick detta förfarande stor spridning och kommissionens slutsats är att det är ekonomiska intressen som varit styrande.[84]

The National Human Rights Institute har uppmanat Chile att utreda och kompensera offren för de olagliga adoptionerna

I The National Human Rights Institute (INDH)[85] årsrapport om de mänskliga rättigheterna i Chile 2023 ägnas ett helt kapitel åt de olagliga adoptionerna.[86] Av rapporten framgår att barnen främst kom via vårdinrättningar och att flera aktörer agerade samordnat: socialarbetare, barnmorskor, läkare, sjuksköterskor, tjänstepersoner på folkbokföringsmyndigheten och poliser. Barn kom även via statliga ”skyddscenter” för barn, det antas att hundratals förmedlades genom National Children’s House and Corporation for Child Nutrition (CONIN).[87] Det fanns två huvudsakliga metoder för barnet att lämna landet. Antingen genom att domstolen förde över vårdnaden för barnet på en tredje part som sedan samtyckte till att barnet lämnade landet. Adoptionen genomfördes sedan i utlandet. Det andra sättet var att utfärda ett falskt dödsbevis för barnet. Sedan kunde de blivande adoptivföräldrarna registrera barnet som sitt biologiska barn i sitt hemland, eller genom att redan i Chile registrera sig som biologiska föräldrar till barnet, antingen genom en förfalskad födelseattest eller genom två falska vittnesmål.[88] INDH konstaterar att de olagliga adoptionerna kan klassificeras som olika typer av brott, beroende på vilka rättigheter som kränkts och med beaktande av de politiska, socioekonomiska, kulturella, geografiska och historiska sammanhang i vilka brotten begåtts samt de metoder som

[84] Riksdagens andra kammare Chile (2019).
[85] The National Human Rights Institute (Instituto Nacional de Derechos Humanos) är ett oberoende organ vars uppdrag är att främja och skydda de mänskliga rättigheterna för alla personer som bor i Chile.
[86] National Institute of Human Rights *(2023) e*, kap. 6.
[87] National Institute of Human Rights (2023), s. 385 f.
[88] National Institute of Human Rights (2023), s. 384 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

har använts. Det kan handla om bortförande, försäljning, människohandel och trafficking, sexuella övergrepp och utnyttjande, påtvingat försvinnande och olaglig adoption. I rapporten står även att minister Carroza identifierade element som utgjorde brott mot mänskligheten när han var ansvarig domare.[89] Enligt INDH har den chilenska staten inte erkänt de drabbade som offer för brott mot olika mänskliga rättigheter: rätten till identitet och att leva med sin ursprungsfamilj, rätten till personlig integritet, till liv, till erkännande av juridisk personlighet, till namn, till nationalitet, till personlig frihet, till rättvisa och till information. Staten har delegerat ansvaret till organisationer inom det civila samhället att, inom ramen för sina begränsade möjligheter, söka sanning och rättvisa.[90] INDH lämnade nio rekommendationer, bland annat att brottsutredningen fortsätter sitt arbete, att det inrättas en sanningskommission, att staten fullt ut kompenserar offren för de olagliga adoptionerna, att justitieministeriet återupptar arbetet med en genetisk databas och att adopterade ges rätt till sina biologiska föräldrars nationalitet och kan föra den vidare till sina barn.

Chile har tillsatt en statlig arbetsgrupp som ska samordna insatser för de som drabbats av oegentliga adoptioner

I mars 2024 beslutade Chiles president Gabriel Boric att tillsätta en statlig arbetsgrupp som ska ha i uppdrag att samordna de insatser som krävs för att tillgodose varje persons rätt att känna till sitt ursprung och rätt till familjeåterförening. Arbetsgruppen består bland annat av representanter från berörda departement, Chiles folkbokföringsmyndighet och Mejor Niñez.

Samtidigt tillsattes en statlig kommitté som ska försöka återförena de utlandsadopterade med sina ursprungliga familjer med hjälp av en kombination av AI- och DNA-teknik. Syftet är att skapa en central DNA-databas för både adopterade och ursprungliga familjer och via AI-teknik koppla samman dem bland annat med hjälp av ansiktsigenkänning. De första sökningarna genomfördes under våren 2024 och en person som adopterats till Sverige var en av de första som hittade sin mor via den nya tekniken. I det fallet användes algoritmer utifrån DNA-matchningar och efternamn. När man fått

[89] National Institute of Human Rights (2023), s. 411.
[90] National Institute of Human Rights (2023), s. 426 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

fram ett efternamn gjordes en sökning i Registro Civil på barnets födelseår. I Registro Civil fick man träff på ett barn som födelseregistrerats men där det i övrigt helt saknades uppgifter (inget pass, ingen skolgång, ingen dödförklaring). Efter att ha letat i många år utan resultat hittade den adopterade sin chilenska mor på fem dagar genom AI-teknik.[91]

Ankestyrelsen har utrett adoptionerna från Chile till Danmark

Den danska centralmyndigheten Ankestyrelsen har, på uppdrag av social- och äldreministern, granskat misstankar om oegentligheter i samband med adoptioner från Chile till Danmark 1978 till 1988. Ankestyrelsen har undersökt de generella förhållandena inom adoptionsförmedlingen från Chile (inklusive uppgifter från Chiles parlamentariska kommission) samt granskat 31 enskilda adoptionsärenden från Chile till Danmark.

Ankestyrelsens övergripande slutsats är att det inte kan uteslutas att det förekommit olagligt agerande (ulovlig adfærd) i adoptionsförmedlingen från Chile till Danmark genom AC Børnehjælp under perioden 1978 till 1988. Myndigheten pekar bland annat på att AC Børnehjælp kontaktperson i Chile uppmanat organisationen att inte nämna vissa saker för det chilenska justitiedepartementet. Det gällde bland annat genomförda privata adoptioner, att vissa barn varit förutbestämda att komma till Danmark utan att de matchats mot danska adoptivföräldrar och att det inte kan uteslutas att det funnits ekonomiska incitament för involverade aktörer i Chile. Vidare konstaterade Ankestyrelsen att registreringarna på barnens födelseattester var ofullständiga, eftersom de biologiska föräldrarna i flera fall inte fanns med, och i flera fall har barnen de danska sökandes efternamn. Enligt Ankestyrelsen går det inte heller att entydigt fastställa att de biologiska föräldrarna var medvetna om att deras samtycke lämnats i syfte att barnet skulle adopteras utomlands.[92]

[91] Möte med Chileadoption.se 2024-04-23. Även Sveriges radio P1. *DNA-spåret i Chile – Annas resa hem*.
[92] Ankestyrelsen (2021), *Mistanke om ulovlige forhold i adoptioner fra Chile til Danmark 1978–1988*.

4.6.3 Den chilenska adoptionslagstiftningen kringgicks för att kunna genomföra de internationella adoptionerna

Som beskrivits i avsnitt 4.5.4 fanns det ingen särskild reglering gällande internationella adoptioner i Chile före 1988. Den nationella adoptionslagstiftningen krävde att barn under sju år skulle ha varit i adoptantens vård i minst två år före adoptionen. För barn som fyllt sju år var vårdnadstiden fyra år. För att utländska adoptivföräldrar inte skulle behöva vänta så länge eller behöva vara i landet under denna tid tillämpades i stället en lag som reglerade skydd av minderåriga. De blivande adoptivföräldrarna utsågs till vårdnadshavare för barnet och på så vis kunde barnet tas direkt till sin nya familj i mottagarlandet. Beslut om adoption av barnet fattades i det nya hemlandet. Det innebar att den lagstadgade vårdnadstiden som krävdes enligt den chilenska adoptionslagen inte tillämpades vid internationell adoption. På så vis kringgicks den chilenska lagstiftningen för att kunna genomföra snabbare adoptioner till utlandet.[93] Historikern Karen Alfaro Monsalve menar att i den femårsplan för barnpolitiken som militärjuntan antog 1978 ingick en kampanj för att öka adoptionerna. Det finns chilenska pressklipp som visar att domare från barn- och ungdomstolarna uppmanade, särskilt utländska familjer, att ta emot ett barn för adoption med motiveringen att handläggningen var mycket enkel och att ett chilenskt barn kunde adopteras på två till tre dagar.[94]

Det utländska adoptionsbeslutet har i regel inte registrerats i Chile

Fram till och med 1998 fattades inte något beslut om adoption i Chile för de barn som skulle adopteras internationellt. Den chilenska konsuln i mottagarlandet skulle bevaka att adoptionen kom till stånd och skicka en kopia av domen till Utrikesdepartementet i Chile. Utrikesdepartementet skulle i sin tur underrätta den chilenska folkbokföringsmyndigheten.[95] Detta har dock inte alltid gjorts vilket innebär att många som har adopterats från Chile under denna period inte är registrerade som adopterade i Chile. Enligt brotts-

[93] Möte med domare Mario Carozza Espinoza vid Högsta domstolen 2022-10-25 och Ankestyrelsen (2021).
[94] Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 66.
[95] Artikel 46 lag 18 703 från 1988.

utredningen har 20 000 till 25 000 barn lämnat Chile men endast 5 000 är avregistrerade. Det kan leda till svåra olägenheter både för den adopterade personen och ursprungsfamiljen, till exempel i samband med arvsskiften. Det finns exempel på att en adopterads identitet har använts på ett skadligt sätt av en annan person i Chile.[96]

4.6.4 Födelseregistrering kunde ske med vittnen och barn kunde registreras i olika regioner

De lagar som reglerar folkbokföringen i Chile är från 1934 och medger att ett barns födelse kan registreras antingen genom uppvisande av det födelsebevis som utfärdas på sjukhus av läkare eller barnmorska eller genom vittnesbevis.[97] Vittnesbevis används i de fall barnet inte fötts på sjukhus. Processen går till så att två personer, efter att ha identifierat sig med namn och ID-nummer, försäkrar att de bevittnat förlossningen och lämnar sedan samma uppgifter som på ett medicinskt födelsebevis, det vill säga moderns namn, datum och tid för förlossningen, kön, vikt och längd på barnet samt eventuell flerbarnsfödsel.[98] Födelseregistrering med stöd av vittnen har främst skett på landsbygden under 1960- och 1970-talet.[99] Olagliga adoptioner har möjliggjorts antingen genom att födelsebeviset förfalskades eller genom att vittnena uppgav felaktiga uppgifter. Om en ung kvinna blev gravid kunde till exempel föräldrarna registrera sitt barnbarn som sitt eget barn. Det finns även många ärenden där adoptivföräldrar har registrerat sig som biologiska föräldrar till barnet.[100]

Eftersom folkbokföringssystemet vid den här tidpunkten var helt manuellt och inte centraliserat var det möjligt att registrera en person i olika regioner.[101] Ett barn kunde till exempel registreras med födelsebevis i en stad och med vittnen i en annan stad. En kvinna som fått ett barn i äktenskapet och registrerat barnet med födelsebevis kunde senare registrera om barnet med en ny partners namn i en annan region. Det finns adopterade personer som har dubbla födelseregistreringar. En registrering med sitt första namn efter

[96] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26.
[97] MFoF. *Reserapport Chile*. 22 juni 2022, dnr 2022:394, s. 6 f.
[98] Servicio de Registro Civil e Identificación, *Reporto of irregular adoptions and child abduction.*
[99] Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 21.
[100] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26. Se även Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 54.
[101] MFoF. *Reserapport Chile.* 22 juni 2022, dnr 2022:394, s. 6 f.

sina förstaföräldrar och en födelseregistrering med sitt andra namn efter sina adoptivföräldrar som gjordes när de skulle resa ut från Chile. Dessa personer har kvar sin ursprungliga identitet i Chile och kan därför sägas ha ”dubbla identiteter”.[102]

4.6.5 Barn har dödförklarats på sjukhus och sedan adopterats internationellt

Enligt den parlamentariska kommissionen i Chile var den vanligaste metoden i de olagliga adoptionerna att kvinnor som födde barn på sjukhus fick information om att deras barn hade dött i samband med eller efter förlossningen. Mödrarna kunde få information om att barnet hade missbildningar, så att det inte var lämpligt för dem att se barnet. Modern fick besked om att barnets kropp skulle tas om hand av sjukhuset eller bli föremål för forskning för vetenskapen. Vid flerbarnsfödsel kunde modern få besked om att det ena barnet var dött. Genom att få modern att tro att barnet hade dött säkerställde sjukhuset att hon inte kunde kräva tillbaka sitt barn.[103] Enligt INDH valde socialarbetare ut underåriga kvinnor som kom ensamma till sjukhuset för att föda barn. Enligt vittnesmål startade oegentligheterna redan under förlossningen genom att hälso- och sjukvårdspersonalen till exempel sövde kvinnan i stället för att ge henne partiell bedövning.[104]

4.6.6 Barn som har lämnats för tillfällig vård har adopterats internationellt utan föräldrarnas samtycke

Chiles parlamentariska kommission har konstaterat att barn har adopterats utan föräldrarnas informerade och uttryckliga samtycke och att det har skett systematiskt. Mödrar har lämnat sina barn till barnhem eller liknande institutioner för tillfällig vård för att de till exempel ska kunna arbeta. Därefter har barnet flyttats till ett annat barnhem så att modern tappat spåret till sitt barn. På det sättet har barnet sedan kunnat förklarats vara övergivet då föräldrarna inte har besökt barnet.[105] Det finns även exempel på att mödrar har fått

[102] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26.
[103] Riksdagens andra kammare Chile (2019).
[104] National Institute of Human Rights (2023), s. 384.
[105] Möte med Boris Barrera i Santiago 2022-10-28.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

beskedet att de inte har rätt att besöka eller få tillbaka sitt barn. Vissa har hotats med polisanmälan om de fortsätter söka efter barnet. Eftersom detta var under militärdiktaturen vågade människor inte heller fråga för mycket. Kvinnorna har trott sig vara ensamma om att råka ut för detta, har känt skam och inte vågat berätta för andra om vad som hänt. På så sätt har de systematiska oegentligheterna kunnat fortgå. [106]

Enligt uppgift från en domare i familjedomstolen i Temuco gällde de flesta adoptionsärendena omhändertagande av barn, det var inte en majoritet av övergivna barn. I de flesta ärendena hade modern samtyckt till att lämna över barnet för omvårdnad (till exempel för att hon måste arbeta eller hade andra barn att ta hand om). Modern underskrift gällde inte vårdnadsöverflyttning eller adoption utan hon har samtyckt till placering på barnhem, resten av processen kände modern inte till. Det var socialarbetarna som ansökte om överflyttning av vårdnaden till de blivande adoptivföräldrarna.[107] I Ankestyrelsens rapport om adoptionerna från Chile till Danmark står att det i de allra flesta fall inte går att bedöma om de biologiska föräldrarna var medvetna om att deras samtycke till vårdnadsöverflyttning gavs i syfte att barnet skulle adopteras utomlands.[108]

4.6.7 Barn har blivit tillgängliga för adoption genom ekonomisk och moralisk press

Under kommissionens resa i Chile fick vi uppgifter om att föräldrar har lämnat samtycke till adoption under ekonomisk och moralisk press. Mödrar som har lämnat sina barn för tillfällig omvårdnad har till exempel krävts på att betala en vårdavgift för barnet, och när de inte kunnat betala har barnet tagits ifrån dem. Det har även förekommit att förlossningspersonal informerat modern om att hennes barn fötts med allvarliga hälsoproblem och att den enda möjligheten för barnet att överleva var att det adopterades till ett utländskt land som kunde ge rätt behandling.[109]

[106] Riksdagens andra kammare Chile (2019), möte med domare Mario Carozza Espinoza vid Högsta domstolen i Santiago den 25 oktober 2022 och möte med familjer i Temuco i Chile den 27 oktober 2022.
[107] Möte med domare vid familjedomstolen i Temuco (Juzgado de Familia de Temuco) 2022-10-27.
[108] Ankestyrelsen (2021), s. 31.
[109] Möte med en företrädare för brottsutredningen i Santiago 2022-10-25.

4.6.8 Ekonomiska drivkrafter och handel med barn i adoptionerna från Chile

Enligt Chiles parlamentariska kommission var det ekonomiska intressen som var styrande för det nätverk av aktörer som samarbetade runt de internationella adoptionerna.[110] Under kommissionens resa i Chile fick vi beskrivningen att adoptionerna i början sågs som en humanitär lösning för barnen, men efter hand övergick det till ett systematiskt agerande som blev praxis. Pengar bedöms ha varit en drivkraft, särskilt för socialarbetare. Processen tycks inte ha ifrågasatts i någon större omfattning. Enskilda tjänstepersoner har inte sett sig som de som ska förändra systemet. Vissa domare och domstolar har dock varit mer positiva till att fatta beslut om vårdnadsöverflyttning till föräldrar i utlandet än andra. Detta har uppfattats av aktörerna i systemet och medfört att de rört sig till de domstolar som varit positiva till denna typ av beslut och tvärtom.[111] Enligt historikern Karen Alfaro Monsalve framgår det av intervjuer med socialarbetare som var aktiva under denna period att de anser att allt de gjorde var inom ramen för lagar och förordningar och att de gjorde det med övertygelsen om att de räddade barn från fattigdom. Förutom den ekonomiska vinsten för de inblandade parterna, fanns det en politisk/ideologisk övertygelse om att rädda fattiga barn i ett sammanhang där Chile och Latinamerika genomgick en av de värsta ekonomiska kriserna i modern historia under 1980-talet.[112]

Det pågick omfattande handel med barn i Chile på 1980- och 1990-talet

Från att AC varit ensam utländsk adoptionsorganisation i Chile på 1970-talet så ökade antalet aktörer stadigt från och med 1980 och framåt. Enligt AC innebar de nya aktörerna att adoptionsverksamheten övergick i ren barnhandel. I en reserapport från AC 1985 står att fler och fler under de senaste åren börjat uppmärksamma marknadsvärdet på chilenska barn (ljusa, små barn). Advokater, läkare, barnmorskor och före detta socialassistenter på det privatägda barn-

[110] Riksdagens andra kammare Chile (2019).
[111] Möte med domare Mario Carozza Espinoza vid Högsta domstolen i Santiago 2022-10-25 och möte med domare vid familjedomstolen i Temuco (Juzgado de Familia de Temuco) 2022-10-27.
[112] Riksdagens andra kammare Chile (2019).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hemmet Casa Nacional hade upptäckt att det gick att tjäna stora pengar på dessa barn och bedrev direkt uppsökande verksamhet mot gravida eller nyförlösta kvinnor. Enligt rapporten förekom det belopp i storleksordningen 12 000 USD i kontanter exklusive resa och uppehälle för adoptivföräldrarna.[113] I en reserapport från AC 1987 står att privata adoptioner förekom ”vilt”, främst av italienare, fransmän och amerikaner.[114] År 1990 konstaterade AC att adoptionerna i Chile till och med var värre än i Peru. Alla tog emot pengar och barn var en handelsvara. Även Sename tog emot pengar. Summorna som det talades om var ”horribla”, omkostnaderna kunde uppgå till 6 000 till 8 000 USD exklusive advokatkostnader.[115] I en senare rapport från samma år står att Sename:s chef var helt klar över hur barnhandeln gick till. Hon visste vilka domstolar, domare, advokater och utlänningar som var involverade. Hon kände till summor på 30 000 till 50 000 USD i arvode för ett barn.[116]

4.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

4.7.1 Inledning

I detta avsnitt går vi igenom vilka oegentligheter som framkommit i den svenska adoptionsverksamheten i Chile, vad svenska aktörer känt till om oegentligheter och hur de agerat för att förhindra eller hantera oegentligheter.

Det är klarlagt genom Chiles parlamentariska kommission, vittnesmål från familjer i Chile och adopterade personer i Sverige samt föreningarna Chileadoption.se, Hijos y Madres del Silencio[117] och Nos Buscamos att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile till Sverige. Våra intervjuer med adopterade personer i Sverige, familjer i Chile och med organisationer och tjänstemän i Sverige och i Chile bekräftar det. Även AC uppger att de är väl med-

[113] AC. *Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11*. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[114] AC. *Reserapport Chile 30 aug–14 sept 1987*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[115] AC. *Reserapoort Chile 900127–900203*. 90-02-14. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[116] AC. *Reserapport Chile 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[117] Hijos y Madres del Silencio är en chilensk organisation som arbetar för att återförena utlandsadopterade personer och deras ursprungliga familjer i Chile.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

vetna om att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Chile.[118] Det handlar bland annat om bortförande av barn (även benämnt som stöld eller kidnappning av barn), avsaknad av frivilligt och informerat samtycke till adoption från barnets föräldrar, felaktiga uppgifter om barnens bakgrund och hur de blivit tillgängliga för adoption samt avsteg från den internationella adoptionsprocessen.

Vår genomgång av svenska tidningsartiklar om oegentligheter i internationella adoptioner visar att svensk media inte rapporterade om oegentligheter i adoptionerna från Chile förrän på 2000-talet. Däremot har chilensk media från 1970-talet och framåt återkommande rapporterat om handel med barn vilket den svenska ambassaden i Chile även informerat Utrikesdepartementet i Stockholm och NIA om. Adoptionsmyndigheten reste inte till Chile någon gång under de år som adoptionerna från Chile främst ägde rum. AC:s representant i Chile besökte NIA regelbundet och informerade då om verksamheten i Chile och i övriga Latinamerika.[119] Chilenska myndigheter har besökt Sverige vid ett flertal tillfällen.[120] Efter att brottsutredningen i Chile utvidgades till att även omfatta misstankar om oegentligheter i samband med adoptioner har MFoF rest till Chile två gånger: 2018[121] och 2022[122]. Syftet har varit att, i dialog med den chilenska centralmyndigheten, bistå adopterade som söker sitt ursprung att få tillgång till så mycket information som möjligt samt få information om den chilenska brottsutredningen.

I juni 2024 kom Sverige och Chile överens om ett fördjupat samarbete gällande oegentligheter i adoptionerna

Den 13 juni 2024 signerade Sveriges biståndS- och utrikeshandelsminister och Chiles utrikesminister en bilateral färdplan som anger ett antal områden för fördjupat samarbete mellan länderna. Ett av dessa områden handlar om de oegentligheter som eventuellt förekommit inom Chiles och Sveriges internationella adoptionsverksamheter. I färdplanen står att Sverige och Chile erkänner att oegent-

[118] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-06.
[119] Till exempel 1975, 1979 och 1980, se NIA, Protokoll 1975:8 1975-11-20 och Protokoll 1980-06-12.
[120] Till exempel besökte en domare från Högsta domstolen i Chile Sverige 1974 och Chiles justitieministerium har besökt NIA 1980, 1988 och 1991.
[121] MFoF. *Reserapport – Chile den 7–9 maj 2018*, 2018-06-05, dnr 4.2.2:1043/17.
[122] MFoF. *Reserapport Chile*. 22 juni 2022, dnr 2022:394.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ligheter vid internationell adoption har allvarliga konsekvenser för offrens och deras släktingars liv och rättigheter, särskilt rätten till identitet. Den fördjupade dialogen mellan Sveriges och Chiles regeringar syftar till att underlätta samarbetet och fungera som en plattform för informationsutbyte i syfte att ta itu med och avhjälpa effekterna av dessa oegentligheter.[123]

4.7.2 Merparten av adoptionerna från Chile genomfördes under militärdiktaturen

Merparten av adoptionerna från Chile till Sverige genomfördes under Augusto Pinochets militärdiktatur som pågick från och med 1973 till och med 1990. Enligt en tidigare anställd på AC var Chile en stor fråga på alla styrelsemöten på 1970-talet. Det osäkra läget i landet gjorde verksamheten riskabel och AC hade inga stora pengar i säkerhetsfonder som kunde ersätta familjer om det gick snett.[124] Tidigare anställda på AC har framhållit att AC:s representant i Chile var mycket noggrann med kontrollen av barnens bakgrund och att de måste komma från kända föräldrar. Till exempel ”blev det stort larm” när representanten vid två tillfällen stött på ärenden med ”hittebarn”, ett barn som hittats på en soptipp och ett barn som hittats nära den argentinska gränsen. Hon var noga med att barn inte skulle komma från fängslade personer.[125] I de 97 akter från Chile som vi granskat uppges endast fem procent av barnen vara övergivna.

AC uppger i dag att de inte borde ha samarbetat med Pinochets militärregim.[126]

Adoptionerna har haft politisk betydelse för relationerna mellan Sverige och Chile

AC:s representant i Chile har beskrivit att arbetet inte var fritt från svårigheter eftersom den chilenska diktaturen inte hade någon bra relation till Sverige och såg Sverige som en av sina huvudmotståndare.

[123] *Letter of intent. Bilateral roadmap between Sweden and Chile*. Signed in duplicate in Stockholm, June 13th, 2024.
[124] Intervju med tidigare anställd på AC 2022-09-06.
[125] Intervju med en tidigare anställd på AC 2022-10-05.
[126] Uttalande från AC:s ordförande Wilhelm Kaldo i programmet Agenda som sändes den 24 november 2024.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Under de första åren var AC därför under myndigheternas vakande ögon.[127] Att adoptionerna hade politiska implikationer framgår tydligt av det arkivmaterial som vi har tagit del av.[128] Det finns en omfattande korrespondens mellan AC, svenska ambassaden i Chile och Utrikesdepartementet i Stockholm avseende adoptionerna från Chile till Sverige. Där framgår att AC:s verksamhet under 1970-talet ifrågasattes och motarbetades av den chilenska regeringen. I det svenska materialet framkommer en bild av att den chilenska regeringens motstånd mot adoptionerna berodde på den politiska motsättningen mellan Chile och Sverige och att den chilenska regeringen inte ville skicka chilenska barn till ”ett land som attackerar Chile”.[129] AC:s representant i Chile bedrev ett intensivt arbete för att få till stånd ett avtal med regeringen om adoptionerna. I november 1975 skrev svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet i Stockholm:

> den enda önskan torde vara att för det fall verksamheten ska fortsätta detta sker i sådana former att saken inte på ett otillbörligt sätt ska kunna användas i propagandan mot Chile-juntan. För AC:s vidkommande skulle fördelen med en överenskommelse vara att den beredde ett visst skydd mot trakasserier från Sverige-fientliga kretsar. Sakligt sett finns inga invändningar av allmän eller politisk art mot en överenskommelse men alla kontakter och samarbetsformer mellan svenskar och regimen här kan naturligtvis låna sig till rubriker i massmedia i Sverige.[130]

I ett brev från svenska ambassaden i Chile i november 1977 framgår att AC:s representant talat med hälsovårdsministern som sagt att han inte trodde att regeringen skulle fatta ett positivt beslut om ett avtal med Sverige om adoptioner. Möjligen kunde man i stället vänta ett förbud mot utländska adoptioner. Enligt ambassadören skulle detta tyda på att AC:s verksamhet i Chile skulle komma att avvecklas men att det ännu fanns domstolar som kontaktade henne för att få barn bortadopterade eftersom barnhemmen inte hade resurser att ta hand om barnen.[131]

---

[127] AC:s representants stämningsansökan mot Chilevisión 2018.
[128] Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), *Adoptionerna. Ett granskande reportage*, s. 240 ff.
[129] Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 29 september 1975, R 34.
[130] UD. Chiffertelegram från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet i Stockholm den 13 november 1975, 71:B 153 R 34 Vch.
[131] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet i Stockholm den 2 december 1977, inkom till UD den 6 december 1977 R 34 Vch.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Historikerna Karen Alfaro Monsalve och José Luis Morales, som har gått igenom diplomatiska dokument från den chilenska ambassaden i Sverige perioden 1973 till 1990, menar att militärdiktaturen inledningsvis var mycket skeptisk till adoptionerna då de ansåg att adoptionerna kunde användas som ett sätt för Sverige att smutskasta den chilenska regeringen. Men att de senare kom på att de kunde använda adoptionerna till Sverige i syfte att förbättra regimens rykte i Sverige och sprida en mer positiv bild av Chile och därmed bryta landets isolering.[132] Enligt Alfaro och Morales var Sverige en viktig aktör på grund av Olof Palmes hårda kritik gentemot militärdiktaturen men även på grund av den växande exil-chilenska diasporan i Sverige. Regimen ville visa för omvärlden att diktaturen också brydde sig om de övergivna barnen. Enligt Alfaro och Morales var det Chiles justitieminister, som efter ett besök i Sverige 1974, lyckades övertyga militärjuntan om adoptionernas fördelar, justitiedepartement fick ansvar för frågan och förenklade adoptionsprocessen.[133] I boken ”Adoptionerna. Ett granskande reportage” redogörs för ett brev som en chilensk diplomat i Stockholm skrev till den chilenska regeringen 1979. I brevet står att det finns cirka 4 000 svenska par som vill adoptera utländska barn och att adoptionerna skulle förbättra Chiles rykte markant.[134]

4.7.3 Modellen med vårdnadsöverflyttning innebar ett avsteg från Chiles adoptionslagstiftning

Som redovisats i avsnitt 4.5.4 ställde den chilenska adoptionslagstiftningen krav på en prövotid på två respektive fyra år innan barnet fick adopteras. Under prövotiden skulle barn och adoptanter bo tillsammans för att se att adoptionen var till barnets bästa. Enligt AC var modellen med provsamlevnad vanlig på 1970-talet och gällde även Indien, Thailand, Korea, Indonesien och Filippinerna. Enligt AC innebar kravet på prövotid att det var praktiskt omöjligt att genomföra adoptionen i Chile.[135] AC utarbetade, tillsammans med Chiles justitiedepartement, därför en egen modell för de internationella adoptionerna. Genom att föra över vårdnaden på de blivande adoptivföräl-

[132] Dagens Nyheter. *Pinochet använde adoptioner för att påverka Sverige*. Publicerad 2021-10-26.
[133] K.Alfaro Monsalve och J. L. Morales (2021).
[134] P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 243.
[135] AC. *PM om Adoptionscentrums verksamhet i Chile.* 2004-03-11.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

drarna och sedan adoptera barnet i Sverige kunde man göra avsteg från Chiles adoptionslagstiftning och snabba på adoptionsprocessen.

I vår aktgranskning fanns den chilenska domstolens beslut om vårdnadsöverflyttning i nästan 90 procent av de akter vi gått igenom. Den domstol som fattat flest beslut om vårdnadsöverflyttningar till Sverige är domstolen i Santiago. De flesta beslut har fattats av en och samma domare. Den domstol som fattat näst flest beslut om vårdnadsöverflyttningar till Sverige är domstolen i Temuco. Det är samma domare som fattat samtliga beslut i Temuco. Även domstolen i Concepcion har fattat relativt många beslut om vårdnadsöverflyttning. Där är det framför allt två olika domare som fattat besluten. Vår aktgranskning visar att det svenska tingsrättsbeslutet om adoption saknas i drygt hälften av de adoptionsakter som vi gått igenom. Av de adoptionsbeslut som fanns framgår att det tagit i genomsnitt 7 månader innan beslut om adoption fattats i svensk tingsrätt. Tiden varierar dock mellan knappt två och drygt 15 månader. Efter beslut om vårdnadsöverflyttning har det i genomsnitt tagit 20 dagar innan barnen anlänt till Sverige. Men det varierar från fyra dagar till närmare 4 månader. Tiden från det att adoptanterna har fått barnet i sin vård och beslutet om adoption har alltså varit betydligt kortare än den prövotid som krävdes enligt den chilenska adoptionslagstiftningen.

Barnet har ofta fått ett svenskt namn före beslutet om vårdnadsöverflyttning

Av vår aktgranskning framgår att det har upprättats ett nytt födelsebevis för barnet i samband med det chilenska beslutet om vårdnadsöverflyttning. I de akter vi granskat har det funnits ett sådant nytt födelsebevis i cirka 30 procent av akterna. Det nya födelsebeviset utfärdas ibland före och ibland efter att den sociala utredningen görs. Det nya födelsebeviset har oftast upprättats några dagar eller veckor före det att den chilenska domstolen fattat beslut om att flytta över vårdnaden på de blivande svenska adoptivföräldrarna (men det förekommer också att födelsebeviset upprättas efter beslutet om vårdnadsöverflyttning). I det nya födelsebeviset har barnet oftast registrerats med ett nytt svenskt för- eller efternamn. De barn som har adopterats från Chile har alltså ofta fått ett nytt svenskt namn före beslutet om vårdnadsöverflyttning i Chile och före beslutet om adop-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tion i Sverige.[136] Ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga chilenska namn finns endast i 14 procent av de granskade akterna.

Det finns även exempel på att barnet har registrerats med sitt svenska för- och efternamn före adoptivföräldrarna har fått barnbesked

I ett ärende registrerades barnet med sitt nya svenska för- och efternamn innan de blivande svenska adoptivföräldrarna hade fått barnbesked. Barnet har alltså fått de tilltänkta adoptivföräldrarnas namn innan de accepterat att ta emot barnet som sitt adoptivbarn.[137] Fyra dagar efter att de svenska blivande adoptivföräldrarna fått barnbeskedet, fattade domstolen i Temuco beslut om att flytta över vårdnaden om barnet på det svenska paret och knappt en månad senare kom barnet till Sverige. I media har det framkommit ett till sådant ärende.[138]

Enligt Chileadoption.se har en socialarbetare registrerat över 200 barn med svenskt namn i byn Perquenco som ligger strax norr om Lautaro. Enligt deras uppgifter ska barnen registrerats som övergivna med stöd av samma vittne: socialsekreterarens son och dennes flickvän.[139] Även den chilenska brottsutredningen har i ett förhör med domaren i barn- och ungdomstolen i Temuco, ställt frågor om registreringen av barn med svenska namn i Perquenco.[140] I vår aktgranskning framkom att 60 procent av de födelsebevis som utfärdades inför beslutet om vårdnadsöverflyttning hade utfärdats i trakten kring Temuco inklusive Lautaro och Perquenco.

Adoptionsprocessen i Chile gick fort

Enligt företrädare för brottsutredningen i Chile har handläggningstiderna för internationella adoptionsärenden varit betydligt kortare än vad den juridiska handläggningstiden borde ha varit i Chile. Handläggningstiden varierar från bara några dagar upp till mer än 90 dagar

[136] Se även Ankestyrelsen (2021).
[137] I den svenska ansökningsprocessen för barn från Chile uppgav ofta de svenska sökandena redan vid sin ansökan om adoption ett flick- och ett pojknamn för sitt blivande adoptivbarn.
[138] Sveriges radio P1. *DNA-spåret i Chile – Annas resa hem.*
[139] Möte med Chileadoption.se 2024-04-23.
[140] Kopia på den chilenska brottsutredningens förhör med en tidigare domare i barn- och ungdomsdomstolen i Temuco 2022-07-05.

i ett fåtal fall. Den juridiska handläggningstiden i Chile borde varit minst fyra månader.[141]

Av vår aktgranskning framgår att det i genomsnitt har tagit 18 dagar från den sociala utredningen av barnets situation till att chilensk domstol har fattat beslut om vårdnadsöverflyttning och gett utresetillstånd. I nästan två tredjedelar av ärendena har beslutet om vårdnadsöverflyttning fattats inom två veckor efter den sociala utredningen. I cirka 80 procent av de granskade akterna har beslutet fattats inom tre veckor och i cirka 40 procent har beslutet fattats inom en vecka. Det saknades i regel uppgift i akten om hur gammalt barnet var när det matchats med de svenska blivande adoptivföräldrarna. Vi har dock sett exempel på att adoptivföräldrar utses samma dag som barnet föds. I de fyra akter det finns information om detta sker matchningen när barnet är mellan 0 dagar och 5 månader. Vi har också sett exempel på att barn i Chile har matchats med svenska adoptivföräldrar redan drygt en vecka innan den sociala utredningen av barnets situation gjorts (och i samband med det även utfärdat ett nytt födelsebevis). Barnen var i genomsnitt 13 månader gamla när beslut om vårdnadsöverflyttning fattades i Chile. Barnens ålder varierar dock mellan tio dagar och nästan fem år. Nästan en tredjedel av barnen har varit under två månader vid vårdnadsöverflyttningen och 13 procent har varit under en månad.

I en promemoria från AC till NIA våren 1976 står att adoptionsproceduren tar en till tre månader.[142] År 1987 skrev en av AC:s anställda socialarbetare i Chile att handläggningen av ärendena tog åtminstone två månader vilket hon tyckte var mycket långsamt. Hon skrev att hon varje dag hade oroliga mödrar som pressade henne på att avsluta deras ärenden så snart som möjligt. De mödrar som lämnade sina barn för adoption var oftast personer med svåra ekonomiska och sociala problem som behövde kunna börja arbeta igen så snart som möjligt och därför ville att den juridiska handläggningen skulle gå snabbt. När de väl börjat arbeta kunde de inte få ledigt för att inställa sig i domstolen.[143]

[141] MFoF. *Ny information från brottsutredningen i Chile om internationella adoptioner den 25 januari 2019*.
[142] AC. *PM om adoptioner i Chile*, inkom till Socialstyrelsen den 14 maj 1976, dnr 49:701/76.
[143] AC. Brev från en av AC:s socialarbetare i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 28 mars 1987. AC Korr Chile 1974–92.

Barnen från Chile var ofta väldigt små när de kom till Sverige

I en promemoria från AC till NIA våren 1976 står att barnen vanligtvis kommer från sjukhus och är mycket små när ombuden får dem i sin vård. Barnen placeras då i privata fosterhem.[144] I vår aktgranskning har åldern på barnen vid ankomst till Sverige varierat från 24 dagar till närmare fem år. Nästan hälften av barnen från Chile har i vårt urval varit under fyra månader gamla när de anlänt till Sverige och nästan en fjärdedel av barnen har varit under två månader. I våra intervjuer har vi fått exempel på att barn varit tio respektive 15 dagar gamla när de rest till Sverige.[145] Vi har även fått uppgift om att ett två dagar gammalt spädbarn rest med eskort till Sverige.[146] Enligt AC har de inte förmedlat någon adoption där ett spädbarn var två dagar gammalt när det kom till Sverige.[147] Det torde således ha varit fråga om en privat adoption.

Det svenska adoptionsbeslutet har i regel inte registrerats i Chile

När domstolen i Chile hade lämnat tillstånd för barnet att lämna landet skulle den chilenska konsuln i Sverige bevaka att adoptionen kom till stånd och skicka en kopia av domen till Utrikesdepartementet i Chile. Utrikesdepartementet skulle i sin tur underrätta den chilenska folkbokföringsmyndigheten. Detta har dock inte alltid gjorts vilket innebär att många personer som har adopterats från Chile under denna period inte är registrerade som adopterade i Chile. I vårt urval av akter har Chile fått information om det svenska beslutet om adoption efter i genomsnitt 2,6 månader. Tiden varierar dock från en vecka till drygt fem månader.

Att personer som adopterats från Chile fortfarande är registrerade i sin familj i Chile kan leda till svåra olägenheter både för den adopterade personen och familjen, till exempel i samband med arvskiften. I de fall då modern inte har berättat för sin familj i Chile att hon lämnat ett barn för adoption avslöjas detta i samband med hennes död eftersom barnet fortfarande finns registrerat på modern i folkbokföringen.[148] Det finns även exempel på att adopterade personer

[144] AC. *PM om adoptioner i Chile*, inkom till Socialstyrelsen den 14 maj 1976, dnr 49:701/76.
[145] Möte med familjer i Temuco i Chile 2022-10-27.
[146] Möte med domare vid familjedomstolen i Temuco (Juzgado de Familia de Temuco) 2022-10-27.
[147] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-11-06.
[148] Sveriges Radio. *Terese sökte en mor men fann en bror*. Publicerad 2024-12-28.

har dubbla registreringar i den chilenska folkbokföringen: en registrering med sitt första namn och en registrering med sitt nya svenska namn, det vill säga de har i någon mån dubbla identiteter.[149]

Modellen med vårdnadsöverflyttning var accepterad av svenska myndigheter

Modellen med att flytta över vårdnaden till de blivande adoptivföräldrarna och sedan genomföra adoptionen i adoptivföräldrarnas hemland ansågs i Sverige vara en lösning för de ursprungsländer som antingen saknade adoptionsinstitutet i sin lagstiftning eller hade en lång och tidskrävande adoptionsprocedur.[150]

År 1975 bad det svenska justitiedepartementet om hjälp från Utrikesdepartementet att klarlägga om de ansökningar om godkännande av adoption som inkommit till Justitiedepartementet (se avsnitt 4.5.2) utgjorde bevis om rättskraftig adoption i Chile. Enligt Justitiedepartementet hade sökandena entydigt förklarat att AC sagt att det förelåg gällande adoptioner.[151] Utrikesdepartementet svarade att de bifogade handlingarna endast synes utvisa att förmynderskap för de blivande adoptivföräldrarna hade anordnats samt att tillstånd för dessa hade givits att resa till Sverige.[152] Enligt en chilensk expert på adoptionsfrågor som svenska ambassaden i Chile hade tillfrågat så innebar handlingarna att förmynderskapet övergått på adoptivföräldrarna som ett första steg mot adoption. Den innefattade en prövotid på två eller fyra år. Enligt ambassadens advokat borde adoptionsförfarandet lämpligen avslutas i Sverige genom svensk tingsrätt.[153] År 1981 beskrev svenska ambassaden i Chile lagstiftningen så här:

> Som ett första steg mot adoption tillerkänner en domstol de blivande adoptanterna vårdnaden om barnet genom ett ”tuicion definitiva”, stundom kallad ”protecion definitiva”. Detta är inte en adoption. Adoptionen kan emellertid påskyndas, om svenska adoptanter ej önskar avvakta väntetiden på 2–4 år, genom att i Sverige ansökan om adoption göres i svensk domstol. --- Adoptanter som med svensk domstols tillstånd,

[149] Möte med Mejor Niñez i Santiago 2022-10-26.
[150] Se U. Lindström (1968), *Att ha barn eller inte*, s. 121 f. och O. Hellberg (1977), *Internationella adoptioner – aktuella problem mot rättshistorisk bakgrund*. SvJT 1977.
[151] UD. Brev från Justitiedepartementet till Utrikesdepartementet den 17 mars 1975 dnr 3268/74, 264/75, 657/75, inkom till UD den 19 mars 1975, dnr 207/108 R 34 Vch.
[152] UD. Brev från Utrikesdepartementet till Justitiedepartementet den 25 mars 1975, 293 R 34 Vch.
[153] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 9 juni 1975 Hr 145, inkom UD den 10 juni 1975 dnr 145 R 34 Vch.

> adopterat ett barn från Chile kan sedermera när väntetiden 2–4 år för legitimacion adoptiva utgått, om de önskar vid samma domstol som meddelat beslut om tuicion definitiva söka slutligt beslut om adoption. Ett sådant beslut saknar i praktiken betydelse, om den adopterade förblir bosatt i Sverige men kan vara av värde i en situation när den adopterade, före uppnådd myndig ålder, besöker Chile och då kanske alltjämt innehar medborgarskap i Chile jämte att efter adoption i Sverige förvärvat svenskt medborgarskap. [154]

I ett brev från AC:s kansli i Stockholm till AC:s representant i Chile framgår att NIA 1984 frågat om den svenska adoptionen blir gällande i Chile direkt vid den svenska tingsrättens beslut om adoption eller först efter två år då barnet varit tillräckligt länge i den svenska familjens vård enligt chilensk lag. AC ber sin representant i Chile ta reda på vad som gäller och konstaterar att ”det alltid är svårt att ge sig ut på juridiskt gungfly”.[155]

4.7.4 AC:s organisation i Chile kan ha skapat drivkraft att få fram fler barn för adoption

AC:s organisation i Chile skiljer sig från hur de har arbetat i andra länder. I Chile byggde AC:s representant upp en egen organisation med socialarbetare, fostermammor och en läkare som fick ersättning för det arbete som de utförde åt AC. AC:s representant hade dessutom ett mycket självständigt mandat från AC och arbetade direkt mot de chilenska barn- och ungdomsdomstolarna. Först 1988 fick Chiles barnskyddsmyndighet Sename en roll i adoptionsprocessen. I ett brev från AC:s kansli till svenska ambassaden i Chile 1975 skriver kansliet att hon ”arbetat som ensamma vargen och att hon inte velat veta av någon inblandning”.[156] I en reserapport från AC 1987 står att representanten riktat kraftig kritik mot AC för bristande kontakt och stöd och egentligen bristande intresse från svensk sida av hennes arbetsinsatser. I rapporten konstateras att det alltid funnits väldigt liten kunskap och lite information i Sverige om adoptionsverksamheten i Chile.[157] AC har framfört att de med

[154] UD. *Adoptionslagstiftning m.m.,* 1981-11-11, nr 92 R 34.
[155] AC. Brev från AC:s kansli i Stockholm till AC:s representant i Chile den 21 november 1984. AC Korr Chile 1974–92.
[156] UD. Brev från AC:s kansli i Stockholm till svenska ambassaden i Chile den 23 oktober 1975, inkom till ambassaden den 4 november 1975, 14/122 R 34.
[157] AC. *Reserapport Chile 30 aug–14 sept 1987*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

dagens perspektiv på internationell adoptionsförmedling inte skulle låtit representanten arbeta så nära socialarbetare, fostermammor och läkare.[158]

AC:s socialarbetare kom i kontakt med barnen via domstolarna men även genom direkt kontakt med mödrarna

I en rapport från AC 1974 står att barnen blev tillgängliga för adoption på olika sätt. Ett kunde vara att föräldrar eller några andra anhöriga kontaktade domstolen eller en socialassistent i det distrikt där de bodde och bad om hjälp med adoption. Domstolen/socialassistenten lämnade barnet till ett barnhem eller vände sig direkt till AC:s ombud. I de fall då barnet övergivits utgick en arresteringsorder på föräldrarna. Om någon förälder inte kunde hittas utsågs domaren i det distrikt där barnet hittades till vårdnadshavare för barnet. Domaren överlämnade barnet till ett barnhem eller till AC:s ombud.[159]
Av en reserapport från AC 1982 framgår att i Temuco, Concepion, Valdivia, Talcahuano och Vina del Mar var det domstolen som tog kontakt med AC när det fanns ett barn för adoption. Domstolen bad AC:s socialarbetare om hjälp med att söka upp mödrarna för att prata med dem och uppmana dem att infinna sig i domstolen.
I Santiago var det däremot olika institutioner som AC samarbetade med som tog kontakt med AC:s anställda socialarbetare. En av AC:s chilenska socialarbetare har beskrivit att i Santiago så samarbetade AC med mödrahem och nunne-hem som de fått kontakt med genom domare vid barnavårdsdomstolarna. Mödrarna remitterades till dessa hem av socialassistenter/kuratorer vid vårdcentralerna.[160] När en institution kontaktade AC gjorde AC:s socialarbetare en social utredning som bedömdes av domstolen. Domstolen kallade även modern för en intervju. Att det fungerade på detta sätt i Santiago berodde på att domstolen där inte hade någon mottagande verksamhet utan mödrarna hänvisades till befintliga institutioner.[161] I en reserapport från 1982 framgår att AC samarbetade med två hem för ensamma mödrar i Santiago. Grundtanken vid dessa hem var att mödrarna skulle kunna behålla sitt barn men om de inte kunde det kontaktades

[158] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen den 6 september 2024.
[159] AC. *Chile.* 1978-09-12. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[160] Brev från en av AC:s anställda socialarbetare i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 28 mars 1987. AC Korr Chile 1974–92.
[161] AC. *Reserapport Bolivia – Chile 4/3–15/3 1982*. 82-04-05. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

AC:s socialarbetare. AC:s socialarbetare träffade modern upprepade gånger för samtal. I 50 procent av fallen lyckades hon övertala modern att behålla barnet. På detta sätt påbörjade AC:s socialarbetare 100 utredningar om året i Santiago. 50 ärenden per år ledde till adoption. Modern skrev under på att hon frivilligt lämnade barnet och att hon när som helst kunde få barnet tillbaka fram till domstolens beslut. Om modern var omyndig deltog även moderns föräldrar i beslutet. AC:s utredning presenterades sedan i domstolen, modern måste inställa sig i domstolen och fick då ensam tala med domaren och domstolens socialassistent som kunde göra en kompletterande utredning. En funktionär skrev ned moderns deklaration som hon sedan undertecknade.[162]

Av flera reserapporter från AC framgår även att en av AC:s socialarbetare blev direkt kontaktad av mödrar som inte kunde ta hand om sina barn.[163] AC:s representant i Chile har uppgivit att hon aldrig hade direkt kontakt med barnets biologiska föräldrar.[164]

AC hade egna socialarbetare som utredde barnens situation åt de chilenska domstolarna

Enligt AC har antalet socialarbetare varierat under åren beroende på verksamhetens omfattning[165] men det är framför allt tre socialarbetares namn som finns på utredningarna för de barn som adopterades till Sverige.[166] En av socialarbetarna var anställd av AC, en var anställd av AC:s representant och en socialarbetare fick ersättning per uppdrag. En av AC:s anställda socialarbetare hade tidigare haft en hög befattning på det statliga barnhemmet Casa Nacional del Niño i Santiago.[167] Enligt uppgifter i media förmedlade hon även

[162] AC. *Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11*. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[163] AC. *Reserapport Chile 900127–900203*. 90-02-14. AC och AC. *Reserapport Chile 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87. Det framgår även av AC:s beskrivning av verksamheten i Chile som sammanställdes 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD 36:256:11/15.
[164] AC:s representants stämningsansökan mot Chilevisión 2018.
[165] AC. *PM om Adoptionscentrums verksamhet i Chile.* 2004-03-11.
[166] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[167] AC. *Rapport angående: bakgrund och nuvarande adoptionssituation i Chile, kontakt med Instituto Interamericano del Nino, Montevideo. Resa till Chile och Uruguay den 14.11–26.11 1975*. AC korr Chile 1974–92.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

barn till andra adoptionsorganisationer under åren 1950 till 2001.[168] Den socialarbetare som fick ersättning per uppdrag var socialarbetare vid domstolen i Concepión. Vi har i aktgranskningen identifierat ytterligare två vanligt förekommande socialarbetare som anlitades av AC. AC:s chilenska socialarbetare utredde barnens situation på uppdrag av de lokala barnavårdsdomstolarna. Enligt AC berodde denna särskilda konstruktion på att de socialarbetare som arbetade på sjukhusen och för domstolarna hade så mycket att göra att utredningarna drog ut på tiden. Vår aktgranskning visar att i drygt 40 procent av alla akter där det framgår vem som gjort den sociala utredningen av barnets situation, så har det varit någon av AC:s socialsekreterare i Chile. I övriga fall är det oftast en socialsekreterare vid domstolen eller på sjukhuset som utrett barnets bakgrund.

AC:s representant använde sig även av ett antal egna fostermammor i Santiago som tog hand om barnen. År 1978 var det 17 fostermammor.[169] De flesta bodde i området Lo Barnechea som låg nära AC:s representants hem. Enligt vår aktgranskning vistades nästan 70 procent av barnen i fosterhem. I övriga akter saknas i regel information om detta. Det varierar om barnet har placerats i fosterhemmet före eller efter att barnet har matchats med de svenska adoptivföräldrarna. Av de barn som fötts i området kring Temuco flyttades 40 procent till fosterhem i Santiago inför avresan till Sverige. De flesta har vistats i fosterhemmet mindre än två månader men tiden varierar mellan tio dagar och tio månader.

En barnläkare anlitades för att kontrollera barnens hälsotillstånd, det var samma läkare under alla år.[170] Enligt en tidigare anställd på AC var läkaren en högt respekterad yrkesman som anlitades av ”eliten” i Chile och han var en garant för att det gick rätt till.[171] Vår aktgranskning visar att det saknas hälsobeskrivning av barnen i de flesta akterna. I de fall det finns en hälsobeskrivning är det ofta en kort beskrivning, till exempel från en sjukhusvistelse eller i brevet från AC:s socialsekreterare till de svenska adoptivföräldrarna. Barnen som adopterats från Chile har i regel inte haft några särskilda behov, åtminstone inte som beskrivs i akten. I de akter vi granskat framgår

[168] The Guardian. *She was told her babies were dead. Instead they were sold abroad. What happened when she met them 40 years on?* Publicerad 2024-04-27.
[169] AC. *Chile*. 1978-09-12. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[170] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[171] Intervju med tidigare anställda på AC 2022-09-06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

endast i några enstaka fall att barnen har haft någon sjukdom eller behövt någon form av specialvård eller särskild omsorg.

AC:s ersättningsmodell innebar jämförelsevis höga löner och ibland betalt per uppdrag

I början bistod AC:s representant AC på frivillig basis men 1979 anställdes hon av AC och hade månadslön fram till 1991.[172] Enligt anställningsavtalet 1979 utgick månadslön till representanten enligt den statliga löneskalan.[173]

Med anledning av att det funnits uppgifter i media om att AC:s representant berikat sig på adoptionsverksamheten har AC gjort en utredning av hennes ekonomi. AC:s representant ägde en ridskola tillsammans med sin make som såldes i slutet på 1980-talet. Enlig AC är det förklaringen till hennes tillgångar.

Ersättningen till AC:s socialarbetare

Två av AC:s socialarbetare var anställda och de andra fick ersättning per uppdrag.[174] År 1985 fick en av AC:s anställa socialarbetare 200 000 pesos[175] i månadslön för vardera januari och februari och 161 135 pesos[176] i månadslön för mars.[177] Den socialarbetare som fick ersättning per uppdrag fick 30 000 pesos per månad det första kvartalet 1985.[178] Dessutom fick socialarbetarna ersättning för utlägg.[179] Enligt uppgift från den svenska ambassaden i Chile varierade lönen för en socialassistent beroende på arbetsplats. Man skiljde på privat och statligt anställda. För en socialassistent vid en chilensk barnavårdsdomstol betalades brutto 51 374 pesos och inom servicios

[172] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[173] AC. *Anställningsavtal den 1 oktober 1979*. AC Korr Chile 1974–92.
[174] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[175] 1 550:38 USD.
[176] 1 120:54 USD.
[177] Genomsnittlig dollarkurs 1 USD = 129 pesos i januari och februari och 144 pesos i mars 1985.
[178] Genomsnittlig dollarkurs 1 USD = 129 pesos i januari och februari och 144 pesos i mars 1985.
[179] AC. *Redovisning för kostnader i Chile under januari, februari och mars 1985*. AC Korr Chile 1974–92.

públicos uppgick högsta beloppet till 71 343 pesos. Inom den privata sektorn varierade lönerna mellan 35 000 och 90 000 pesos.[180]

I en reserapport från AC 1985 framgår att AC:s socialarbetare i Concepion under lång tid varit månadsarvoderad av AC men att hon sagts upp på grund av att det under lång tid inte hade kommit några barn från Concepion. När samarbetet återupptogs hade AC:s representant i Chile valt att arvodera socialarbetaren för varje utredning som resulterade i en adoption. Av rapporten framgår att man enades om att så snart som möjligt återgå till månadslön men till dess skulle socialarbetaren få ersättning för varje utredning oavsett om den ledde till adoption.[181]

I en reserapport från AC 1990 står att deras anställda socialarbetare som slutat i mars 1990 fortfarande blev uppsökt av mödrar för att få hjälp. Enligt rapporten försökte hon utnyttja den situationen mot AC för att få så god ekonomisk ersättning som möjligt för sitt arbete. Hon hade även blivit erbjuden bra arvode av en advokat. Av reserapporten framgår att frågan om socialarbetarens ersättning och villkor måste lösas snarast.[182]

Ersättningen till AC:s fostermammor och barnläkare i Chile

AC anlitade egna fostermammor i Santiago som tog hand om barnen samt en barnläkare som kontrollerade barnens hälsotillstånd.[183] År 1985 fick fostermammorna ersättning med 500 pesos per dag för de större barnen, vilket då motsvarade 36 svenska kronor. För spädbarn fick de ersättning med 400 pesos per dag, vilket då motsvarade 29 svenska kronor. De fick även alla omkostnader ersatta.[184] Av ett dokument som vi tagit del av på AC framgår att läkaren fick ”minimalt betalt för sitt arbete”.[185] Av ett brev till blivande adoptiv-

[180] Brev från svenska ambassaden i Chile till AC:s kansli Stockholm den 7 januari 1985. AC Korr Chile 1974-92.
[181] AC. *Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11*. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[182] AC. *Reserapport Chile 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[183] AC. Adoptionscentrums verksamhet i Chile, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[184] AC. *Reserapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11.* 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[185] AC. *Rapport angående: bakgrund och nuvarande adoptionssituation i Chile, kontakt med Instituto Interamericano del Nino, Montevideo. Resa till Chile och Uruguay den 14.11–26.11 1975*. AC korr Chile 1974–92.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

föräldrar 1988 framgår att det var möjligt att boka en tid med barnläkaren vilket kostade 4 500 pesos (ungefär 110 svenska kronor).[186]

De adoptioner som förmedlades genom AC var billigare än en privat adoption

Av en promemoria från AC 1976 framgår att kostnaderna för adoptioner från Chile hållit sig omkring 10 000 svenska kronor.[187] På en konferens 1973 uttalade AC att 3 000 svenska kronor var billigt och 10 000 svenska kronor var mycket dyrt för att genomföra en adoption.[188] I början på 1980-talet var de totala kostnaderna för adoptionerna i Chile (exklusive reskostnader) cirka 20 000 svenska kronor och i slutet på 1980-talet hade kostnaden stigit till cirka 35 000 svenska kronor. Enligt AC avsåg kostnaderna främst administration, vård- och medicinska kostnader samt transporter. Advokater anlitades enbart för konsultation i juridiska frågor.[189] Det var AC:s representant som skrev inlagorna och företrädde barnet i domstolen.[190] I ett brev från AC:s representant i Chile framgår dock att hon måste använda advokat i en av domstolarna i Santiago.[191]

Som jämförelse beskrev Utrikesdepartementet 1977 att kostnaden för en privat adoption från Chile berodde på valet av advokat. Arvodena skiftade från 150 till 300 USD men även arvoden om 900 till 1 000 USD förekom. Sedan tillkom ofta en kostnad för socialarbetarnas utredning av barnet vilken varierade mellan 150 och 200 USD och kostnader för läkarundersökningar, eventuella behandlingar och resor inom landet. Totalkostnaden berodde slutligen på var barnet vistades fram till avresan (barnhem eller inackordering i privathem).[192] De adoptioner som förmedlades genom AC torde således ha varit billigare än en privat adoption, främst beroende på

[186] AC. *Brev till blivande Chile-familjer*. Den 30 november 1988. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[187] AC. *PM om adoptioner i Chile*, inkom till Socialstyrelsen den 14 maj 1976, dnr 49:701/76.
[188] NIA. *Dokumentation från Konferens kring internationella adoptionsfrågor, sommaren 1973*, s. 20.
[189] AC. *Kommentarer till enskilda påståenden i uppsatsen (2004 – Ana María Olivares och Pablo Soto)*, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr 1103.6:256:11/15.
[190] AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[191] AC. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 27 juni (årtal framgår inte men bör var tidigt 1980-tal). AC Korr Chile 1974–92.
[192] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 21 november 1977, inkom till UD den 25 november 1977, 75, 223 R 34 Vch.

att AC i regel inte anlitade advokater för att sköta handläggningen i domstolen.

I en reserapport från AC 1988 står att AC:s administration i Chile tedde sig förhållandevis dyr. En del kostnader som låg på organisationen i Chile borde flyttas över till vård, till exempel lönen för en av AC:s anställda socialarbetare som nästan enbart gällde barnens utredningar.[193]

Det fanns uppenbara risker med AC:s system med egna anställda socialarbetare i Chile

På 1980-talet var månadslönen för AC:s representant nästan 20 gånger högre än den genomsnittliga månadslönen i Chile och AC:s anställda socialarbetare tjänade cirka tre till fyra gånger mer än de socialarbetare som var anställda av de chilenska barnavårdsdomstolarna.

Att detta var en riskabel ordning tydliggjordes av de så småningom framtagna riktlinjerna från HCCH och EuroAdopt, som AC också var drivande i att arbeta fram. Enligt HCCH kan otillbörlig ekonomisk vinning uppstå när lönen för det ackrediterade organets representant i ursprungsstaten är för hög jämfört med den genomsnittliga lönen för arbetstagare i det landet som utför samma typ av arbete utanför adoptionssammanhang.[194] En av AC:s socialarbetare fick dessutom ersättning för varje utredning som resulterade i en adoption. Enligt EurAdopt bör ett sådant ersättningssystem undvikas eftersom det kan leda till en kommersialisering av adoptionsverksamheten, vilket även AC:s kansli i Stockholm uppmärksammade och åtgärdade.[195]

EurAdopt har även uppmärksammat risken med att adoptionsorganisationernas representanter bistår ursprungslandet med att ta fram nödvändiga dokument för ett individuellt barn innan barnet har blivit ”fördelat” till organisationen. Enligt EurAdopt måste särskilda försiktighetsåtgärder vidtas för att undvika varje påverkan på antalet barn som placeras för internationell adoption eller specifikt för den särskilda mottagande organisationen. I princip ska dubbla

[193] AC. *Reserapport Chile 14–23 november 1988*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[194] HCCH (2012), *Accreditation and adoption accredited bodies. General principles and guide to good practice Guide no 2*, s. 75 ff. Se även prop. 2003/04:131 s. 40.
[195] EurAdopt (2002), *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin*. Adopted by the EurAdopt General Meeting in Aarhus, Danmark, den 7 april 2002, s. 17.

roller för representanten undvikas men kan accepteras tillfälligt om det krävs för barnets och den biologiska moderns bästa. För att minska den risk som uppstår genom de motstridiga rollerna måste ett officiellt organ ta ansvar för arrangemanget.[196]

4.7.5 På 1970-talet genomfördes flera polisundersökningar av AC:s verksamhet i Chile

Under 1970-talet genomfördes flera polisundersökningar av AC:s adoptionsverksamhet i landet.

År 1975 utredde den chilenska kriminalpolisen AC:s verksamhet men utredningen lades ned

År 1975 inledde den chilenska kriminalpolisens internationella avdelning en utredning gällande AC:s representant och hennes förmedlingsverksamhet av adoptivbarn till Sverige. Upprinnelsen var en artikel i den chilenska veckotidningen VEA om ”skandalös trafik med chilenska småbarn”. Av artikeln framgick att den chilenska polisen utredde en organisation som adopterade ensamstående mödrars barn för vidarebefordran till europeiska länder. Cirka 70 chilenska småbarn hade under tre år förts till Sverige för adoption till barnlösa äktenskap. Den svenska ambassadören i Chile informerade Utrikesdepartementet om att AC:s representant varit i förbindelse med polisen. I brevet står att ambassadens intryck är att representanten handlägger adoptionsärendena med stor grundlighet och öppenhet och således på alla sätt korrekt men att det har uppstått två händelser som kastar en mörk skugga över adoptionsverksamheten och som bekymrar polisen. Det finns nämligen exempel på adoptionsärenden där AC:s representant själv påbörjat adoptionsprocessen. Brevet avslutades:

> Medan polisen går vidare i sina undersökningar för att uppnå klarhet i dessa ärenden, fortsätter händelsen att bekymra, ty överföringen av chilenska småbarn till Sverige växer i stället för avtar.[197]

[196] EurAdopt (2002), s. 17 f.
[197] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 19 augusti 1975, Bil. 2 t. 190A, inkom till UD den 19 augusti 1975 dnr 190 R 34.

I ett senare telegram från den svenska ambassadören i Chile till Utrikesdepartementet i Stockholm skrev han att utredningen synes vara ”extraofficiell”. Då ingen formell anklagelse förelåg kunde utredningen enligt ambassadören vara olaglig. Så vitt ambassadören kunde bedöma så fanns inget att dölja men två saker oroade: att AC:s representant var helt uppriven och att polisen verkade ha tryck på sig från något betydelsefullt håll. Ambassadören hade satt AC:s representant i kontakt med en chilensk advokat som skulle ta sig an ärendet.[198]

I ett brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm skrev hon att polisen ställt frågor men att det hon gjort i Chile var oantastligt. Hon skrev bland annat att många domare och auktoriteter försäkrat att internationella adoptioner var en möjlighet till brygga mellan två folk. Hon berättade vidare att polisen ville ha en lista varifrån barnen kom. AC:s representant trodde att det var ett politiskt spel och att en ”general” ville avancera och använda AC som ett tjuvnyp mot fiendelandet Sverige och att Chile diskuterade att bryta de diplomatiska förbindelserna med Sverige. ”Man kan inte skicka chilenska barn till ett land som attackerar Chile”. I brevet står också att de talat med justitieministern och hälsovårdsministern som var synnerligen närstående till det statliga barnhemmet Casa Nacional del Niño.[199] I slutet på september skickade den svenska ambassaden i Chile ett nytt telegram till Utrikesdepartementet i Stockholm där de skrev att det var fastlagt att kriminalpolisens undersökningar om adoption av chilenska barn till Sverige utgjorde en förberedelse på högsta nivå för en politisk kampanj riktad mot Sverige. Möjligheterna att rädda verksamheten var obetydliga.[200] I oktober 1975 hade situationen dock förändrats och den svenska ambassaden skrev till AC:s kansli i Stockholm att frågan om adoption hade utvecklats på ett betydligt mera positivt sätt än vad ambassaden haft anledning att tro för några veckor sedan. Efter att en representant från Högsta domstolen i Chile besökt Sverige och fått en positiv bild av AC:s verksamhet hade den chilenska justitieministern uttalat att inga lagbrott förekommit och att barnen hade det bra i Sverige. Det fanns heller ingen önskan att utnyttja frågan för allmänpolitiska syf-

[198] UD. Telegram från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 24 september 1975, 66:A 420 R 34 Vch.
[199] Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 29 september 1975, R 34.
[200] UD. Chiffertelegram från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet, den 30 september 1975, 71:B 129 R 34 Vch.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ten.[201] Justitieministern var i princip villig att skriva ett avtal eller på annat sätt medverka till att AC:s arbete underlättades i Chile. Ministern ville dock att AC:s representant skulle inkomma med en lista på de barn som lämnats i förmynderskap. En sådan åtgärd skulle han tyda som en samarbetsgest: ”den som ingenting har att dölja har heller ingenting att frukta”. Vidare ville han att AC skulle dementera de uppgifter som publicerats i Finland om att juntan sålde barn. Under dessa förutsättningar skulle justitieministern se till att polisundersökningen lades ned.[202] Enligt ambassaden var det ett politiskt pris som de inte ansåg vara överdrivet.[203] En anställd på AC:s kansli i Stockholm svarade[204] att deras representant hade gjort ett enastående arbete och att alla papper var klara och korrekta och att hennes enorma arbete var kopplat till hennes genuina vilja att rädda så många barn som möjligt till en bättre framtid. Hon skrev vidare att deras representant i Chile inte ville lämna ut en lista på de barn som adopterats till Sverige eftersom hon kände att hon svek alla människor som lämnat sina barn till adoption och inte ville bli påminda om det. På AC:s kansli tyckte man dock att det var ett politiskt mycket rimligt pris att betala för att adoptionerna skulle kunna fortsätta och att de nog kunde komma fram till en lösning med henne.[205]

Sommaren 1977 begärde den chilenska säkerhetspolisen ut listor från SAS på samtliga barn som flugit till Sverige

Sommaren 1977 inleddes en ny undersökning av AC:s verksamhet i Chile. Denna gång var det den chilenska underrättelsepolisen DINA[206] som begärde att SAS skulle lämna ut listor över samtliga barn som flugits till Sverige för adoption. I ett brev från den svenska ambassadören i Chile till Utrikesdepartementet i Stockholm skrev ambassadören att han redan under våren nämnt att det fanns uppgifter om att den chilenska säkerhetspolisen hade tankar på ”att komma

[201] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Adoptionscentrum den 14 oktober 1975, dnr 112 R 34.
[202] AC. *Memorandum. Samtal med justitieministern*, den 3 november 1975, R 34 Vch.
[203] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till Adoptionscentrum den 14 oktober 1975, dnr 112 R 34.
[204] Svaret verkar följa efter ett telefonsamtal mellan ambassaden och AC.
[205] UD. Brev från AC:s kansli i Stockholm till svenska ambassaden i Chile den 23 oktober 1975, R 34.
[206] Dirección de Inteligencia Nacional.

åt" skandinaviska intressen i Chile. Han skrev att han inte kunde undgå att ha det i sinnet när SAS-chefen anmälde att hans kontor besökts av en representant för DINA. Ambassadören skrev att det var en ström av barn som i AC:s regi förts över till Sverige och att AC tidigare haft betydande svårigheter då högt uppsatta krafter, ledda av nationalistiska och anti-svenska känslor försökt att slå politiskt mynt av adoptionerna. Ambassadören konstaterar att försöket avvärjdes den gången, sedan en officiell chilensk delegation i Sverige konstaterat hur utmärkt adoptionerna hade skötts. Enligt ambassadören kunde dock DINA:s besök hos SAS vara ett obehagligt tecken på ny aktivitet. Ambassadören skrev vidare att AC:s representant hade fått deponera en del dokument och pengar (mest resecheckar) på ambassaden eftersom hon var rädd för att avhändas material som kunde visa att verksamheten skötts lagligt vid en plötslig husundersökning.[207]

I november 1977 misstänktes en av AC:s socialarbetare för barnarov men friades från misstankarna

I november 1977 skrev ambassadören återigen till Utrikesdepartementet att AC:s adoptionsverksamhet, särskilt i Concepion, allvarligt motarbetades. Även generellt sett hade verksamheten utsatts för närgångna kontroller, till exempel i passmyndigheten och vid passkontroll. AC:s representant sade sig vara noga övervakad av folk från säkerhetstjänsten. Den 22 november hade en "barntransport" från Concepion fångats upp på centralstationen i Santiago av polisen. AC:s socialarbetare hade förts till förhör och anklagats för barnarov. Socialarbetarna släpptes, men barnet togs ifrån dem. Enligt AC:s representant var det intendenten i Concepion som motarbetade verksamheten eftersom han trodde att barn fördes till Sverige för att bli kommunister.[208] I ett brev från AC: representant till AC:s kansli, där hon informerade om att en av hennes socialarbetare gripits misstänkt för barnarov, skrev hon att hon haft ett möte med Chiles hälsovårdsminister som sagt att han försökt öka de internationella adoptionerna men inte fått gehör. Justitieministern, alla

[207] UD. Brev från den svenska ambassadören i Chile till Utrikesdepartementet den 6 juni 1977, dnr 50 R 34.
[208] UD. Chiffertelegram från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet, den 25 november 1977, 73:B 281, R 34 Vch.

andra ministrar och Pinochet själv var emot idéen. Enligt hälsovårdsministern hade AC:s representant oerhörda fiender i det statliga barnhemmet Casa Nacional del Niño och i en rad kvinnoorganisationer. Hälsovårdsministern hade funderat över varför regeringen helt enkelt inte bara förbjöd att ge barn till utländska medborgare men att det förmodligen berodde på att den sociala situationen var mycket svår och att det fanns många barn som behövde föräldrar eftersom det inte fanns plats på de institutioner som fanns.[209]
I januari 1978 skrev AC:s representant till AC:s kansli i Stockholm att intendenten i Concepcion hade rapporterat till inrikesministern att AC:s representant hade köpt de barn som de blivit tvungna att lämna tillbaka. Rapporten hade skickats vidare till justitieministern. Hon skrev vidare att det på nytt fanns rykten om att ”AC-folket gjorde sig jätteförmögna på internationella adoptioner”. Med anledning av dessa rykten hade AC:s representant blivit varnad för de krav som en del domstolar ställde på att advokat skulle medverka vid ansökan om ”tuicion” och om hon behövde anlita advokat skulle hon anlita den fria advokathjälp som förmedlades till exempel genom Universidad Catolica.[210]

Undersökningen som gällde AC:s socialarbetare i Concepion pågick i två månader av en specialdelegation som läste samtliga domstolshandlingar i de adoptionsärenden som tagits upp under 1980 till 1981. Även mödrar som lämnat sina barn för adoption, personal vid Registro Civil, sjukhuspersonal och socialassistenter vid olika institutioner kallades till förhör. Enligt AC bedömdes AC:s insatser som oklanderliga.[211]

AC:s kansli i Stockholm ställde frågor men hade stort förtroende för verksamheten i Chile

Av det arkivmaterial som vi har tagit del av framgår att såväl AC som svenska ambassaden i Chile hade stort förtroende för AC:s representant i Chile. I samband med den första polisutredningen 1975 skrev AC till svenska ambassaden i Chile att deras represen-

[209] UD. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 6 december 1977, R34.
[210] UD. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 10 januari 1978, Beskickningsarkiv Santiago de Chile FIH:10 R 34, mapp 3.
[211] AC. *Reserapport Bolivia – Chile 4/3–15/3 1982.* 82-04-05. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tant gjort ett enastående arbete och att alla papper var klara och korrekta:

> Jag förstår mer än väl att Du tycker att det borde räckt, som Du säger, med att få iväg säg 30 ungar om året, men detta sammanhänger också med det faktum att vi aldrig fått riktigt klart för oss HUR hon arbetat och under vilka former hon fått ta emot barnen. Vi har bara, för att uttrycka det drastiskt, tackat och tagit emot. [212]

I efterhand har brevskrivaren på AC sagt att uttalandet låter idiotiskt men att hon aldrig hade en tanke på att barnen kunde vara stulna. Hon beskriver personal på plats i Chile som besjälade av sin uppgift att kunna hjälpa barn till ett bättre liv.

> Det fanns inte på kartan att det skulle handla om trafficking, vi litade fullständigt på dem vi samarbetade med.[213]

I ett brev från AC:s kansli till AC:s representant 1982 går att utläsa att AC ställt frågor om hur och vem som gör de sociala rapporterna i Chile och om AC:s socialarbetare gör en och domstolens socialarbetare gör ytterligare en. Brevskrivaren skriver att frågorna inte ska förstås som att hon inte tror att det inte går rätt till utan att hon i en diskussion vill kunna säga att hon vet hur det går till.[214] I ett brev från en av AC:s socialarbetare i Chile till AC:s kansli i Stockholm framgår att hon är upprörd över att AC gör uttalanden som ger intryck av att de tvivlar på hennes ”yrkesmässiga ärlighet och lämplighet”. Hon skriver att hon arbetat i 21 år med övergivna barn och att hon genom sin mycket korrekta yrkesutövning vunnit de chilenska fackmännens förtroende och likaså myndigheternas och den chilenska polisens förtroende. Brevet avslutades med att hon bad AC att göra en självrannsakan och sluta med kommentarer som inte var sagda med goda avsikter och som enbart skadade AC.[215]

[212] UD. Brev från AC:s kansli i Stockholm till svenska ambassaden i Chile den 23 oktober 1975, R 34.
[213] SVT Nyheter. *Brevskrivaren minns inte sitt eget brev om misstänkta oegentligheter.* Publicerad 2019-12-16.
[214] Brev från AC:s kansli i Stockholm till AC:s representant i Chile den 26 januari 1982. AC Korr Chile 1974–92.
[215] Brev från AC:s socialarbetare i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 16 april 1982. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Den svenska adoptionsmyndigheten gjorde ingen egen undersökning

I ett protokoll från NIA 1975 framgår att NIA:s styrelse informerades om tidningsartikeln i VEA om ”skandalös trafik med chilenska småbarn” samt de åtgärder som vidtagits av AC:s representant i Chile med anledning av artikeln.[216] Av NIA:s arkivmaterial kan vi inte se att NIA gjorde någon undersökning av adoptionsverksamheten i Chile. I våra intervjuer med tidigare anställda på NIA så minns de inte att det förekom några diskussioner på myndigheten om hur barnen kom in i AC:s verksamhet.[217] Sammantaget är NIA väldigt osynlig i den korrespondens som gäller polisutredningarna i Chile. Korrespondensen sker mellan AC, svenska ambassaden i Chile och Utrikesdepartementet i Stockholm.

4.7.6 AC uppmärksammade handel med barn och falsk födelseregistrering i privata adoptioner till Sverige

År 1979 mottog NIA en promemoria från polisen i Helsingborg som gällde misstänkt handel med barn. En man som arbetade som konsul i Honduras för ett annat europeiskt land, hade blivit kontaktad av en svensk man som berättat att han var medlem i en större organisation som förmedlade barn från utlandet till svenska adoptivföräldrar och att denna organisation bland annat förmedlat barn från Chile. Den svenske mannen erbjöd konsuln 10 000 svenska kronor för varje barn som konsuln kunde förmedla från Sydamerika. Konsuln hade svarat att han inte ville göra sådana affärer och inte tala med mannen igen.[218] NIA skrev därefter ett brev till konsuln där de uttryckte stor oro över uppgifterna eftersom de styrkte rykten som NIA hört om barnhandel från Sydamerika. Enligt NIA fanns uppgifter om att barn fördes från andra länder i Sydamerika till Chile för att därifrån föras ut till blivande adoptivföräldrar i andra länder. Dessa barn återfanns dock inte i den svenska statistiken vilket enligt NIA tydde på att dessa barn fördes ut som biologiska barn till adoptivföräldrarna, det vill säga att födelseattest upprättades som felaktig uppgav de nya föräldrarna som biologiska föräldrar till barnet. NIA

[216] NIA. Protokoll 1975:6 1975-09-02.
[217] Intervjuer med tidigare anställda på NIA 2023-02-16 och 2023-04-24.
[218] NIA. Brev från Polisdistrikt Helsingborg till NIA den 21 november 1979. *PM Misstänkt handel med adoptionsbarn från utlandet*, saknr 429 A 10356.

skrev att de inte hade några faktiska uppgifter att ta på, utöver de uppgifter som konsuln lämnat till polisen i Helsingborg. NIA önskade därför kontakt med mannen för ytterligare uppgifter som kunde styrka NIA:s misstankar.[219] Av ett protokoll från NIA:s styrelse 1981 framgår att AC:s kontakt i Chile hade rapporterat att ett större antal privata adoptioner genomförts, i flera fall sannolikt genom falska födslar.[220] Även i ett protokoll från 1987 framgår att NIA:s kansli fått uppgift om att svenska familjer genomfört så kallade kuddadoptioner i Chile.[221]

AC uppmärksammade handel med barn och fick färre barn för adoption

I ett brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm 1984 beskrev hon att det blev färre barn för de organisationer som arbetade som AC. Det berodde inte bara på att det blev fler inhemska adoptioner utan även på att det fanns en mängd advokater som förmedlade barn för adoption genom direktkontakt med havande kvinnor och via ”feta” kontanterbjudanden på de publika förlossningsanstalterna.[222] År 1985 frågade NIA den svenska ambassaden i Chile hur de chilenska myndigheternas ställde sig till adoptioner utan medverkan av i Sverige auktoriserade organisationer. Ambassaden svarade att de chilenska myndigheternas inställning till så kallade privata adoptioner teoretiskt sett var relativt sträng men att den officiella inställningen inte delades av ett antal barndomstolar. Ställda inför den bistra verkligheten i Chile med övergivna, undernärda och tiggande barn, valde många domare att överlämna vården av chilenska barn till de som önskade adoptera. Enligt ambassaden arbetade ett stort antal advokater med privata adoptioner i Chile mot varierande ersättning, från 3 000 till 12 000 USD.[223] Vissa domare var ”synnerligen noggranna, medan andra synes helt sakna skrupler”. Det var svårt för personer som önskade adoptera privat att bedöma domarnas noggrannhet.[224]

[219] NIA. Brev från NIA till konsuln den 3 december 1979, NIA 49:545/79.
[220] NIA. Bilaga till NIA-protokoll 1980-01-30, Protokoll 1980-04-17.
[221] NIA. Protokoll 1986/87 Nr 7 1987-02-18.
[222] Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 29 juli 1984. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[223] Vilket enligt Adoptionskommissionens uträkning motsvarade cirka 25 00 till 100 00 svenska kronor 1985.
[224] UD. Brev från svenska ambassaden i Chile till NIA den 4 mars 1985, R 34:315 Vch.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I ett brev från en av AC:s anställda socialarbetare i Chile 1987 beskrev hon för AC att det var mycket svårt att arbeta i Santiago eftersom arbetssättet skiljde sig mot övriga landet. Hon beskrev att det förekom uppgifter om försäljning och handel med barn i chilensk media och att det fanns fall då mödrar tvekade och ringde och frågade efter sina barn. Hon skrev att hon tyckte att det var mycket obehagligt och en anledning till att hon inte längre ville fortsätta att handlägga ärenden i Santiago. Hon bad AC att inte få några nya ärenden eftersom hon hade tio ärenden som väntade och hon måste finnas till hands för de domare som ville besöka fostermammorna och till alla de mödrar som kom hem till henne och ville prata om hur deras barn hade det och hur de reste, det vill säga om barnen såldes eller inte. Några mödrar hade ringt och bett om aktuella rapporter om sina barn och hon bad därför AC att kontakta några av de familjer som adopterat barn i Santiago för att lugna ner personer och få bort tvivel.[225]

Av en reserapport från AC 1989 framgår att det var helt omöjligt att komma in i adoptionsverksamheten utan hjälp av dyrbara advokater som arbetade ”mer eller mindre snyggt”. I rapporten konstaterades att risken var att AC skulle bli helt utkonkurrerade med sin strikta etik.[226] I en reserapport från 1990 står att två av de domare som AC samarbetade med hade slutat och ”slagit sig på” adoption i stället, varav en hade startat en adoptionsorganisation. Rapportskrivaren ställde sig frågan om AC skulle arbeta i ett land där adoption är lika med barnhandel.[227] I en senare reserapport från samma år står att AC informerat den svenska ambassaden om den pågående barnhandeln och att de skulle tala med ambassadens nya viseringspersonal för att få bättre kontroll. AC uppmanade ambassaden att fråga vem som varit ombud, advokatarvode och varifrån barnet kom i samband med ansökan om visum för barnet. AC hade även uttryckt oro för att en skandal skulle inträffa och att svenskar var inblandade. Ambassaden lovade att tala med statssekreteraren i det chilenska justitieministeriet samt skriva en rapport till svenska UD.[228] Vi har inte kunnat återfinna denna rapport, varken på Riks-

[225] Brev från en av AC:s anställda socialarbetare i Chile till AC:s kansli den 28 mars 1987. AC Korr Chile 1974–92.
[226] AC. Reserapport Chile 16–25 maj 1989. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[227] AC. *Reserapoort Chile 900127–900203*. 90-02-14. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[228] AC. *Reserapport Chile 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

arkivet eller i arkivet på UD eller på svenska ambassaden i Chile. Det är oklart om rapporten aldrig skrevs eller om den har gallrats.[229]

AC:s representant i Chile tog avstånd från betalningar till mödrarna

Av en reserapport från AC 1985 står att ekonomisk ersättning eller annat materiellt stöd aldrig har använts i AC:s relation till mödrarna.[230] I ett brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm framgår att representanten reagerat på att en italiensk familj ”skämt ut sig” genom att erbjuda pengar för snabbare handläggning av sitt ärende i domstolen.[231] I ett annat brev meddelade hon att de måste lämna tillbaka ett barn som lovats till en familj i Sverige dels för att fadern hade motsatt sig adoption och för att modern nu ville ha betalt för att lämna flickan ifrån sig. AC:s representant skrev att hon trodde att detta skulle bli allt vanligare då advokater och andra förmedlare tog kontakt med kvinnor som de visste funderade på att lämna barn, eller som kanske inte ens funderat ännu, och de som redan lämnat ifrån sig sitt barn. De som redan lämnat ifrån sig sitt barn övertalades att begära tillbaka barnet och sedan lämna det till den nya kontakten mot betalning. AC:s representant skrev att hon inte kunde göra mycket mer än att beklaga.[232]

I ett brev 1987 skrev AC:s representant att domaren i domstolen i Temuco planerade att hålla adoptionsdagar där etiken skulle ägnas stort utrymme. Domaren hade med djupt förakt nämnt en fransk adoptionsorganisation som erbjudit henne donationer till ett barnhem i Temuco om de därigenom kunde tänkas få fler barn. Domaren hade även berättat att norska Adopsjonsforum hade bjudit henne på en resa till Oslo.[233] Syftet med dessa adoptionsdagar var att stoppa förslaget till ny adoptionslag och riktade sig till socialassistenter, läkare, jurister och personal från Registro Civil. Syftet med den nya

[229] E-post till Adoptionskommissionen från RK arkiv den 28 juni 2024 och från svenska ambassaden i Chile den 16 juli 2024.
[230] AC. *Rapport från resa till Chile 1985-02-01–1985-02-11*. 1985-02-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[231] AC. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm. Brevet är odaterat men är förmodligen från mitten av 1980-talet. AC Korr Chile 1974–92.
[232] AC. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 29 mars. Årtalet framgår inte men torde vara 1986 eller 1987. AC Korr Chile 1974–92.
[233] AC. Brev från AC:s representant i Chile till AC:s kansli i Stockholm den 24 juli 1987. AC Korr Chile 1974–92.

lagen var bland annat att spädbarn i första hand skulle adopteras nationellt och att främst äldre barn skulle komma i fråga för internationell adoption (se avsnitt 4.5.5). AC bidrog till kostnader för resor och uppehälle för medverkande i seminariet till ett belopp om högst 5 000 USD.[234] I en rapport från adoptionsseminariet skrev AC:s representant att hon blivit helt chockad av att se och höra hur olika länders representanter diskuterade advokatarvoden, donationer och önskemål om barn för att tillfredsställa sina klienters behov.[235]

I ett brev till representanten i Chile från AC:s kansli i Stockholm framhöll de att en av hennes starkaste sidor var att hon vägrade att kompromissa i etikfrågor. I brevet står att hennes säkra känsla för vad som är rätt och riktigt på kort och lång sikt samt hennes uppfattning och erfarenheter hade varit ovärderliga för diskussionerna i Sverige:

> Vi ser på andras verksamhet hur lätt det är att hamna i en tveksam eller en verksamhet som i alla händelser starkt kan ifrågasättas och kritiseras även om syftet har varit det allra bästa.[236]

I media har en adoptivförälder som hämtade sitt barn i Chile 1973, berättat att han och AC:s representant åkte från myndighet till myndighet och på varje ställe skulle de ha pengar.[237]

4.7.7 Barn har dödförklarats för sina föräldrar och sedan adopterats till Sverige

Flera personer som har adopterats till Sverige har i samband med att de återförenats med sina familjer i Chile fått reda på att deras föräldrar fått besked från hälso- och sjukvårdspersonal att deras barn hade dött.[238] Barnen har alltså falskeligen dödförklarats för sina föräldrar för att adopteras till Sverige.[239] Ibland har det skett i samband med förlossningen och ibland har det skett i samband med att

[234] AC. *Reserapport Chile 30 aug–14 sept 1987.* AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[235] AC. *Rapport från AC:s representant i Chile om adoptionsseminariet i Concepion mellan 5 och 8 december 1987*. Dokumentet är odaterat men bör vara från våren 1988. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[236] AC. Brev från AC:s kansli i Stockholm till AC:s representant i Chile den 26 januari 1982. AC Korr Chile 1974–92.
[237] SVT. UG-referens: *De stulna barnen*. Publicerad 2021-06-16.
[238] Det finns flera sådana vittnesmål från adopterade personer i Sverige i svensk media. Se även *L. Wool-Rim Sjöblom (2022)*, *Den uppgrävda jorden*.
[239] Brottsrubriceringen kan till exempel vara människorov enligt 4 kap. 1 § BrB eller människohandel enligt 4 kap. 1 a § BrB.

föräldrarna har sökt vård för barnet på sjukhus.[240] I en svensk adoption hade en socialarbetare skrivit in modern på ett kloster där hon fick bo med sitt barn. När barnet var tre månader fick hon besked om att barnet dött i plötslig spädbarnsdöd. Socialarbetaren bad modern, som då var 17 år, att skriva på dödsbeviset för barnet. I själva verket var det samtycke till adoption som modern skrev under. I de svenska adoptionshandlingarna står att barnet har lämnats av sina föräldrar på grund av fattigdom och att de önskade en bättre framtid för sitt barn.[241]

Även vi har mottagit sådana vittnesmål från adopterade personer i Sverige och deras familjer i Chile. En av våra intervjupersoner har berättat att hen kom till Sverige vid tre månaders ålder. När hen återförenades med sin mor i Chile berättade modern att hon fått besked om att barnet dött i samband med förlossningen. I den adopterade personens adoptionsdokument står att modern inte kunde ta hand om barnet. En kvinna som vi träffade i Chile berättade att hon fått besked om att hennes barn dött vid förlossningen men 42 år senare återfanns barnet i Sverige. Båda dessa två adoptioner förmedlades av AC under 1970- respektive 1980-talet.

4.7.8 Barn har adopterats till Sverige utan samtycke av föräldrarna

Barn som lämnats för tillfällig vård har adopterats till Sverige

I DN:s granskning finns vittnesmål om att föräldrar har lämnat sitt barn för tillfällig vård och att barnet blivit bortfört och adopterat utan deras samtycke till Sverige.[242] En person som kom till Sverige 1978 när hen var 17 månader gammal, har berättat att modern blev övertalad att lämna sitt barn till en av AC:s socialarbetare. Modern som var sjuk blev erbjuden att barnet kunde bo tillfälligt en tid på barnhem. Redan samma kväll fick hon dock en dålig känsla och gick till barnhemmet för att få tillbaka sitt barn. Personalen meddelade då att hennes barn var borta och till slut fick hon information om

[240] Se till exempel P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 25, 30 f. och 65 ff., Proletären. *Min mamma i Chile trodde att jag var död*. Publicerad 2021-06-30, Smålandsposten. *Liza dödförklarades på sjukhuset, stals och såldes till Sverige*. Publicerad 2022-09-30 och pjäsen *1 300 mil från verkligheten* som spelades på Alias teatern våren 2024.
[241] Sveriges radio Verkligheten i P3. *Markus blev stulen som barn: "Hon trodde jag var död"*. Publicerad 2024-02-20.
[242] P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 26 f. och 34.

att hennes barn adopterats till Schweiz (trots att barnet adopterats till Sverige). I adoptionsdokumenten står att modern beslutat att lämna bort barnet eftersom hon var fattig och inte kunde ta hand om barnet. Modern säger dock att hon inte samtyckt till adoptionen. Det tog två veckor från det att modern lämnade barnet till AC:s socialarbetare tills barnet var i Sverige. Adoptivföräldrarna fick barnbesked två månader innan modern lämnade barnet till AC:s socialarbetare.[243] Vittnesmålet innebär alltså att AC utsett barnet för adoption långt innan modern lämnade barnet för tillfällig vård. Enligt AC är det inte möjligt att adoptivföräldrarna fick besked om barnet två månader innan den biologiska modern lämnade barnet för adoption. Enligt AC måste det i detta fall vara den mänskliga faktorn som förorsakat felet genom att man till exempel återanvänt en mall och missat att ändra datum eller skrivit fel datum.[244]

En kvinna har berättat att hennes tvillingar försvann när de vårdades på sjukhus 1977 då de var 19 månader. När hon besökte sjukhuset en dag var tvillingarna borta och sjukvårdspersonalen sa att det inte fanns någon information om barnen på sjukhuset. Modern tänkte att barnen måste ha dött och att personalen inte vågade berätta det. I de svenska adoptionshandlingarna som upprättades av AC:s representant i Chile står att modern inte visat intresse för sina barn och att hon lämnat dem för adoption.[245] En kvinna som adopterades till Sverige på 1970-talet har berättat att det i hennes adoptionsbrev står att hennes mor lämnade bort henne. I själva verket bodde hon på ett barnhem på veckorna (veckohem) men hos modern på helgerna. Hon skulle hämtats av sin far, men han greps av regimen. När modern fick reda på detta försökte hon själv hämta sitt barn, men hemmet var då tomt och inga barn fanns kvar.[246]

Även vi har tagit emot sådana vittnesmål från adopterade personer i Sverige och familjer i Chile. Vid kommissionens besök i Chile berättade två mödrar att de hade övertalats att lämna sina barn på barnhem. En av mödrarna berättade att socialarbetaren hade sagt att hon kunde ha barnen ett år på ett barnhem, under den tiden kunde hon arbeta som hembiträde. Hon blev lovad att hon kunde besöka

[243] A. Arpi (2023), *De kritiska. Berättelser om internationell adoption*, s. 129 ff. och SVT Nyheter. *Adopterade tänker inleda juridisk process efter skandal*. Publicerad 2018-01-31.
[244] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen den 6 september 2024.
[245] Sveriges Radio Konflikt. *Sveriges stulna adoptivbarn*. Publicerad 2023-11-17.
[246] Den adopterade personen berättade sin historia i pjäsen *Sammanflätade* som spelades på Dramaten 2023/24. Se även SVT Nyheter. *Veronica stals från sin mamma: ”Jag utsattes för människohandel”.* Publicerad 2024-11-24.

barnen men när hon kom tillbaka sa de att hon inte fick hämta hem barnen och att det yngsta barnet hade skickats till Sverige. En del mödrar uppger att de överhuvudtaget inte har skrivit på några papper, andra uppger att de var analfabeter och inte visste vad de skrev under. Vid vårt möte med en domare i familjedomstolen i Temuco uppgav hon att i de flesta ärenden har modern samtyckt till att lämna barnet för omvårdnad (till exempel för att hon måste arbeta eller hade andra barn att ta hand om). Samtycket gällde inte vårdnadsöverflyttning eller adoption, resten av processen kände modern alltså inte till.[247]

Mödrar har pressats att lämna sina barn för adoption

AC har framfört att de sedan 1990-talet stöttat ett 100-tal adopterade att återförenas med sin familj i Chile och ingen av dessa mödrar har uttryckt att de blivit pressade att lämna sina barn för adoption.[248] I vår aktgranskning finns det dock i flera fall information i akten som indikerar att modern kan ha övertalats till adoption av sjukhuspersonal, personal på mödrahem eller AC:s socialarbetare. I några fall framgår att modern inte riktigt varit säker på om hon vill lämna bort barnet och i vissa fall uttryckt att hon inte vill. Av en akt framgår att det var svårt att få modern med sig till domstolen för att gå med på att lämna bort barnet. Det framgår att anhöriga följer med till domstolen och till slut godkänner modern, och även fadern, vårdnadsöverflyttningen i domstolen. I ett fall hade modern bestämt sig för adoption under graviditeten, men ångrat sig efter födseln och ville behålla barnet. Hon blev dock ”vägledd och stödd” av nunnorna på mödrahemmet, socialsekreterare och psykolog och lämnade barnet för adoption. I ett annat fall får man intryck av att läkaren på sjukhuset och AC trycker på om adoption, trots att föräldrarna vacklar i frågan om de vill behålla barnet. Modern motsatte sig först överlämningen av barnet. Domstolen bedömde att föräldrarna inte var kapabla att ge den yngsta den vård som krävs. Enligt ett senare dokument har modern ändrat sig. Det finns också exempel på att modern gått med på att gå till domstol och lämna över barnet till adoption efter påtryckningar från faderns familj.

[247] Möte med domare i familjedomstolen i Temuco (Juzgado de Familia de Temuco) 2022-10-27.
[248] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen den 6 september 2024.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Mödrar har inte förstått att de skrivit på ett samtycke för framtida adoption

I SVT:s granskning 2018 berättade en kvinna att en socialarbetare hade sökte upp henne på sjukhuset när hennes dotter var nyfödd 1980. Efter en tid kom hon tillbaka och tog barnet utan att tala om vart de förde barnet. När kvinnan sökte efter sin dotter sa de att hon skrivit på ett papper om att hon godkänt adoption av barnet trots att hon inte kunde skriva på den tiden.[249] Vi har intervjuat en person som kom till Sverige på 1970-talet genom AC, vars ärende ingår i brottsutredningen i Chile. Den adopterade personen har återförenats med sin mor i Chile. Modern har berättat att hon ännu inte fyllt 21 år när barnet föddes, vilket innebar att hon var omyndig enligt chilensk lag.[250] I adoptionsdokumentet står att modern kom tillbaka med barnet till sjukhuset en vecka efter förlossningen och sa att hon ville lämna barnet för adoption till Sverige. Modern har dock i sitt vittnesmål inför brottsutredningen i Chile berättat att hon varken fick se eller hålla sitt barn efter förlossningen. En socialassistent tog barnet direkt efter födseln. Detta har inneburit ett stort trauma för modern. Modern har berättat att hon med tumavtryck signerade ett papper efter förlossningen som hon trodde handlade om att hon skulle lämna sjukhuset, inte att hon ville lämna bort sitt barn. Det dokument som finns i akten är signerat med ett tumavtryck men moderns namn är felstavat och rutan för ID-nummer är tom. I barnets födelsebevis står modern som okänd. Födelsebeviset är bevittnat av två personer varav den ena bara var 16 år. Brottsutredningen i Chile har förhört dessa vittnen och enligt brottsutredningen är födelsebeviset ogiltigt då det inte är korrekt bevittnat.

Det kan även ha funnits språkliga orsaker till att mödrar inte har förstått att deras barn skulle adopteras internationellt. Urfolket mapuches traditionella språk är mapudungun och på 1970- och 1980-talet när merparten av adoptionerna ägde rum, kan det ha förekommit att föräldrar inte fullt ut förstod vad som sades eller vad som stod i dokumenten på spanska.

[249] SVT. *Marianne Skoglund adopterades till Sverige från Chile: Jag blev kidnappad*. Publicerad 2018-01-29.
[250] Myndighetsåldern var 21 år i Chile fram till den nya grundlagen 1980 då den sänktes till 18 år.

Samtycke till adoption har lämnats av andra än modern

I svensk media finns uppgifter om att släktingar har lämnat barnet för adoption utan moderns samtycke och vetskap. Ett vanligt exempel är att modern arbetade på annan ort och barnet bodde under tiden hos mor- eller farföräldrarna som lämnat barnet för adoption.[251] AC uppger att detta inte är specifikt för Chile. I de fall den biologiska modern är under 18 år har moderns vårdnadshavare rätt att lämna samtycke. Enligt AC förekommer det även i dag.[252]

Vi har intervjuat en person som kom till Sverige på 1980-talet genom AC. I den adopterade personens adoptionsdokument står att modern var 18 år, att fadern inte ville ha kontakt och att hennes mor inte ville hjälpa henne med barnet. I dokumenten står att modern sagt att hon ville lämna barnet för adoption så att barnet kunde få föräldrar som älskade det och få ett bra och normalt liv. När den adopterade personen återförenades med sin mor i Chile berättade modern att hon var 17 år och att hon inte hade gett sitt samtycke till adoption. Mormodern hade blivit arg när hon blev gravid och ordnat en plats på ett katolskt mödrahem där hon fick arbeta för mat och husrum. På mödrahemmet blev hon varnad av de andra gravida kvinnorna att barnen försvann när de hade fötts. Efter förlossningen åkte en av AC:s socialarbetare med i bilen hem och när modern klev ur bilen åkte socialarbetaren i väg med barnet. Mormodern sa att de tagit barnet och att barnet skulle adopteras bort.

I ett annat ärende hade en moster lämnat tre syskon till ett barnhem i Santiago. När modern kom för att hämta barnen var de borta.[253] I DN:s granskning redogörs för en privat adoption där det är mormodern som lämnat barnet för adoption. Adoptionen förmedlades av svenska missionärer år 1975. Barnet var endast 21 dagar gammalt när det flögs till Sverige. Det fanns inget samtycke från modern i de handlingar som följde med till Sverige. Av korrespondensen mellan missionärerna i Chile och de svenska adoptivföräldrarna framgår att socialarbetaren i Chile hade lovat att hon skulle ha en söt flicka att komma med innan missionärerna reste hem. I ett senare brev skrev missionärerna att de hade tackat nej till en pojke som var fem och

[251] Till exempel Sveriges Radio. P4 Blekinge. *Alexandras adoption utreds: ”Känns för jävligt”*. Publicerad 2021-03-05.
[252] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-06.
[253] SVT Nyheter. *Viviana i Karlstad övertygad om att hon såldes till adoption mot mammans vilja.* Publicerad 2022-06-16.

ett halvt år men att sjukhuset väntade en baby i slutet på veckan. När kvinnan som adopterats till Sverige i vuxen ålder återförenades med sin mor i Chile berättade modern att det var hennes mor och syster som lämnade barnet för adoption.[254]

I vår aktgranskning framgår att modern har varit delaktig i att lämna barnet för adoption i drygt 60 procent av ärendena. I några få fall var även fadern delaktig. Relativt ofta har en familjemedlem varit involverad i att lämna bort barnet, oftast mormor eller barnets far. I några enstaka fall står att morföräldrarna gett sitt samtycke till adoption, men utan att det finns dokumenterat i akten. Ibland har det varit en faster, sambo eller bror till modern som lämnat barnet för adoption. I några enstaka fall har de lämnat bort barnet utan att modern varit involverad. I ett fall inställde sig till exempel barnets morbror i domstolen eftersom modern uppgavs vara utvecklingsstörd, vilket dock AC:s representant skriver att hon inte trodde på. I nästan 40 procent av de granskade akterna har även någon samhällsinstans utöver domstolen haft en roll i att barnet lämnas för adoption. Det handlar om sjukhus/nutritionshem, spädbarnshem och mödrahem.

Barn som omhändertagits av sociala myndigheter har adopterats till Sverige

I sin årsrapport för 2023 har The National Human Rights Institute beskrivit hur hundratals olagliga adoptioner har förmedlats genom de skyddshem där barn som omhändertagits av de sociala myndigheterna placerades. I rapporten står bland annat att en av de socialarbetare som AC anlitade har berättat att när barnen hade återhämtat sig efter en tid på skyddshemmet så ville mödrarna inte ta hand om dem. Det var därför som barnen lämnades för internationell adoption. Det finns dock många fall där föräldrarna varken lämnat samtycke till eller informerats om att barnet lämnades för adoption och enligt rapporten har dussintals olagliga adoptioner skett till Sverige på det sättet.[255] I vår aktgranskning framgår i cirka en fjärdedel av akterna att barnet har vistats på sjukhus eller nutritionscenter. Mer än hälften av alla barn som föddes i trakten runt Temuco har antingen

[254] Dagens Nyheter. *Pingstadoption utreds som brott mot mänskliga rättigheter*. Publicerad 2018-11-18.
[255] National Children's House and Corporation for Child Nutrition (CONIN).

varit inlagda på sjukhuset i samband med födseln eller bott på tillfälligt spädbarnshem i Temuco. De exempel som framkommit i Chiles utredningar om att barn tas om hand på nutritionscenter och att familjen inte visar intresse för barnet när det ska skrivas ut syns alltså även i vår aktgranskning.

Organisationerna Hijos y Madres del Silencio och Nos Buscamos har även beskrivit hur barn hämtades i hemmet av polis och socialarbetare, särskilt i södra delen av Chile. Enligt Hijos y Madres del Silencio är de rapporter som låg till grund för omhändertagandet i dessa ärenden i princip identiska. Det är bara namnen på föräldrarna och barnet som bytts ut.[256] Vi har intervjuat en person som kom till Sverige på 1970-talet genom AC. Vi har även träffat den adopterade personens familj i Chile. Familjen i Chile, som tillhör urfolket mapuche, berättade att socialarbetare och polis hämtade flera barn i familjen och placerade dem på barnhem. Den yngsta, som föräldrarna ännu inte hade registrerat i folkbokföringsregistret, adopterades till Sverige via barnhemmet i Lautaro. På barnhemmet fick hen ett nytt namn vilket medfört stora problem för den adopterade senare i livet. Familjen beskrev hur polisen hade varit mycket brutal mot föräldrarna (fadern fick så stora skador att han inte kunde arbeta mer) och att det inneburit ett livslångt lidande för hela familjen. I den adopterade personens adoptionsdokument står att föräldrarnas leverne är av dålig karaktär på grund av alkoholism och psykisk ohälsa och att modern själv ansökt hos domstolen om hjälp med sitt yngsta barn då hon hade andra barn att ta hand om och inte kunde ta hand om det yngsta barnet. Det står vidare att modern anser att det enda sättet att hjälpa sitt barn är att ge bort det till adoptivföräldrar som kan ge barnet ”kärlek, vård och allt det nödvändiga för att kunna utvecklas och bli lycklig i sitt liv”.

AC skriver på sin webbplats att det i media beskrivs tragiska scenarier där biologiska familjer träder fram med berättelser som visar en annan bild än den som framgår i adoptionsdokumenten. Det handlar till exempel om hur inhemska myndigheter på ett brutalt sätt tagit barnen från familjerna. Enligt AC visar dock den dokumentation de fått del av att barnen blivit övergivna eller omhändertagna av sociala myndigheter på grund av bristande omsorg, vanvård och övergrepp. Enligt AC är det vad de har att förhålla sig till, när

[256] National Institute of Human Rights (2023), s. 386 f.

de blir kontaktade för att förmedla en internationell adoption.[257] I vår aktgranskning har vi i 16 procent av akterna uppfattat att barnet har varit omhändertaget av sociala myndigheter i landet, men endast i något enstaka fall framgår tydligt att det rört sig om ett tvångsomhändertaget barn. Det finns dock relativt många ärenden då det utifrån akten är oklart om barnet är omhändertaget av sociala myndigheter eller inte.

Uppgift om att barnet var tvångsomhändertaget av sociala myndigheter kan avsiktligt ha undanhållits svenska domstolar

Som redovisats i avsnitt 4.5.2 genomfördes adoptionen i svensk domstol med tillämpning av svensk lag. Svensk domstol kräver som huvudregel samtycke från barnets vårdnadshavare för att adoption ska kunna beslutas. Om det framgår att barnets vårdnadshavare motsatt sig ett socialt omhändertagande kan det därför vara ett hinder för adoption. I ett dokument som vi tagit del av på AC från 1990 står att det inte får stå i domstolsbeslutet att barnets chilenska biologiska föräldrar motsatt sig omhändertagandet eftersom det då blir problem i tingsrätten.[258] Citatet indikerar att AC ville undanhålla för svenska domstolar att barnet var tvångsomhändertaget och att det därmed saknades samtycke från föräldrarna till adoptionen.

Brister i moderns samtycke

I vår aktgranskning saknas en särskild samtyckeshandling från modern i drygt 90 procent av akterna, även i de fall som fullständigt namn på modern framgår av akten. I ytterligare några fall står i akten att mamman skrivit på ett samtycke, men det finns inte något dokument i akten som intygar det. Det kan finnas ett samtycke från en förälder, även om det inte har dokumenterats och vidarebefordrats till Sverige. Av de få samtyckeshandlingar som finns framgår oftast att samtycket avser framtida adoption och att det kan vara till utlandet. Modern har oftast undertecknat det med signatur eller fingeravtryck, och i ungefär hälften av fallen har även en notarie eller sekreterare

[257] https://www.adoptionscentrum.se/ac/adoption-i-media. Hämtad 2024-10-07.
[258] AC. *Anteckningar från möten med personer vid besök i Chile 9/11–13/11 1990*. 90-11-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

bevittnat moderns underskrift. Fram till 1980 var myndighetsåldern i Chile 21 år då den sänktes till 18 år. I vår aktgranskning har vi sett flera exempel på att modern inte var myndig vilket innebär att även hennes vårdnadshavare skulle samtycka till adoptionen. Vi har dock inte sett några samtyckeshandlingar från någon annan person än modern i vår aktgranskning.

Utifrån aktgranskningen kan vi inte bedöma när i tid samtycket har lämnats. I de få fall det finns sådana uppgifter har vi inte sett några exempel på att modern lämnat sitt samtycke före förlossningen. I ungefär tio procent av akterna framgår dock att modern beslutat om adoption under graviditeten. Av ett internt brev som vi tagit del av hos AC (det framgår inte vem som är mottagare av brevet) framgår att AC haft problem med tingsrätter som inte velat godkänna adoptioner där modern lämnat sitt medgivande tidigare än sex veckor efter nedkomsten. I brevet skriver en anställd på AC:

> Det har inte på länge varit något fall i Chile nu, så ni kanske har löst det genom att domsluten är skrivna så att det passar Sverige nu?[259]

Citatet indikerar att AC ville undanhålla för svenska domstolar att det förekom samtycken som inte uppfyllde svenska, och internationellt erkända, krav på moderns samtycke. Enligt 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn fick moderns samtycke till adoption inte lämnas förrän minst sex veckor förflutit efter barnets födelse.[260] Sveriges ratificering av konventionen medförde en ändring av 4 kap. 5 § FB[261] så att det av lagtexten framgick att moderns samtycke skulle inhämtas sedan hon hunnit tillräckligt återhämta sig efter nedkomsten. I förarbeten till bestämmelsen står att denna tid i allmänhet inte bör understiga den i konventionen angivna tiden om sex veckor.[262] I en skrivelse från AC 1986 uppmärksammades att det i en kommentar till föräldrabalken från Kommunförbundet fanns skrivningar som skulle kunna påverka AC:s arbete i adoptionsärenden, ”särskilt om den blev väl spridd”. I skrivelsen tog AC upp 4 kap. 5 § FB. Enligt AC var kravet på moderns betänketid ingen nyhet (bestämmelsen infördes 1968) men att domstolarna inte alltid var uppmärksamma på det. Enligt AC fanns kravet endast vid

[259] AC. Brevet är inte daterat men verkar höra till skrivelsen *Ny bok om svensk barnavårdslagstiftning*. 86-07-08. AC Korr Chile 1974–92.
[260] Artikel 5 p. 4.
[261] Numer 4 kap. 9 § FB.
[262] Prop. 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m.m.*, s. 17.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tingsrättsadoptioner och endast när modern var förmyndare och var den som skulle lämna medgivande till adoption.[263] AC har framfört att samtycke lagligen kan lämnas samma dag som förlossningen även i Sverige om modern har återhämtat sig efter förlossningen. Enligt AC finns det svenska exempel på att modern lämnar samtycke och barnen hämtas av tilltänkta adoptivföräldrar från BB direkt efter förlossningen.[264]

4.7.9 Felaktiga uppgifter i adoptionsdokument till Sverige

I intervjuer med tidigare anställda på AC har de framhållit att AC:s representant i Chile var mycket noggrann med dokumentationen och att barnen hade med sig en fyllig bakgrundsberättelse vilket var något som var särskilt utmärkande för barnen från Chile.[265] AC:s representant eller någon av de socialsekreterare som hon anlitade, skrev i regel ett personligt brev till de svenska adoptivföräldrarna med information om barnets bakgrund. I vår aktgranskning finns ett sådant brev i nästan 70 procent av akterna. Brevet har oftast skickats en vecka innan barnet anländer till Sverige. I 80 procent av de granskade akterna anges moderns för- och efternamn och i hälften av akterna anges även faderns för- och efternamn. I ytterligare några fall finns antingen för- eller efternamn på fadern. Det finns ofta information om moderns livssituation men det saknas i regel information om faderns situation. Personalen på AC:s kansli hade ”långa sittningar” med representanten i Chile om hur hon skulle göra när barnen hade en fruktansvärd bakgrund. Skulle hon vara ärlig gentemot adoptivföräldrarna?

> Vi hade en hektisk diskussion med vår representant i Chile, om det över huvud taget skulle berättas i akten, eller till barnet ens när det var vuxet, att det var hittat i en soptunna. För det var så negativt. Det ville hon behålla i sitt huvud så att säga.[266]

[263] AC. *Ny bok om svensk barnavårdslagstiftning*. 86-07-08. AC Korr Chile 1974–92.
[264] AC. *Synpunkter på textutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen den 30 maj 2024. Samma problem med att samtycke lämnats tidigare än vad svensk rätt kräver beskrivs i volym 2 kapitel 10 *Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Sydkorea*.
[265] Intervju med tidigare anställda på AC 2022-10-05. Se även AC. *Adoptionscentrums verksamhet i Chile*, 2016-08-16, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr AD36:256:11/15.
[266] C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige: Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 142.

Citatet tyder på att AC:s representant i Chile ibland inte ville skriva ut den verkliga orsaken till adoptionen i syfte att skydda barnet från information som hon uppfattade som skadlig för barnet. AC:s uppfattning i dag är dock att dokumentationen i akterna var korrekt.[267] Utifrån både vittnesmål i media och i de intervjuer som kommissionen har genomfört med adopterade personer som har återförenats med sina familjer i Chile framgår dock att bakgrundshistorierna ofta inte stämmer. Det är till exempel vanligt att det i bakgrundsbeskrivningen om barnet står att modern frivilligt lämnat sitt barn för adoption då hon inte anser att hon kan ta hand om sitt barn och att hon tror att barnet får det bättre hos sina adoptivföräldrar. I realiteten har modern lämnat barnet för tillfällig vård, till exempel för att kunna arbeta, eller så har barnet tvångsomhändertagits av sociala myndigheter. Det finns dock även exempel i media där modern bekräftar att hon har lämnat samtycke till adoptionen.[268]

Återkommande beskrivs att modern måste lämna barnet för adoption eftersom hon är ensamstående och har ytterligare barn att försörja

Vår aktgranskning visar att i cirka 60 procent av ärendena anges skälet för adoption vara att modern är ensamstående och inte kan ta hand om barnet. Ofta handlar det om en tillfällig relation där fadern lämnat modern när han fick reda på graviditeten och han inte vill ta ansvar eller bidra ekonomiskt. Modern lämnar barnet av ekonomiska skäl, för att hon inte kan behålla sitt arbete (ofta som hembiträde) om hon har hand om barnet eller för att hon redan har flera andra barn sedan tidigare att försörja. Ofta är modern ung och bor hemma hos sina föräldrar, som inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om ytterligare ett barnbarn eller inte accepterar barnet. I nästan 70 av akterna framgår moderns ålder. Den genomsnittliga åldern är 23 år men den varierar från 14 till 44 år. Faderns ålder anges i drygt 40 procent av akterna. Faderns genomsnittliga ålder är 31 år men den varierar från 16 till 58 år.

Ett typfall är alltså en ung ensamstående kvinna som inte kan arbeta med ytterligare ett barn och morföräldrarna kan inte försörja ett barn till. I vissa fall handlar det om att barnet inte accepteras av

[267] Intervju med en tidigare anställd på AC 2022-09-06.
[268] Sveriges Radio. *Terese sökte en mor men fann en bror*. Publicerad 2024-12-28.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hennes övriga familj, det vill säga hennes egna föräldrar eller en man hon bor tillsammans med men som inte är barnets far. Ett annat återkommande skäl till att barnen lämnas för adoption är att föräldrarna (båda eller en ensamstående förälder) är fattiga och redan har många barn eller att barnen inte får tillräcklig omvårdnad eller vanvårdas av föräldrarna eller den som tar hand om barnet. Relativt många barn har varit undernärda. Ibland har föräldern inte råd med till exempel vårdkostnader för ett sjukt barn. I flera fall har en socialassistent eller liknande bedömt att barnet behöver en skyddsåtgärd. I en del fall finns andra sociala problem som missbruk och våld. Återkommande är också beskrivningar om att modern är ointresserad av barnet eller inte visar några känslor/är likgiltig inför barnet. Att det finns mönster när det gäller skälen för adoption väcker frågor, men det behöver inte betyda att beskrivningarna inte stämmer.

Motstridiga uppgifter

I vår aktgranskning finns någon form av motstridiga uppgifter i cirka 20 procent av akterna från Chile. Det rör sig oftast om mindre skillnader, till exempel sådant som skulle kunna vara felskrivning av datum eller att det finns fler detaljer i ett av dokumenten som gör att det kan framstå som olika uppgifter. I några fall står dock modern som okänd i ett dokument och i andra dokument finns information om hennes fullständiga namn eller omfattande information om henne. I ett fall står det i den sociala utredningen att fadern inte känner till faderskapet medan det i brevet till adoptivföräldrarna står att han inte visat intresse eller ansvar för barnen. Vi har sett några exempel på att det i olika dokument finns olika uppgifter om moderns eller faderns ålder. I ett fall står i den sociala utredningen att modern är 15 år och fadern är en tonårspojke, medan det i brevet från AC:s representant till adoptivföräldrarna står att modern är 22 år och att fadern är en gift man. Det finns också exempel på olika uppgifter om barnets födelsedatum, moderns antal tidigare barn eller ålder på dem. I ett fall står i domstolsbeslutet att det är modern som ansökt om skyddsåtgärd, medan AC:s socialsekreterare i brevet till adoptivföräldrarna skriver att det är mormodern som ansökt om skyddsåtgärd.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

4.7.10 Svenska missionärer har förmedlat adoptioner från Chile utan förmedlingstillstånd

De första adoptionerna från Chile till Sverige förmedlades genom ett svenskt missionärspar

De första svenska adoptionerna från Chile till Sverige torde ha skett via ett svenskt missionärspar tillhörande Pingströrelsen. De kom till staden Lautaro, strax norr om Temuco 1939. År 1959 fick deras församling status som egen juridisk person. Missionärsparet grundade ett barnhem i Lautaro. Flera personer som har adopterats till Sverige har bott på det barnhemmet. Vi har intervjuat en person med nära anknytning till barnhemmet och följande redogörelse över verksamheten kommer från den informanten.

Barnhemmet i Lautaro

Barnhemmet i Lautaro tog emot de första barnen 1964. Barnhemmet drevs som en kooperation med ordförande och styrelseledamöter från församlingen och barnhemmet i nära samarbete. Den svenska pastorn var ordförande och administrativ chef för barnhemmet till 1970 men deltog i verksamheten till 1982. Även efter det att pastorn gick i pension 1982, åkte han en gång per år till Chile. Under perioden 1965 till 1979 ska pengar ha skickats från Sverige för barnhemmets omkostnader. Därefter ska barnhemmet ha samarbetat och styrts av Sename.[269]

Paret samarbetade med socialsekreterare, polis och domare i olika städer och barnen kom till barnhemmet från olika områden. Från 1971 förmedlades barn för adoption till Sverige från barnhemmet. Ibland skickades barnen till Santiago innan de reste till Sverige och ibland var det föreståndaren för barnhemmet som eskorterade barnen till Sverige. Föreståndaren gjorde flera resor till Sverige med barn för adoption. När barnen kom till Sverige fungerade missionärsparets hem som en mellanstation dit de svenska adoptivföräldrarna kom för att hämta barnen. Det finns uppgift om att många dokument som omfattade tiden från 1964 när de första barnen kom till barnhemmet, avsiktligt brändes upp 1995 när föreståndaren fick

[269] Det framgår även av en kopia på den chilenska brottsutredningens förhör med en tidigare domare vid barn- och ungdomsdomstolen i Temuco 2022-07-05.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

sluta sitt arbete på barnhemmet. Barnhemmet stängdes 2015. Adopterade personer som vi har intervjuat har berättat att det i Lautaro ”pratades” om barnhemmet och att det främst var barn från urfolket mapuche som togs till barnhemmet för att adopteras utomlands.

AC har förmedlat barn från barnhemmet i Lautaro

I våra intervjuer med adopterade personer framgår att AC samarbetade med det svenska missionärsparet och att AC förmedlat adoptioner från deras barnhem i Lautaro.[270] I intervjuer med tidigare anställda på AC känner de dock inte igen det barnhemmet. I vår aktgranskning framgår endast i 25 procent av akterna att barnet har bott på barnhem eller ett tillfälligt spädbarnshem. Av dessa 24 akter framgår att tre barn har bott på barnhemmet i Lautaro. I en reserapport från AC 1990 står att AC:s representant ”gått i däck” bland annat på grund av skandalen och effekterna av Lautaro-historien. Vidare står att en av AC:s socialarbetare i Chile var på väg till domstolen i Lautaro för att åter deklarera AC:s oskuld och äntligen få ärendet avslutat.[271] I en reserapport från samma år framgår att AC inte fått några barn från Temuco de senaste åren och att domaren i domstolen i Temuco skyllt på en skandal i Lautaro med en socialassistent som blivit anklagad för barnhandel och som nämnt AC:s namn. I rapporten står att AC inte är inblandade och att det säkerligen inte heller var fråga om barnhandel.[272]

NIA kände till att det svenska missionärsparet förmedlade adoptioner till Sverige utan tillstånd

Enligt 54 § barnavårdslagen (1960:97) fick enskild person eller sammanslutning inte utan tillstånd av Socialstyrelsen bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. Enligt Socialstyrelsen var rättsverkningarna av bestämmelsen begränsad till Sverige. Socialstyrelsen kunde därmed inte förhindra att personer med hemvist utomlands förmedlade fosterbarn/blivande adoptivbarn till i Sverige

[270] Se även L. Wool-Rim Sjöblom (2022).
[271] AC. *Reserapport Chile 900127–900203*. 90-02-14. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[272] AC. *Reserapport Chile 14–22 april 1990*. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

bosatta personer utan Socialstyrelsens tillstånd.[273] Det innebär att enskilda personer, till exempel missionärer bosatta i ett annat land, inte behövde ha något tillstånd från Socialstyrelsen för att förmedla barn till personer bosatta i Sverige. Detta åtgärdades i samband med att kravet på auktorisation för förmedlingsorgan infördes 1979. Enligt 1 § lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp fick internationell adoptionshjälp endast lämnas av en ideell sammanslutning som var auktoriserad av Socialstyrelsen. Det gällde dock inte hjälp i enstaka fall, till exempel en missionär eller utlandsarbetare som i ett eller enstaka fall förmedlade ett barn.[274] Den som lämnade internationell adoptionshjälp utan tillstånd kunde dömas till böter (9 §).

År 1979 framförde AC:s representant i Chile farhågor om att missionärer förmedlade adoptivbarn till Sverige. Enligt uppgift skulle 20 barn kommit till Sverige utanför AC-kontakterna, men endast sex kunde återfinnas i statistiken.[275] Av minnesanteckningar från en kansliträff mellan AC och NIA 1980 framgår att den svenska pastorn som drev barnhemmet i Lautaro förmedlat barn till svenska familjer. En familj som fått ett barn förmedlat via pastorn hade nyligen fått sina handlingar stoppade av svenska ambassaden i Chile vilket innebar att han hade ett barn som han sökte föräldrar till. Det står vidare att det från Chile kommer eskorter med åtta barn åt gången. ”Till Belgien lär barn ha kommit som små turister från Chile.” På kansliträffen kom man överens om att NIA skulle be missionsrådet om kopia av det brev som gått till missionärerna då det i Latinamerika hänt att missionärer hänvisat till detta brev som bevis för att de får arbeta med adoptioner.[276]

Vi kan av arkivmaterialet inte se om och i så fall vad NIA vidtog för vidare åtgärder för att stoppa den svenska pastorns förmedlingsverksamhet. Vi kan till exempel inte se att NIA gjorde någon polisanmälan.

[273] AC. Brev till ordförande i AC. *Beträffande adoption av etiopiska barn.* 1973-06-12. I AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”.
[274] Ds 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag*, s. 45 och prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m.m.* s. 12 f.
[275] NIA. Protokoll 1979-10-31.
[276] NIA. Minnesanteckningar från kansliträff AC – NIA 22/8 1980 och Anteckningar förda vid kansliträff mellan AC och NIA 1980-08-21.

4.7.11 Adopterade personer som tillhör en minoritet eller ett urfolk har inte fått sina rättigheter tillgodosedda

I vår aktgranskning har vi endast i sex procent av akterna noterat att barnet troligtvis tillhör en minoritet eller ett urfolk. Det anges som förklaring till att det inte är möjligt att hitta en nationell lösning eftersom chilenska par inte vill ha ett barn med utseendemässiga drag av urbefolkningen. Däremot framgår barnets födelseort i cirka 80 procent av akterna. I dessa akter framgår att 29 procent av barnen var födda i trakten kring Temuco (inklusive Lautaro, Freire och Tolten), 13 procent av barnen var födda i Concepion och 7 procent var födda i Talcahuano. Dessa orter ligger i regionerna Auracania och Biobio som är ursprunglig hemvist för urfolket mapuche.[277] Chileadoption.se uppskattar att cirka hälften av de personer som har adopterats från Chile till Sverige tillhör mapuche.[278] Vår aktgranskning visar att den uppskattningen kan vara rimlig. I ett dokument som vi tagit del av på AC från 1990 står att många barn kan placeras nationellt vilket innebär att det blir fråga om mapuche för internationell adoption.[279]

Chiles parlamentariska kommission bedömde inte att det funnits etniska orsaker till de internationella adoptionerna, även om många av de som har adopterats internationellt tillhör en minoritet. Deras bedömning var att orsaken till adoption var fattigdom och att många av föräldrarna var analfabeter vilket gjorde det lättare att vilseleda föräldrarna.[280] Vid kommissionens möte med en domare i familjedomstolen i Temuco så uppgav hon tre riskfaktorer för att ett barn skulle adopteras internationellt: att familjen bodde på landsbygden, att familjen levde under ekonomiskt svåra förhållanden och att de tillhörde en etnisk minoritet.[281]

[277] Det finns officiellt nio urfolk i Chile varav det största är mapuche.
[278] Se även Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 85.
[279] AC. *Anteckningar från möten med personer vid besök i Chile. 9/11–13/11 1990.* 90-11-19. AC E4 Chile Landpärm 1975–87.
[280] Möte med Boris Barrera i Santiago 2022-10-28.
[281] Möte med domare vid familjedomstolen i Temuco (Juzgado de Familia de Temuco) 2022-10-27.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Adopterade personer har förlorat sina rättigheter som urfolk och har svårt att återta sin identitet som mapuche

Adopterade personer som tillhör urfolket mapuche har genom adoptionen till Sverige förlorat sitt namn, sitt språk och sin kultur. De har därmed mycket små möjligheter att återta sina kulturella traditioner och sin identitet som mapuche.[282] Många adopterade personer har dessutom sina svenska adoptivföräldrars namn i sitt födelsebevis och inte sina ursprungliga föräldrars namn. Detta innebär att de kan ha svårt att bevisa sin identitet som mapuche i Chile.[283] För att en person ska kunna få ett så kallat urfolksintyg (certificado de acreditación de la calidad indígena) måste vissa krav vara uppfyllda,[284] bland annat att personen har en ursprungsförälder som hör till en av de tio urfolksgrupper som anges i lagen. Det kan till exempel styrkas genom att personen har ett efternamn som tillhör ett urfolk eller att personen kan bevisa sitt ursprung minst tre generationer bakåt. Det innebär att personen måste bevisa sitt ursprung genom exempelvis födelsebevis (sitt eget och eventuellt föräldrars/tidigare generationer).[285] Om den adopterade personen inte kan styrka att hen är mapuche kan hen inte utkräva sina särskilda rättigheter som tillhörande ett urfolk, till exempel tillgång till mark och ekonomiskt stöd.[286]

De svenska aktörerna har haft ansvar att säkerställa de adopterade barnens rättigheter som urfolk

Enligt artikel 30 barnkonventionen har ett barn som tillhör en minoritet eller ett urfolk rätt till sitt kulturliv, sin religion och sitt eget språk. Barnkonventionen trädde i kraft i Sverige 1990. Majoriteten av de barn som har adopterats från Chile har varit barn, det vill säga under 18 år, även efter 1990 och därmed omfattats av de rättigheter som följer av konventionen. Det är även viktigt att erinra om den nära koppling som finns mellan artikel 30 i barnkonventionen och

[282] Uppgift vid möte med familjer i Temuco i Chile 2022-10-27 samt Alina Namuncura Rodenkirchen (mapuche aktivist adopterad till Tyskland).
[283] Riksdagens andra kammare Chile (2019), s. 85.
[284] Ley 19253 Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la corporación nacional de desarrollo indígena.
[285] E-post till Adoptionskommissionen från svenska ambassaden i Chile 2024-05-10.
[286] Uppgift vid möte med familjer i Temuco i Chile 2022-10-27 samt Alina Namuncura Rodenkirchen (mapuche aktivist adopterad till Tyskland).

artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) som Sverige undertecknade 1967.[287] Även ICCPR slår fast att de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte ska förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.

Enligt artikel 2.1 barnkonventionen ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Även preambeln uttrycker ett ansvar för konventionsstaterna att ta vederbörlig hänsyn till vikten av varje folks traditioner och kulturella värden när det gäller barnets skydd och harmoniska utveckling. Det finns inget krav på att konventionsstaterna ska ha erkänt ursprungsbefolkningar officiellt för att de ska få utöva sina rättigheter.[288] Enligt artikel 3.1 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Vad som menas med offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner är inte definierat i konventionen. Enligt barnrättskommittén ska begreppet välfärdsinstitutioner inte tolkas snävt eller begränsas till sociala institutioner i strikt bemärkelse. Kommittén anser i stället att begreppet omfattar alla institutioner vars arbete och beslut påverkar barn och förverkligandet av deras rättigheter. Inom den privata sektorn omfattas bland annat institutioner som medverkar till att tillhandahålla tjänster som är avgörande för ett barns rättigheter. Det gäller oavsett om institutionen är vinstdrivande eller inte och den verkar å det allmännas vägnar eller vid sidan av.[289]

Vi anser således att såväl svenska myndigheter som AC haft ansvar enligt barnkonventionen och ICCPR att säkerställa de adopterade barnens rättigheter som urfolk.

[287] Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen.* Översättning december 2012, p. 16.
[288] Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen.* Översättning december 2012, p. 19.
[289] SOU 2020:63 s. 188 f.

De svenska aktörerna har inte vidtagit några åtgärder för att de adopterade barnen ska kunna behålla sin identitet som mapuche

Av det arkivmaterial som vi har tagit del av på AC framgår att det funnits en medvetenhet om att flera barn var mapuche. Däremot finns det ingenting som tyder på att de svenska aktörerna reflekterat över om det skulle kunna finnas politiska orsaker till den höga representationen av mapuche bland de barn som adopterats till Sverige från Chile.[290] Den höga andelen barn från mapuchefamiljer har förklarats med att de barnen inte var lika attraktiva hos de amerikanska adoptanterna.

Det finns inte heller något som visar att de ansvariga aktörerna har agerat för att säkerställa dessa barns rätt till sina kulturella traditioner och sin identitet som mapuche enligt artikel 7, 8 och 30 i barnkonventionen. Enligt artikel 20.3 ska staterna vid adoption ta vederbörlig hänsyn till kontinuitet i fråga om barnets uppfostran och etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund. Enligt barnrättskommittén innebär vederbörlig hänsyn att barn ges tillgång till sitt ursprungslands och familjs kultur (och om möjligt språk), samt möjlighet att få information om sin biologiska familj.[291] Staterna ska säkerställa att barn som tillhör ett urfolk kan få traditionella namn som deras föräldrar väljer i överensstämmelse med sina kulturella traditioner, och rätten att behålla sin identitet.[292] Barnrättskommittén har understrukit att de specifika hänvisningarna i konventionen till barn som tillhör ursprungsbefolkningar vittnar om ett erkännande av att det behövs särskilda åtgärder för att kunna åtnjuta sina rättigheter till fullo.[293] Staterna bör alltid säkerställa att principen om barnets bästa är helt avgörande när det gäller att placera barn som tillhör ursprungsbefolkningar i alternativ omvårdnad. I synnerhet om ett barn placeras i omvårdnad utanför sitt lokalsamhälle ska konventionsstaten vidta särskilda åtgärder för att

[290] Barnrättskommittén har uttryckt oro över att barn som tillhör ursprungsbefolkningar löper stor risk att falla offer för människohandel, se Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen. Översättning december 2012*, p. 72.
[291] Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa.* Översättning mars 2014, p. 56.
[292] Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen.* Översättning december 2012, p. 44. Se även SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt* s. 1174.
[293] Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen.* Översättning december 2012, p. 5.

säkerställa att barnet kan behålla sin kulturella identitet.[294] Staterna måste även vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att adoptivföräldrarna är medvetna om hur de kan skydda och bevara barnets identitet. Det kan till exempel handla om kulturell utbildning för adoptivföräldrarna.[295]

År 1984 besökte en chilensk sociolog Sverige för att undersöka hur de chilenska barnen hade det i Sverige. I sin rapport skrev han att flera familjer som han besökt hade framfört att de ville ha mer information om Chile. Han skrev att eftersom många av barnen var mapuche efterfrågade flera familjer särskild information om denna etniska grupp. Enligt rapporten behövde AC göra en ansträngning att tillmötesgå önskemålet, till exempel genom att be Latinamerikanska institutet att anordna föreläsningar om olika minoriteter i Chile, uppdra åt AC:s representant i Chile att samla in information och köpa in böcker om mapuche.[296]

Trots att adoptivföräldrar efterfrågade mer kunskap vidtog de ansvariga svenska aktörerna inga kunskapshöjande åtgärder, inte heller kan vi se någon medvetenhet om dessa barns rätt till sitt språk: mapudungun.

4.7.12 Handläggning av svenskt adoptionsbeslut och svenskt medborgarskap

I det urval av akter från Chile som vi granskat har det tagit igenomsnitt sju månader från det att barnet anlänt till Sverige till beslut om adoption i svensk domstol. Det varierar dock från en månad till närmare 16 månader. Eftersom chilensk domstol fattat beslut om att flytta över vårdnaden om barnet var de blivande adoptivföräldrarna vårdnadshavare för barnet under denna tid.

[294] Barnombudsmannen. *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11 (2009) Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen.* Översättning december 2012, p. 48.
[295] J. Tobin (2019), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, s. 804 f.
[296] Report on the visit to Sweden by Fransisco J. Pilotti, sociologist from Chile, daterad den 31 juli 1984, U-68 83/84 R 34.

I genomsnitt har barnet fått svenskt medborgarskap ett år efter ankomst till Sverige

Information om när barnet blev svensk medborgare har funnits i 30 procent av de akter vi gått igenom. Det har i genomsnitt tagit ett år innan barnet fått svenskt medborgarskap. Tiden varierar dock från drygt två månader till nästan fyra år. En av våra intervjupersoner har berättat att hen kom till Sverige vid tre månaders ålder men fick svenskt medborgarskap först vid 11 års ålder. Adoptivföräldrarna upptäckte att barnet saknade svenskt medborgarskap när de skulle göra en resa utomlands och behövde ansöka om pass för barnet.

4.7.13 Adoptionsmyndigheten har inte granskat verksamheten – varken då den pågick eller i efterhand

NIA reste aldrig till Chile under den tidsperiod som adoptionerna från Chile främst ägde rum. Även om NIA inte hade ansvar att bedriva tillsyn över adoptionsorganisationerna förrän 1979 hade de bland annat i uppdrag att följa den internationella utvecklingen på området och förmedla ansökningar om adoption av utländska barn. NIA gjorde flera resor till andra länder under 1970-talet. NIA reste dock inte till Chile i samband med polisundersökningarna av AC:s verksamhet på 1970-talet. Inte heller efter det att NIA fått tillsynsansvar reste myndigheten till Chile, trots uppgifter om att svenska missionärer förmedlade adoptioner från Chile i strid med förmedlingsförbudet, omfattande handel med barn och att svenska föräldrar registrerades som biologiska föräldrar till chilenska barn.

I början av 2000-talet fick AC och NIA information om oegentligheter i adoptionerna från Chile

I media har det framkommit att en adopterad ringde AC redan 2000 för att informera om att hennes chilenska mor berättat att hon hade blivit stulen.[297] Sommaren 2003 kontaktade journalisten Ana María Olivares NIA. Hon informerade om att hon gjorde en undersökning av internationella adoptioner från Chile och ville få information om de barn som adopterats till Sverige. Hon skrev vi-

[297] SVT. UG-referens: *De stulna barnen*, publicerad 2021-06-16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

dare att hon hade mycket information som hon ville dela med NIA. I svaret lämnade NIA allmän information och hänvisade till AC för mer specifika frågor.[298] NIA informerade AC om kontakten.[299] Senare samma år publicerade Olivares och Pablo Soto en uppsats som byggde på vittnesmål från mödrar som hade berättat att deras barn försvunnit under diktaturen. I uppsatsen beskrevs ett nätverk av personer som på olika sätt tagit barn från deras mödrar för att sedan föra ut barnen från Chile. Det handlade inte om enskilda fall utan ett mönster.[300] AC fick del av uppsatsen i november 2003[301] och delar av uppsatsen publicerades i den chilenska tidningen Siete i december 2003.[302] AC översatte uppsatsen och gjorde därefter en intern utredning av verksamheten i Chile där de kom fram till att inga fel hade begåtts.[303] Av arkivmaterialet kan vi inte se att uppsatsen diskuterades i NIA:s styrelse och det står ingenting i NIA:s årsredovisning för 2003. Däremot framgår det av arkivmaterialet att en översatt kopia av artikeln i Siete inkom till NIA i mars 2004.[304]

NIA förhöll sig således passiv till uppgifterna om oegentligheter i Chile. Och detta trots att frågan om oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten var i högsta grad aktuell på myndigheten. År 2003 tilldelades NIA 100 000 svenska kronor av regeringen för att bistå adopterade personer från Thailand att söka sitt ursprung. Bakgrunden var att det under 2002 framkommit uppgifter i TV och radio om felaktigheter i adoptioner från Thailand under åren 1974 till 1978.

[298] NIA. E-post från Ana María Olivares till NIA den 8 juli 2003, dnr 72:278:1/03 och 72:278:4/03.
[299] NIA. E-post från NIA till AC den 8 juli 2003, dnr 72:278:2/03 och 72:278:03/03.
[300] A. M. Olivares och P. Soto (2003), *Adopciones internacionales: ¿un acto de amor? Centro de Adopción Sueco en Chile (1973–1992)*.
[301] L. Wool-Rim Sjöblom (2022), s. 33 ff.
[302] AC. *PM om Adoptionscentrums verksamhet i Chile*. 2004-03-11.
[303] AC. *PM om Adoptionscentrums verksamhet i Chile*. 2004-03-11 och *Kommentarer till enskilda påståenden i uppsatsen (2004 – Ana María Olivares och Pablo Soto)*, inkom till MFoF den 23 augusti 2016, dnr 1103.6:256:11/15.
[304] MIA. Översättning av en artikel i den chilenska tidningen Siete publicerad 2004-01-09, inkom till MIA den 8 mars 2004, dnr 69:771/04.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

MFoF bedömde att de inte hade mandat att utreda historiska oegentligheter

År 2015 kontaktade organisationen Nos Buscamos svenska ambassaden i Chile och informerade om att de hade tio familjeåterföreningar där alla var olagliga adoptioner, till exempel hade en kvinna berättat att läkaren meddelade att hennes barn hade dött och att hon aldrig fick se kroppen eller fick några papper. Nos Buscamos hade även kontakt med 10 till 15 personer i Sverige som behövde hjälp av rätt myndighet i Sverige att utreda sina adoptioner.[305] Ambassaden hänvisade till MFoF som inledde en dialog med berörda myndigheter och frivilligorganisationer i Chile. MFoF var dock tydlig med att myndigheten inte hade mandat att utreda uppgifter om historiska oegentligheter.

År 2018 sände SVT, i samarbete med chilensk tv, ett reportage som visade hur barn under 1970- och 1980-talen kan ha tagits utan mödrars medgivande för adoption. SVT hade varit i kontakt med 25 vuxna personer i Sverige som var adopterade från Chile. I 16 av de fallen fanns det uppgifter som tydde på att adoptionen inte gått rätt till. Antingen genom motsägelsefulla uppgifter i dokumenten eller genom vittnesmål och uppgifter från de anhöriga i Chile. I fem av fallen fanns uppgifter från mödrar eller nära anhöriga som hävdade att deras barn togs från dem helt mot deras vilja. I samtliga fall hade AC förmedlat adoptionerna.[306] I MFoF:s tillsynsrapport över AC 2018 framgår att adopterade personer hade hört av sig till MFoF och uttalat att de inte kände tillit till AC som organisation. Det berodde delvis på de uppgifter om oegentligheter som framkommit och delvis på det sätt som AC agerat och kommunicerat.[307] I maj 2018 besökte MFoF Chile för att inleda en dialog med den chilenska centralmyndigheten i syfte att adopterade personer som sökte sitt ursprung skulle få tillgång till så mycket information som möjligt.[308] Hösten 2018 begärde AC att MFoF skulle inleda en tillsyn för att klarlägga om AC följt gällande regler för adoption under den aktuella tiden. MFoF svarade att myndighetens tillsyn handlar om att

[305] UD. E-post från svenska ambassaden i Chile till Utrikesdepartementet den 26 november 2015, dnr AD 3.6:256:1/15.
[306] SVT Nyheter. *Sverige i centrum för olagliga adoptioner med chilenska barn*. Publicerad 2018-01-29.
[307] MFoF. *Tillsynsrapport 2018 den 22 maj 2018*, dnr 3.3.6:17/18, dnr 3.3.6:17/18, dnr 3.3.6:58/18.
[308] MFoF. *Reserapport – Chile den 7–9 maj 2018*, 2018-06-05, dnr 4.2.2:1043/17.

bedöma nuvarande förmedlingsverksamhet, inte utreda tidigare förhållanden.[309]

SVT:s Uppdrag granskning tog 2021 på nytt upp adoptionerna från Chile i två granskningsprogram ”De stulna barnen”. DN:s granskningsserie som började publiceras i februari 2021 fördjupade rapporteringen ytterligare.[310] År 2022 reste MFoF på nytt till Chile. Syftet med resan var att informera om och underlätta genomförandet av tre pågående uppdrag: att hjälpa internationellt adopterade personer i Sverige att söka sitt ursprung, att förmedla adoptionsspecifikt samtalsstöd samt att vara nationell kontaktpunkt för de som söker information om oegentligheter inom internationella adoptioner. MFoF ville också veta hur den chilenska brottsutredningen fortskred.[311]

[309] MFoF. *Begäran om tillsyn*. 2018-10-05, dnr 3.38:658/18.
[310] Dagens Nyheter. *Barn till varje pris*.
[311] MFoF. *Reserapport Chile*. 22 juni 2022, dnr 2022:394.

5 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Colombia

5.1 Uppdraget

Syftet med utredningsuppdraget är bland annat att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Colombia är det tredje största ursprungslandet för adoptioner till Sverige. Verksamheten har pågått från 1972 till i dag. Merparten av adoptionerna från Colombia genomfördes under 1970–1990-talen. Adoptionscentrum (AC) har än i dag förmedlingsverksamhet i landet.

Vår granskning av adoptioner från Colombia har omfattat dokumentation från myndigheter och de tre adoptionsorganisationer som varit verksamma med adoptionsförmedling i landet samt intervjuer med dessa aktörer. Vi har också intervjuat personer som adopterats från Colombia. Under ett besök i Colombia hösten 2022 intervjuade vi även ett antal ursprungsföräldrar. Därtill har 101 adoptionsakter för adoptioner som förmedlats genom AC och adoptionsföreningen La Casa under perioden 1973–2021 granskats. Adoptioner från Colombia har granskats även av andra länder som tagit emot barn från landet och vi har tagit del av de iakttagelser som gjorts i dessa granskningar. Vi har också haft ett utbyte med den norska utredningen om adoptionsverksamheten i Colombia.

5.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Granskningen visar att det har förekommit oegentligheter i Colombias adoptionsverksamhet. Det handlar bland annat om handel med barn och att det funnits bristfällig dokumentation om barnens bakgrund liksom hur barnen blivit tillgängliga för adoption. De svenska aktörerna har tagit stora risker genom att vara verksamma i Colombia, inte minst genom att betala höga donations- och vårdavgifter till privata barnhem. Svenska myndigheter och organisationer har accepterat förfaranden som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa.

Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande.

- Privata adoptioner till Sverige var del av den handel med barn som avslöjades i Colombia 1981. Det är oklart hur många svenska adoptioner som var berörda, obekräftade uppgifter säger att det handlar om ett 20-tal barn.
- De svenska adoptionsorganisationer som samarbetat med privata barnhem i Colombia har betalat höga donations- och vårdavgifter till barnhemmen. Barnhemmen har även haft mödrahem som en del av sin verksamhet, vilket ökat riskerna för att barn lämnats för adoption under oriktiga förutsättningar.
- Det finns brister i dokumentationen av hur barn bedömts vara i behov av internationell adoption samt hur och varför barnen blivit tillgängliga för adoption. Inte minst gäller detta de tidiga adoptionerna från Colombia. Det är inte alltid tydligt vilken aktör som har bedömt att barnet är tillgängligt för adoption och det är ovanligt att det står i akten att man sökt nationell lösning för barnet före internationell adoption. Svenska aktörer har därmed inte i tillräcklig grad säkerställt att adoptionen varit till barnets bästa. Bristen på information får konsekvenser för adopterade personers rätt till sin identitet och ursprung.
- Det saknas ofta ett dokumenterat samtycke från barnets mor. Det förekommer att det står i den sociala rapporten att modern lämnat samtycke utan att det finns någon undertecknad samtyckeshandling i akten. Där det finns en särskild samtyckes-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

handling framgår det ofta att samtycket avser adoption, men det är mycket ovanligt att det framgår att samtycket avser internationell adoption.

- Barn har i många fall kommit till Sverige utan ett slutligt colombianskt adoptionsbeslut. Ibland har det dröjt lång tid innan ett slutligt adoptionsbeslut fattats i Colombia. Detta var särskilt vanligt under 1970- och 1980-talen. Barnets rättsliga ställning har därmed kunnat vara osäker under alltför lång tid. I flera fall har beslut om adoption fattats i Sverige i väntan på det slutliga adoptionsbeslutet för att på så sätt ge barnet rättsliga föräldrar. Problemet minskade efter 1989 då Colombia skärpte sin lagstiftning.
- I ett fall har en adoption genomförts till Sverige av ett barn vars mor dödats i den väpnade konflikten i landet och där ansvariga aktörer i Colombia inte gjorde en tillräcklig utredning av om det fanns kvarvarande släktingar som kunde ta hand om barnet. Fallet visar på de risker som finns med att genomföra adoptioner från länder som är i en konflikt- eller katastrofsituation.
- Det förslag till samarbetsavtal mellan Sverige och Colombia som togs fram i mitten av 1980-talet i syfte att stärka regleringen av de privata adoptionerna och minska risken för oegentligheter, avvisades av AC med hänvisning till att deras förmedlingsverksamhet skulle påverkas negativt. Regeringen eller NIA gick därefter inte vidare med avtalet.
- Den svenska tillsynsmyndigheten har, trots kännedom om missförhållanden rörande handel med barn och information om de problem som varit förenade med höga donations- och adoptionsavgifter till privata barnhem och mödrahem, inte agerat tillräckligt. När det gäller donationsavgifterna agerade myndigheten inte alls utan fortsatte att godkänna avgifterna trots skärpt reglering och höjda avgifter. Tillsynsmyndigheten har inte heller i tillräcklig grad följt upp information för att kunna vidta åtgärder eller säkerställa att föreslagna åtgärder gett resultat.

5.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Colombia

Colombia är Sveriges tredje största adoptionsland med totalt cirka 5 700 genomförda adoptioner från 1973 fram till i dag. Adoptioner har genomförts löpande under hela perioden. Den absoluta merparten av adoptionerna genomfördes under 1980-talet (drygt 40 procent) och 1990-talet (30 procent).

I tabell 5.1 redovisas det totala antalet adoptioner från Colombia till Sverige per år 1973–2024.

Tabell 5.1 Antal adoptioner från Colombia per år, 1973–2024

År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal
1973	36	**1983**	233	**1993**	200	**2003**	90	**2013**	22	**2023**	7
1974	60	**1984**	249	**1994**	164	**2004**	71	**2014**	21	**2024**	3
1975	31	**1985**	320	**1995**	157	**2005**	54	**2015**	23		
1976	40	**1986**	289	**1996**	136	**2006**	47	**2016**	18		
1977	108	**1987**	276	**1997**	107	**2007**	39	**2017**	23		
1978	121	**1988**	232	**1998**	90	**2008**	41	**2018**	21		
1979	203	**1989**	175	**1999**	109	**2009**	50	**2019**	17		
1980	252	**1990**	186	**2000**	110	**2010**	71	**2020**	2		
1981	199	**1991**	188	**2001**	138	**2011**	79	**2021**	7		
1982	194	**1992**	225	**2002**	122	**2012**	40	**2022**	9		

Statistik från SCB som visar utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte. Här ingår barn som adopterats både via adoptionsorganisationer och via enskilda adoptioner.
Källa: MFoF.

Det totala antalet internationella adoptioner från Colombia uppgår enligt statistik från den colombianska myndigheten Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) till cirka 51 000 för perioden 1997–2021.[1] Denna siffra bedöms dock ligga i underkant.[2] Vid en intervju med företrädare för ICBF:s centrala kontor uppskattades antalet adoptioner från Colombia till ungefär 100 000.[3] Andelen nationella adoptioner av totala antalet adoptioner ligger relativt lågt i jämförelse med andra länder – 52 procent för 2019.[4]

[1] Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022), *Report about irregular intercountry adoptions of Colombian children linked to the armed conflict*, s. 29–30.
[2] Möte med företrädare för Plan Angel 2022-11-25 och möte med företrädare för MR-fonden 2022-11-30.
[3] Möte med företrädare för ICBF:s centrala kontor i Bogotá 2022-10-31.
[4] Statskontoret (2021), *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Privata adoptioner

Det finns ingen sammanställning över antalet privata och enskilda adoptioner från Colombia till Sverige över tid. Om man räknar bort de adoptioner som genomförts via auktoriserade organisationer från det totala antalet adoptioner från Colombia framgår att ungefär 500 privata och enskilda adoptioner har genomförts under perioden 1973–2023, vilket motsvarar cirka 10 procent av det totala antalet adoptioner från Colombia. Det saknas statistik före 1973.

Under perioden 1976–1984 gjorde Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) uppföljningar per adoptionsland över antalet adoptioner som inte gick via auktoriserad organisation.[5] Cirka 70 procent av de privata adoptionerna från Colombia genomfördes under den här perioden. Statistiken har dock registrerats på olika sätt och det är oklart om den är jämförbar mellan åren. NIA konstaterade 1981 att huvuddelen av de privatförmedlade adoptionerna kom från barnhemmet La Casa de la Madre y el Niño.[6] Antalet och andelen privata adoptioner från Colombia under perioden 1976–1984 visas i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Antal och andel privata adoptioner från Colombia 1976–1984

År	Antal	Andel	År	Antal	Andel
1976	29	56 %	**1981**	43	22 %
1977	40	37 %	**1982**	34	18 %
1978	53	44 %	**1983**	27	12 %
1979	40	20 %	**1984**	12	5 %
1980	74	29 %			

Anm. Som privat adoption räknas de som inte gått genom auktoriserad organisation eller NIA. Andel avser antalet privata adoptioner av det totala antalet adoptioner från Colombia per år.
Källa: NIA.

[5] NIA, statistik enligt uppgifter från RSV på barn under 10 år som invandrat i adoptionssyfte 1976–1978, statistik sammanställd 1980-09-11 över utländska blivande adoptivbarn redovisade efter tidpunkten för kyrkobokföringen, rapport till NIA-sammanträde 84-06-20 och NIA-sammanträde 85-02-27.
[6] NIA, Rapport från besök i Bogotá, Colombia 1981-05-31–06-03.

5.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Colombia

5.4.1 Långvarig väpnad konflikt och stora sociala klyftor[7]

Colombia har sedan andra världskriget präglats av stora sociala problem och motsättningar vilket gjort landet till ett av de mest våldsdrabbade länderna i världen med omfattande brott mot de mänskliga rättigheterna. På 1960-talet växte beväpnade gerillarörelser fram och på 1970-talet etablerades flera narkotikakarteller som skaffade sig politiskt, socialt och ekonomiskt inflytande. Från slutet av 1980-talet inleddes en fredsprocess med gerillan vilket banade väg för politiska reformer och en demokratisering av landet. Det dröjde dock fram till 2016 innan merparten av gerillagrupperna ställde sig bakom fredsavtalet. Några grupper ägnar sig än i dag åt väpnad verksamhet. Enligt en statlig colombiansk utredning har 260 000 människor dödats i det halvsekellånga inbördeskriget. Våldet är fortsatt ett problem i samhället och de sociala spänningarna är stora. En sanningskommission tillsattes 2016 med syfte att klargöra vad som skett och lägga grunden för fredlig samexistens. Kommissionen kom med sin rapport 2022.[8] En av delrapporterna beskriver situationen för colombianer i exil och där ingår gruppen adopterade.[9]

Välfärden i Colombia har varit och är ojämnt fördelad och klyftorna mellan rika och fattiga är bland de största i världen. Inflyttningen från landsbygden till de stora städerna har varit omfattande och många fattiga bor i kåkstäder i storstädernas utkanter. Områdena präglas av hög arbetslöshet och trångboddhet. Många människor lever i instabila förhållanden och våld i hemmet är vanligt.[10]

Enligt en uppskattning är cirka 75 procent av befolkningen katoliker. Den katolska kyrkan har en stark position i samhället, inte minst i moraliska och sociala frågor. Ett tidigare totalförbud mot abort luckrades upp 2006 och 2022 avkriminaliserades abort till och med den 24 graviditetsveckan. Motståndet från konserva-

[7] Avsnittet bygger på Utrikespolitiska institutets landguide, https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/sydamerika/colombia/ hämtad 2024-02-29 där inget annat anges.
[8] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). *Hay futuro si hay verdad – Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio*.
[9] Möte med företrädare för den colombianska sanningskommissionen, 2022-11-02.
[10] Hoelgaard, S. (1998), *Cultural determinants of adoption policy – a Colombian Case Study*, International Journal of Law, Policy and the Family 12, s. 206-208.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tiva krafter inom den katolska kyrkan är dock ett fortsatt hinder för aborter.

Sammantaget har dessa faktorer bidragit till att barn omhändertagits eller övergetts.

5.4.2 Adoption – från familjeangelägenhet till statlig barnskyddsåtgärd[11]

Under lång tid var adoption ett privat arrangemang som byggde på informella kontrakt. Föräldralösa och övergivna barn togs om hand lokalt av familj, kyrkan eller privata välgörenhetsorganisationer.

Under 1960-talet byggdes den statliga hälso- och välfärdssektorn upp i Colombia och i samband med detta började adoption användas som en mer systematisk skyddsåtgärd för barn. Det inrättades en särskild avdelning för barnskyddsfrågor inom Justitieministeriet och där ingick också en särskild adoptionsenhet. En central myndighet för familjeskydd – ICBF – etablerades 1968. Genom dessa förändringar överfördes ansvaret för föräldralösa och övergivna barn till staten.

Den statliga adoptionsverksamheten för övergivna och institutionaliserade barn utökades därefter genom att licensiera privata barnhem (casas) för att stödja adoptionsverksamheten. Den statliga myndigheten knöt också kontakter med västerländska adoptionsorganisationer för att främja placeringen av colombianska barn utomlands.

Antalet adoptioner ökade därefter snabbt och med tiden även de internationella adoptionerna. 1968 uppgick antalet adoptioner (både nationella och internationella) till cirka 100, 1974 hade de ökat till över 800 och nådde en topp 1981 med 3 900 adoptioner då adoptionsprogrammet etablerades. Andelen utländska adoptioner av det totala antalet adoptioner ökade kraftigt under 1980-talet, från 36 procent 1984 till 79 procent, 1991 då antalet utländska adoptioner uppgick till nästan 2 300 adoptioner. De privata barnhemmen har i högre grad förmedlat adoptioner till utländska familjer jämfört med de statliga barnhemmen. År 1994 var 93 procent av det totala antalet förmedlade adoptioner från de privata barnhemmen

[11] Avsnittet bygger på Hoelgaard, S. (1998), s. 202–209, 240–241.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

utländska adoptioner. Motsvarande siffra för de statliga barnhemmen var 57 procent.

5.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Colombia

5.5.1 Svenska adoptionsorganisationer som varit aktiva i landet

Tre svenska adoptionsorganisationer har varit aktiva i Colombia. Adoptionscentrum (AC) startade sin verksamhet 1972 och är fortfarande verksamma i landet. Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA) var verksamma perioden 2000–2014 och Adoptionsföreningen La Casa 1997–2015. De svenska organisationerna har samarbetat med den statliga myndigheten Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) och med samtliga licensierade privata barnhem i landet.

Adoptionscentrum (AC)

AC har varit verksamma i Colombia sedan 1972. De etablerade tidigt kontakt med (ICBF) i Colombia. På 1980-talet uppmanades AC av ICBF att besöka ICBF:s regionala kontor i landet och berätta om sin verksamhet. Kontakter etablerades i ett 20-tal städer i olika delar av landet. Som mest arbetade AC med 24 kontakter i 17 städer. Allteftersom verksamheten växte engagerade AC fler medarbetare för löpande kontakter med ICBF:s regionala kontor och för att hjälpa adoptivföräldrar. Tolkar engagerades i de större städerna liksom advokater för domstolsproceduren. AC har samarbetat med samtliga auktoriserade privata barnhem i Colombia. De har haft flera kontaktpersoner i landet. Den nuvarande kontaktpersonen har arbetat för AC sedan 1980.[12]

Fram till och med 2024 hade AC förmedlat totalt 5 006 barn från Colombia. Flest barn förmedlades 1985.[13]

[12] A-C Gudmundsson m.fl. (2015). *Adopterad från annat land. Om samarbetet med barnens ursprungsländer*, s. 274–282 samt möte med AC 2022-09-08.
[13] Adoptionscentrum, Antal förmedlade adoptioner per land 1970–2018 https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/1970-2018-antal-adoptioner-per-

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA)

FFIA började samarbeta med Colombia år 2000. De var verksamma i landet fram till 2014 då FFIA beslutade att avveckla hela sin förmedlingsverksamhet. Totalt har 70 barn förmedlats via FFIA. Flest antal barn förmedlades 2002, 2005 och 2010. I början kom två barn från privat barnhem (La Casa de Maria y el Niño), men därefter samarbetade FFIA endast direkt med ICBF. Barnen har kommit genom ICBF:s olika regionkontor i landet och hade oftast blivit vårdade i fosterhem innan de adopterades. FFIA hade en eller flera representanter i Bogotá som ansvarade för kontakten med ICBF centralt och lokalt och för all organisation i samband med adoptionens genomförande. Ibland reste representanten med adoptivfamiljen till regionen.[14]

Adoptionsföreningen La Casa

Adoptionsföreningen La Casa var verksam i Colombia 1997–2015 och förmedlade adoptioner från barnhemmet La Casa de la Madre y el Niño i Bogotá. Föreningen startades av föräldrar som själva adopterat på egen hand från Colombia. La Casa har enbart förmedlat adoptioner från barnhemmet La Casa de la Madre y el Niño. Det finns ingen exakt siffra på hur många barn som förmedlats via La Casa, personer som varit engagerade i föreningen bedömer att det uppgår till några hundra barn totalt.[15]

5.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Colombia

De första formella kontakterna tas med Colombia 1969

De första sonderingarna för möjligheterna att få till stånd en organiserad adoptionsverksamhet från Colombia gjordes 1969 när Sociala barna- och ungdomsvårdsbyrån vid Socialstyrelsen skickade en förfrågan till Utrikesdepartementet om att få hjälp med att utreda förut-

utlandskontakt.pdf samt antal adoptioner per månad och land 2019–2024 och Statistik – Adoptionscentrum, hämtad 2025-03-25.

[14] Möte med FFIA:s tidigare verksamhetschef, 2022-09-19 samt http://www.ffia.se/laender/landoeversikt/colombia.aspx.

[15] Möte med tidigare verksamma inom Adoptionsföreningen La Casa 2022-09-26.

sättningarna för adoptionsverksamhet. Bifogat fanns en promemoria framtagen av Socialdepartementet som kort beskrev förutsättningarna för adoption från Colombia. Där framgick att det inte tycktes föreligga några hinder för utlänningar att adoptera colombianska barn. En advokat måste presentera adoptionsärendet för en civildomare varvid en adoptionshandling utfärdades. Adoptionen kunde ta ungefär tre månader och kostade cirka 3 000 pesos (1 000 kronor). Det fanns flera hem för föräldralösa barn.[16]

Svenska ambassaden i Bogotá återkom till Socialstyrelsen med ett uttalande från den ansvariga myndigheten i Colombia. Av uttalandet framgick att ICBF var ”alldeles särskilt intresserat av att börja en stor adoptionskampanj” och att ett av deras mål var just adoptioner. ICBF uttryckte att de var glada över att andra länder var villiga att adoptera colombianska barn och att de var övertygade om att de barn som blev utvalda för adoption skulle få många förmåner. ICBF kommenterade några av de frågor som ambassaden ställt. Det handlade bland annat om att ICBF förstått att man från svensk sida föredrog föräldralösa barn. ICBF framhöll att det stora problemet i stället var de barn som övergivits av sina föräldrar och som inte hade någon familj och de rekommenderade att dessa barn adopterades. ICBF redogjorde vidare för de gällande bestämmelserna och hänvisade till några institutioner (barnhem) i Colombia som man kunde vända sig till, bland annat La Casa de la Madre y el Niño i Bogotá. ICBF skrev vidare att ”Adoptivbarnet kan lämna landet med sina blivande föräldrar utan att adoptionen fullbordats men i så fall bör denna institution lämna tillåtelse på det villkor att ärendet avslutas till barnets bästa.”[17]

Svenska myndigheter

Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA), Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har beviljat auktorisation för organisationernas verksamhet i Colombia. De har också utövat tillsyn över verksamheten.

[16] Socialstyrelsen, inkommen till Utrikesdepartementet 1969-07-03, dnr R34, Vco, 225:36.
[17] Svenska ambassaden i Bogotá, inkommen till Utrikesdepartementet 1969-11-11, dnr R34, Vco,10:249.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Svenska ambassaden i Bogotá har utfärdat pass för de barn som adopterats till Sverige. Ambassaden har också förmedlat information i samband med förändringar i regelverk och processer och när det framkommit uppgifter om oegentligheter i den colombianska adoptionsverksamheten samt deltagit vid möten om samarbetsavtal.

Fram till 1998 fattades beslut om adoption i Colombia och godkändes av NIA. Under 1980-talet fattades dock i flera fall beslut även i svensk domstol eftersom det slutliga adoptionsbeslutet från Colombia dröjde eller inte kom alls. Från 1998, efter att Colombia ratificerat 1993 års Haagkonvention, erkändes det colombianska adoptionsbeslutet automatiskt i Sverige.

5.5.3 Aktörer i Colombia

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

År 1968 etablerades det statliga colombianska institutet för familjeomsorg – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). ICBF ansvarar för alla barn- och familjerelaterade frågor i landet, inklusive adoptionsfrågor (nationell och internationell adoption) och är centralmyndighet enligt Haagkonventionen. ICBF ligger sedan 2011 under Socialministeriet, innan dess låg myndigheten under Justitieministeriet. ICBF utfärdar riktlinjer för adoptionsverksamheten och utövar tillsyn gentemot såväl barnhem som utländska adoptionsorganisationer genom ett licensförfarande. Myndigheten finns på nationell, regional och lokal nivå och har 33 regionala kontor och 215 lokala centra i hela landet. I Bogotá finns ICBF:s centrala enhet för adoptionsverksamheten i landet. De hanterar alla adoptionsansökningar och fördelar adoptionsärendena mellan de lokala ICBF-kontoren. Det är det lokala ICBF som beslutar om lämplig familj för varje enskilt barn bland de ansökningar man fått från ICBF:s centrala enhet. ICBF kan placera ett barn i fosterhem eller på institution (statligt barnhem eller privat barnhem). I första hand ska barnet placeras i fosterhem.[18] Fosterhemmen har ofta flera barn och får ersättning per barn.

[18] Artikel 59 lag 1098 från 2006.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Privata barnhem (Institucion Autorizada para desarollar el Programa de Adopciones)

I Colombia har privata barnhem en viktig roll i den internationella adoptionsverksamheten. Barnhemmen kallas "Institucion Autorizada para desarollar el Programa de Adopciones", IAPA. De är licensierade av ICBF och bedriver på uppdrag av ICBF olika verksamheter inom adoptionsprogrammet och den internationella adoptionsverksamheten. Barnhemmen har haft mödrahem kopplade till verksamheten.

Totalt har åtta barnhem varit licensierade av ICBF över tid. Det är: FANA (grundades 1972 i Bogotá), CRAN (grundades 1979 i Bogotá, deras första samarbete var med AC), Ayúdame (startade 1977 i Bogotá, AC började samarbeta 1980), Los Pisingos (startades 1968 i Bogotá, AC blev första samarbetsorganisationen 1979 och den största mottagaren av barn), Chiquitines (grundades 1978 i Cali), Casita Nicolás (grundades 1978 i Medellin), Casa de Maria y el Niño (grundades 1980 i Medellin) och La Casa de la Madre y el Niño (grundades 1942 i Bogotá, samarbetade med La Casa-föreningen).[19]

Till en början skötte barnhemmen själva en stor del av adoptionsprocessen. Från och med 1981 skärptes styrningen och ICBF fick en allt tydligare roll i adoptionerna och gentemot barnhemmen. I början av 2000-talet började ICBF placera barn på de privata barnhemmen. ICBF betalar en vårdavgift men enligt uppgift från barnhemmen täcker det inte hela kostnaden för placeringen. Barnhemmen är därför beroende av de inkomster som kommer genom donationer och samarbeten med näringslivet.[20]

Domstolar

Familjedomstolar i olika delar av landet fattar beslut om adoption. Fram till 1989 fattade domstolen beslut i två steg, det slutliga adoptionsbeslutet fattades ofta när barnet befann sig i sitt nya hemland. Detta ändrades med den nya lagen 1989 och domstolen fattar därefter beslut innan barnet lämnar Colombia.

[19] A-C Gudmundsson m.fl. (2015), s. 280–281.
[20] Möte med föreståndare på barnhemmen CRAN 2022-11-01 och Chiquitines 2022-11-03.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

5.5.4 Reglering före 1975 – adoption är ett civilrättsligt avtal utan inblandning av staten

Den första regleringen av adoption finns i den colombianska civillagen från 1887.[21] Från 1960 reglerades adoptioner i ett särskilt kapitel i lagen.[22] Det fanns dock ingen särskild reglering för internationella adoptioner i civillagen. Före 1975 kunde en adoption godkännas av notarius publicus utan kontroll av någon statlig aktör. Om föräldrarna ville lämna sitt barn för adoption kunde detta ordnas administrativt av en notarie, med eller utan advokat. Därefter kunde barnet registreras under ett nytt namn på registermyndigheten. Det var ett civilrättsligt kontrakt som kunde hävas av parterna. Adoptioner dokumenterades inte centralt, eftersom de fortfarande omfattades av privaträtten och det inte fanns någon statlig kontroll. Dokumentationen om adoptionen förvarades på notariekontor runt om i Colombia.[23]

Det fanns två olika adoptionsformer; stark och svag adoption. En stark adoption innebar att alla rättsliga band till de biologiska föräldrarna upphörde. Vid svaga adoptioner behöll barnet i vissa fall ett av de biologiska föräldrarnas två efternamn och hade endast viss begränsad arvsrätt efter adoptivföräldrarna. Denna skillnad kvarstod fram till 1989.

Adoptioner som godkänts av notarius publicus har aldrig erkänts eller godkänts av svenska myndigheter utan adoptanterna har hänvisats till att ansöka om adoption vid svensk domstol. Det är dock inte känt huruvida domstolarna ansett sig kunna godta uppgifterna i sådana dokument utifrån den svenska lagens krav på samtycken till adoption och utredning om barnets bakgrundsförhållanden.[24]

[21] Colombian civil code, 1887, lag 57.
[22] Lag 140 från 1960.
[23] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021).
[24] O. Hellberg (1988), *Erkännande av internationella adoptionsbeslut*, s. 74 f.

5.5.5 1975 införs regler för internationell adoption

År 1975 trädde en ny adoptionslag i kraft som även reglerade internationell adoption.[25] Fortsatt fanns två adoptionsformer: svag och stark adoption. En juridisk åtskillnad gjordes mellan det administrativa och det rättsliga adoptionsförfarandet. Det administrativa förfarandet, som hanterades av ICBF, krävde en övergivandeförklaring för barnet, att det saknades information om barnets föräldrar eller att det fanns ett samtycke till adoption från föräldrarna. Det rättsliga förfarandet innebar att en domstol fattade beslut om adoptionen. Det räckte inte längre med enbart moderns samtycke för adoption utan det krävdes även att ICBF bedömt att barnet var tillgängligt för adoption. Adoptivföräldrar som var bosatta utomlands måste komma till Colombia och personligen inställa sig hos ICBF eller i domstolen.[26]

Från och med 1981 fick barn endast lämnas för adoption genom ICBF. Tidigare hade enskilda sökande kunnat ta direkt kontakt med ICBF:s regionkontor, men nu skulle alla sökande gå via ICBF centralt. Ansökningarna skickades sedan till ICBF:s regionkontor för beviljande och sedan till lokal familjedomstol. ICBF auktoriserade också de privata barnhem som fick bedriva adoptionsverksamhet. Ansökningar till de privata institutionerna kunde dock fortfarande skickas direkt till de godkända privata institutionerna. Barnhemmen tog till en början emot barn från hela landet men i mitten på 1980-talet blev det förbjudet att flytta barn från en region till en annan.[27] Upphittade övergivna barn lämnades till ICBF som försökte spåra släktingar genom att annonsera i tidningar och leta i bostadsområden. Andra barn lämnades direkt av modern till ICBF eller till ett barnhem. Om ingen besökte eller frågade efter barnet kunde ICBF förklara barnet som officiellt övergivet och en adoptivfamilj utses. ICBF hade tre månader på sig att utreda barnets situation, man sökte inte i hela barnets nätverk och adoptionsprocessen gick mycket snabbt.[28]

Domstolen fattade beslut i två steg: i det första godkände domstolen adoptionsansökan och dokumenten för barnet. ICBF utfär-

[25] Lag 5 från 1975.
[26] Skrivelse från svenska ambassaden i Bogotá 1976-02-25 med information om den nya lagstiftningen.
[27] A-C Gudmundsson m.fl. (2015) s. 276.
[28] Möte med företrädare för ICBF:s regionkontor i Cali 2022-11-04.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

dade utresetillstånd för barnet till Sverige. Det andra steget, själva adoptionsbeslutet, togs i domstol när barnet ofta befann sig i sitt nya hemland. Barnets födelsebevis ändrades och barnet skrevs in med sina nya föräldrars efternamn. NIA godkände adoptionen. Ibland kunde det dröja flera år innan adoptionsbeslutet skickades från Colombia trots att adoptionen var genomförd. Det hände också att domsluten arkiverades och aldrig sändes till Sverige. Eftersom det saknades ett beslut om adoption som kunde godkännas i Sverige var barnets rättsliga ställning osäker och adoptivföräldrarna kunde inte ansöka om svenskt medborgarskap för barnet. För att lösa detta problem och ge barnet rättsliga föräldrar ansökte adoptivföräldrarna om adoption i svensk domstol i stället för att avvakta ett svenskt godkännande av det colombianska beslutet.[29]

5.5.6 Från 1989 stärks barnets rättigheter i adoptionsprocessen

År 1989 trädde lagen om minderåriga (Código del menor) i kraft och adoptionslagen från 1975 upphävdes. Fokus flyttades från ursprungsfamiljens rättigheter till barnets rättigheter. Svag adoption avskaffades och endast stark adoption blev möjlig. Adoption definierades som en skyddsåtgärd. Moderns samtycke till adoption kunde endast lämnas efter förlossningen och modern kunde återkalla sitt samtycke inom en månad efter att det lämnats. Alla adoptioner måste ske via auktoriserade aktörer, såväl i Colombia som i mottagarlandet. Adoptionsprocessen omfattade en administrativ process där ICBF utredde barnets bakgrund och en juridisk process där domstolen prövade om barnet kunde adopteras.

Lagen kompletterades 1994 med nya riktlinjer som bland annat innebar att barn under 18 år måste ha förklarats övergivna för att kunna adopteras, alternativt måste föräldrar eller defensor de familia ha godkänt adoptionen (art. 92). Samtycke till adoption från dem som hade föräldraansvar skulle lämnas personligen till defensor de familia, som skulle informera om vad en adoption innebar.[30] Till

[29] A-C Gudmundsson m.fl. (2015) s. 279 samt NIA 42:18/84.
[30] (Resolución Nr. 1267 av 1994), artikel 92 och 94.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

skillnad mot tidigare skulle också det slutliga adoptionsbeslutet vara godkänt i domstol innan barnet lämnade Colombia.[31]

Enligt lagen hade varken ICBF eller de privata institutionerna rätt att kräva direkt eller indirekt ersättning för ett barn. I samma bestämmelse slås fast att föräldrar inte kan få ersättning för att de överlämnar barn för adoption och att de inte får utsättas för påtryckningar för att lämna samtycke till adoption. För auktorisation av privata institutioner utgick man från att institutionerna inte drevs i vinstsyfte och att de stod under myndigheternas kontroll. ICBF kunde kräva full tillgång till institutionernas konton, arkiv och dokument, och också ha en representant i institutionernas styrelse.[32]

Colombia ratificerade barnkonventionen 1991 och 2003 det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. År 1993 signerade Colombia 1993 års Haagkonvention och konventionen ratificerades i juli 1998. Den trädde i kraft i colombiansk lag den 1 november 1998.

5.5.7 Från 2006 införs skärpta krav på samtycke och förbud mot donationer till privata barnhem

År 2006 skärptes lagstiftningen ytterligare avseende både nationella och internationella adoptioner. Då upphävdes lagen om minderåriga och ersattes med barn- och ungdomslagen (Código de la Infancia y la Adolescencia).[33] Efter en dom 2003 i Högsta domstolen i Colombia skärptes kraven på informerat samtycke vid adoption och samhällets stöd till ensamstående mödrar skulle förstärkas. Bakgrunden var ett fall där modern gett sitt samtycke strax efter förlossningen, men ångrat sitt beslut en kort tid efter. Då hade barnet redan adopterats av ett utländskt par. En annan förändring var att blivande mödrar under 18 år inte längre fick tas emot på de mödrahem som drevs av de privata barnhemmen. De skulle i stället få stöd och hjälp via olika ICBF-program.[34] Man skärpte även reglerna om donationer till barnhemmen. Det infördes ett totalt förbud mot donationer från utländska personer eller institutioner till colombianska barnhem som ersättning för adoption av barn, adoptiv-

[31] Brev från svenska ambassaden i Bogotá till NIA 1990-11-01.
[32] Código del Menor, Nr. 2737 av 27 november 1989, artikel 120, 125 och 127.
[33] Lag 1098 från 2006.
[34] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 15–24 mars 2006, dnr 74:19:40/06.

föräldrar kunde inte längre göra en donation till barnhemmet före adoptionen.[35]

Adoptionsprocessen består fortsatt av den administrativa processen som sköts av ICBF och den juridiska processen som sker i domstol. Den administrativa processen får pågå i högst 18 månader och ska leda fram till ett beslut om barnet kan återgå till den biologiska familjen eller om barnet är tillgängligt för adoption.[36] Utredningen görs av ICBF och de privata barnhemmen som har särskilda adoptionskommittéer bestående av en representant från ICBF, föreståndaren för barnhemmet, en socialarbetare och en psykolog.[37] ICBF står för 80 procent av besluten och 20 procent beslutas av de privata barnhemmen.[38] Om barnets föräldrar inte samtycker till beslutet så är det domstolen som bestämmer om beslutet är rätt. Domstolen inhämtar personbevis, besöker familjen och talar med barnet. Det är en del av den administrativa processen. I den juridiska processen kontrollerar domstolen utredningen av barnet och att adoptivföräldrarna uppfyller kraven enligt den colombianska lagstiftningen. Föräldrarna får vårdnaden om barnet under en prövotid om två till tre veckor innan domstolen beslutar om adoption.[39] När adoptionsbeslutet vunnit laga kraft utfärdas ett intyg som bevisar att adoptionen är genomförd enligt 1993 års Haagkonvention. Barnets nya efternamn skrivs in i civilregistret i den stad där barnet tidigare är inskrivet, vilket vanligtvis är barnets födelsestad. Barnet får ett colombianskt pass i den stad där barnet adopteras. Därefter ansöker adoptivföräldrarna om ett svenskt pass på svenska ambassaden i Bogotá.[40]

Enligt ett prejudicerande beslut i Constitutional Court från 2013 som gällde barn till föräldrar som förlorat den juridiska vårdnaden om sitt barn, skulle ICBF söka efter släktingar i sjätte led innan barnet kunde förklaras tillgängligt för adoption.[41] Eftersom detta ledde till att utredningarna tog mycket lång tid och barnen blev kvar på institution ändrades kravet 2016 till att släktingar skulle sökas i fjärde led. År 2013 kom krav på att man som utländsk adoptionssökande behövde vara öppen för barn med särskilda behov

[35] Artikel 74 lag 1098 från 2006.
[36] Möte med företrädare för ICBF:s regionkontor i Cali 2022-11-04.
[37] Artikel 73 lag 1098 från 2006.
[38] Möte med företrädare för barnhemmet Chiquitines i Cali 2022-11-03.
[39] Möte med domare från familjedomstolen de la Mesa 2022-11-02.
[40] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 22–31 maj 2013.
[41] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 22–31 maj 2013.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

(Resolución 4274). Anledningen var att de barn som var aktuella för adoption hade andra behov än tidigare. Kraven på de sökande har också skärpts.[42]

5.6 Generellt om oegentligheter i Colombias adoptionsverksamhet

Rapporter om oegentligheter har förekommit i Colombia ända sedan de internationella adoptionerna ökade i antal under andra halvan av 1970-talet. Det har gjorts några få granskningar i Colombia av den internationella adoptionsverksamheten. Det har också gjorts granskningar i colombiansk media och det finns exempel på brottsutredningar och rättsfall som rör oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten. Den nederländska granskningskommissionen granskade adoptioner från Colombia och konstaterade att det förekommit olika typer av oegentligheter i de nederländska adoptionerna.[43] Även den franska utredningen har redogjort för oegentligheter i Colombia.[44] I januari 2025 kom en delrapport från den norska utredningen som bland annat beskriver oegentligheter i den norska adoptionsverksamheten i Colombia.[45]

I detta avsnitt går vi igenom vad som framkommit generellt om oegentligheter i internationella adoptioner från Colombia.

5.6.1 Utbredd korruption och illegala adoptioner

Korruptionen i Colombia är ett utbrett problem i samhället. Olika faktorer har bidragit till detta, bland annat narkotikahandeln, den väpnade konflikten, svag reglering och övervakning från myndigheter samt ineffektiv brottsbekämpning. En hög korruptionsnivå kan indikera att det också finns en risk för att rättssäkerheten i landets adoptionssystem är låg även om det inte nödvändigtvis behöver innebära det.[46] Vi har vid möten med olika aktörer i Colombia fått

[42] Information från AC 2024-06-24.
[43] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021).
[44] Gouvernement, *Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l´adoption internationale en France, Rapport définitif*, Octobre 2023.
[45] Granskningsutvalget for utenlandsadopsjoner. Delrapport om Ecuador og Colombia 2025-01-22.
[46] Statskontoret (2021), s. 83.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

beskrivningar att korruptionen i landet är utbredd.[47] Trots en väl utvecklad adoptionslagstiftning, finns risk för oegentligheter även i den internationella adoptionsverksamheten till följd av den utbredda korruptionen.[48]

I en underlagsrapport till den colombianska sanningskommissionen beskrivs att det ökande intresset för internationella adoptioner från Colombia under 1970-talet bidrog till en ökning av tillgången på barn för adoption. Brister i statlig kontroll tillsammans med en väpnad konflikt gynnade tillväxten av en adoptionsmarknad och därmed också illegala adoptioner. Ekonomiska incitament har varit drivande och medfört att det etablerats nätverk som letat efter barn och som underlättat processen att göra barn tillgängliga för adoption. Det har tagit sig flera uttryck, exempelvis kidnappning av barn, förfalskning av adoptionshandlingar och expressadoptioner som inte följer lagstiftningen. Det har också funnits brister hos ICBF, polisen och rättssystemet när det gäller att söka efter barnens familjer innan de förklarats övergivna och tillgängliga för adoption. Offentliga tjänstemän vid colombianska myndigheter och inom rättsväsendet har varit en del av detta. Många händelser som är kopplade till illegala adoptioner har ägt rum utan att ansvariga har ställts till ansvar. Kopplingar mellan barnhem och den politiska eliten bedöms ha underlättat barnhemmens internationella adoptionsverksamhet. Sammantaget har adoptionsverksamheten beskrivits som en ”business” som generar stora pengar.[49]

Barnrättskommittén[50] har i flera granskningar av hur Colombia efterlever barnkonventionen uttalat sig om de internationella adoptionerna. I en granskning 2006 uttryckte kommittén oro över det höga antalet internationella adoptioner och att endast hälften av adoptionerna administrerades av ICBF. Kommittén var särskilt oroad över de privata barnhemmen, att de innebar en ökad risk för ekonomisk vinning i samband med adoptioner samt att det strider mot artikel 21 i konventionen.[51] I sin granskning 2010 upprepade

[47] Möte med Defensoria del Pueblo 2022-11-02 och möte med Chiquitines 2022-11-03.
[48] Möte med Defensoria del Pueblo 2022-11-02.
[49] Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022).
[50] FN:s kommitté för barnets rättigheter i Genève övervakar efterlevnaden av barnkonventionen. Varje konventionsstat rapporterar till kommittén vart femte år. Efter att kommittén har tagit del av alla rapporter drar den slutsatser och ger rekommendationer till staterna om hur barnkonventionen ska genomföras (concluding observations).
[51] Committee on the Rights of the Child, Forty-second session, 8 June 2006, Concluding observations: Colombia.

kommittén oron över att inte alla adoptioner administrerades av ICBF. De pekade också på att privata barnhem bedrev hem för gravida kvinnor vilket enligt kommittén kunde påverka kvinnornas beslut att ge samtycke till adoption och främja försäljning av barn för adoption. Kommittén rekommenderade att alla nationella och internationella adoptioner skulle administreras av ICBF och att Colombia skulle förbjuda adoption genom privata hem för gravida kvinnor.[52] Vid granskningen 2015 konstaterade Barnrättskommittén att antalet internationella adoptioner var fortsatt högt och att nationella adoptioner inte prioriterades. De konstaterade återigen att alla adoptioner inte administrerades direkt av ICBF och att de privata barnhemmen fortfarande förmedlade adoptioner vilket ökade risken för otillbörlig ekonomisk och annan vinning, inklusive att barn såldes för adoption. Kommittén rekommenderade Colombia att bland annat stärka insatserna för att prioritera inhemska adoptioner, att säkerställa att alla nationella och internationella adoptioner administrerades genom ICBF samt förbjuda adoption genom privata barnhem där det fanns risk för otillbörlig ekonomisk eller annan vinning.[53]

5.6.2 Adoptioner i krissituationer ökar risken för oegentligheter

Naturkatastrofer, konflikter och andra allvarliga situationer som leder till att barn skiljs från sina föräldrar kan missbrukas för att genomföra internationella adoptioner.

I Colombia har den långvariga väpnade konflikten i landet inneburit en ökad risk för att barn tas eller skiljs från föräldrarna. Detta beskrivs i den colombianska sanningskommissionens rapport[54] liksom i en underlagsrapport[55] till sanningskommissionen. Enligt rapporterna medförde den väpnade konflikten under 1970–1990-talen att många barn blev föräldralösa. Kvinnliga gerillasoldater kunde bli ofrivilligt gravida och hade inte möjlighet att ta hand om sina barn. Även om det inte är möjligt att fastställa ett direkt orsakssamband

[52] Committee on the Rights of the Child, Fifty-fourth session 25 May-11 June 2010, Concluding observations: Colombia.
[53] Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Colombia (CRC/C/COL/4–5) at its 1955th and 1957th meetings (see CRC/C/SR.1955 and 1957), held on 20 and 21 January 2015, and at its 1983rd meeting, held on 30 January 2015.
[54] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022).
[55] Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022).

mellan den väpnade konflikten och internationella adoptioner finns exempel på oegentligheter som hänger ihop med krigets effekter och situationen för befolkningen i landet. I rapporten beskrivs ett antal exempel på barn som adopterats internationellt efter att deras föräldrar förts bort eller mördats i konflikten. Ett av exemplen rör en pojke som förklarades övergiven efter att hans mor förts bort och mördats av en paramilitär grupp och sedan adopterats till Sverige 1993. Ett annat exempel är en pojke som 1995 togs tillsammans med sina syskon från sitt hem av okända män i militäruniform. Modern fördes bort och mördades. Barnen adopterades sedan av ett par i USA.

Ett annat exempel på krissituation är Armero-katastrofen där staden Armero begravdes av ett jordskred efter ett vulkanutbrott 1985. Fler än 20 000 av stadens 29 000 invånare omkom. Den totala dödssiffran efter katastrofen uppgick till 23 000 personer. Räddningsinsatserna kom sent och var dåligt organiserade. Vuxna och barn fördes till närmaste regionstad, men registreringen av överlevande var bristfällig. Enligt Fundación armando Armero, som arbetar aktivt för att hitta och återförena överlevande vuxna barn med sina föräldrar, fördes barn bort och såldes av kriminella organisationer. De har nu 524 vuxna personer registrerade som utifrån dokumentation, videofilmer och vittnesmål på plats ska ha överlevt katastrofen. De misstänker att många av dessa kan ha adopterats internationellt.[56]

5.6.3 Advokater har varit drivande i handel med barn

På 1970-talet var det möjligt för advokater i Colombia att enligt då gällande lagstiftning förmedla barn till utländska familjer. Genom att ha direktkontakt med barnens mödrar kunde advokaterna hitta barn till utländska familjer och hjälpa dem genom adoptionsprocessen tills adoptionen var genomförd. För detta kunde de få bra betalt.

Ett sådant exempel uppdagades i Colombia 1981. En advokat anklagades för att sedan mitten av 1970-talet ha stulit och kidnappat cirka 500 barn från deras föräldrar. Fattiga mödrar hade övertygats att sälja sina barn. Advokaten anklagades för att ha samarbetat med den colombianska folkbokföringsmyndigheten, med den högsta barnavårdande myndigheten (ICBF) och med barnkliniker. Advoka-

[56] Möte med representanter för Fundación armando Armero, 2022-11-02.

ten uppgavs ha haft kontakter inom colombianska UD och med en konsul i Spanien, dit barnen först fördes. Advokaten uppgavs också ha haft agenter i Sverige. Barnen skulle ha sålts till adoptivföräldrar i Sverige, Frankrike, Spanien och USA genom advokaten och hans organisation. Organisationen hade kontakt med två barnkliniker i den fattiga delen av södra Bogotá där de tog emot fattiga eller ensamstående havande kvinnor som bland annat övertygades om att deras barn dött vid födseln. När tillgången på barn minskade i Bogotá hade barn kidnappats i byarna runt staden. Advokaten hade fem hus dit barnen fördes i väntan på adoptivföräldrar. Adoptivföräldrarna fick betala 365 kronor per dag för barnens uppehälle. I regel fanns 15 barn ”i reserv” för försäljning. Barnen registrerades hos myndigheterna av en kvinna under falskt namn och med falska papper. Därefter kom man överens om adoption med en adoptivfamilj som fick betala mellan 7 500–15 000 USD för ett barn. Samma kvinna som figurerade i födelsebeviset uppträdde som moder inför de colombianska myndigheterna för att adoptionen skulle godkännas. Advokatens sekreterare hade figurerat som mor till 15 av barnen. Under utredningen, som leddes av en domare, kallade man in nunnor, sjuksköterskor samt åldrande och gifta kvinnor som också agerat mödrar till barnen.[57]

De colombianska myndigheterna vidtog åtgärder för att minska advokaternas makt. År 1981 skärptes reglerna för hur adoptioner skulle genomföras. Enligt de nya kraven skulle alla adoptioner gå genom ICBF och via vissa licensierade barnhem. Det skulle minska advokaternas möjligheter att tjäna pengar på privata adoptioner vid sidan av systemet.[58]

5.6.4 Oklarheter kring hur barn blivit tillgängliga för adoption

Det har funnits oklarheter om hur barn i Colombia blivit tillgängliga för adoption. Även om det kan se korrekt ut i dokumenten, kan barnet ha blivit tillgängligt på ett oegentligt sätt. Exempelvis kan ett barn ha förklarats övergivet utan att det gjorts en tillräcklig utredning eller att en mor kan ha tvingats att lämna samtycke till omhändertagande eller adoption av sitt barn. Några uppmärksam-

[57] DN 1981-07-22, Colombiansk advokat kidnappade 500 småbarn.
[58] C. Lindgren (2010). *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*. Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, s. 107–108, 112.

made rättsfall vad gäller adoptionsbeslut ledde till att Constitutional Court genomförde en utredning av ICBF:s arbete där man kom fram till att ICBF inte gjort tillräckligt noggranna utredningar av barnens bakgrund innan barnen förklarats tillgängliga för adoption.[59] Det finns också exempel där mödrar fått information om att deras barn avlidit i samband med födseln och att barnet sedan adopterats utomlands. Detta beskrivs också i den nederländska kommissionens granskningsrapport.[60]

Barn förklaras övergivna utan närmare utredning

I våra intervjuer med olika aktörer i Colombia har det framkommit att många barn omhändertogs och förklarades övergivna av ansvariga myndigheter i Colombia under 1970- och 1980-talen. Det sades att barnen hittats utanför kyrkor eller på gatan. I andra fall hade modern lämnat barnet till en släkting eller bekant och sedan inte återkommit för att ta hand om sitt barn. En mor kunde också lämna felaktiga kontaktuppgifter så att hon inte skulle kunna nås. Barnen saknade ofta födelsebevis eller annan dokumentation. Det finns också exempel på barn till föräldrar med missbruk som förklarats övergivna när föräldrarna tagits in på klinik för behandling. Ansvariga myndigheter gjorde vid den här tiden inte alltid tillräckliga utredningar för att ta reda på om det fanns någon i barnets familj som kunde ta hand om barnet. Processen gick ofta fort. Barnet förklarades övergivet och gick vidare för internationell adoption.[61]

Barn som omhändertagits lämnas vidare för adoption

I intervju med ursprungsföräldrar i Colombia har det också framkommit exempel där barn tagits om hand av sociala myndigheter eller privata barnhem och sedan lämnats för adoption. I vissa fall har barnets mor, efter att ha fått information om att hon skulle kunna träffa barnet löpande eller att omhändertagandet gällde för en tid, gett sitt samtycke till omhändertagande (inte samtycke för

[59] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 22–31 maj 2013.
[60] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021).
[61] Möten med AC:s kontaktperson i Colombia, 2022-10-31 och med företrädare för ICBF:s regionala kontor i Cali, 2022-11-04.

adoption). När modern kommit för att träffa barnet har hon fått information om att hon inte får göra det och att hon gett sitt samtycke till att lämna bort det. I andra fall har barnet förklarats övergivet då modern inte besökt barnet under en tid. Barnet har då lämnats för adoption.[62]

Samtycke till adoption saknas, är falskt eller har inhämtats på felaktigt sätt

I den adoptionsskandal som avslöjades i Colombia 1981 utgav sig personer falskt för att vara mor till ett barn och gav sitt samtycke till adoption. Barnen adopterades sedan internationellt. Enligt en företrädare för ett regionalt ICBF-kontor har fattigdom inte varit ett giltigt skäl för att ge samtycke till adoption. Men i praktiken har det tolkats som ett samtycke när modern uttryckt att hon inte kan ta hand om sitt barn, exempelvis på grund av fattigdom. Det finns också exempel där anställda på sjukhus skrivit under dokumentet för samtycke i stället för modern.[63] Vi har också tagit del av ett vittnesmål från en kvinna som födde ett barn på sjukhus när hon var 16 år. Hon fick inte se sitt barn efter födseln och trodde länge att barnet hade avlidit. Barnet hade adopterats internationellt. Efter att ha sökt och hittat sitt vuxna barn framkom av adoptionshandlingarna att kvinnan uppgetts vara 18 år vid förlossningen vilket var ett ålderskrav för att kunna ge samtycke och att hon givit samtycke för adoption av barnet. Adoptionen var inte registrerad i någon domstol.[64]

Mödrahem har ställt krav på unga mödrar att adoptera bort sitt barn

De privata barnhemmen har fått barn till sig på olika sätt. Socialarbetare på barnhemmen kunde till en början åka ut i provinserna och ta med sig omhändertagna barn som lämnats till ”nunne-inrättningar”. Det förbjöds senare, men i stället kunde mödrarna ta sig till något av de privata barnhemmen och lämna sitt barn där.[65]

[62] Möte med ursprungsföräldrar i Bogotá, 2022-11-01.
[63] Möte med företrädare för ICBF:s regionala kontor i Cali 2022-11-04.
[64] Möte med ursprungsföräldrar i Bogotá, 2022-11-01.
[65] Möte med en av AC:s tidigare landansvariga i Colombia 2024-04-10.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Flera av de privata barnhemmen som är eller varit licensierade av ICBF har bedrivit mödrahem där blivande mödrar fått bo under graviditeten och fått vård i samband med födseln. Det här har setts som ett sätt att hjälpa unga och ofta fattiga kvinnor som blivit gravida. Men mödrahemmen beskrivs också som ett exempel på att unga kvinnor tvingats lämna bort sitt barn. Mödrahemmet har sagt till kvinnan att hon själv väljer om hon vill behålla barnet eller lämna bort det efter födseln. När barnet väl är fött och modern velat behålla barnet har mödrahemmet sagt att hon då måste betala för sina och barnets kostnader för den tid hon varit på mödrahemmet. Om hon inte betalar måste hon lämna ifrån sig barnet. De flesta mödrar har inte haft möjlighet att betala och tvingats lämna ifrån sig sitt barn. Mödrahemmen har anklagats för att utnyttja unga kvinnors sårbarhet och brist på pengar. Kvinnorna har haft små möjligheter att påverka sin situation.[66] Detta beskriver även den norska utredningen.[67] I dag finns inga mödrahem kvar.

5.6.5 Döljande av ursprung

Att dölja barnets ursprung kan vara en medveten handling för att dölja en oegentlig adoption. Det kan till exempel göras genom att uppge falska namn och falsk födelseort i födelsebeviset eller felaktigt uppge att barnets föräldrar är okända. När det gäller adoptioner före 1975 kan det också bero på att mödrarna hade rätt att vara anonyma.[68] Modern kan också själv ha lämnat felaktiga uppgifter i födelsebeviset för att dölja barnet för sin familj eller för att hon var rädd för att bli bestraffad av myndigheterna.[69] Övergivna barn har givits ett namn och ett uppskattat födelsedatum av ICBF. I Colombia upprättas en ny födelseattest i samband med adoption, varvid barnet får adoptivföräldrarnas namn och ibland ett nytt förnamn. Om det ursprungliga födelsebeviset inte bevaras försvårar det möjligheterna att spåra den ursprungliga familjen. Organisationen Plan Ángel Foundation uppger att i nio av tio av de ärenden som de arbetar med så stämmer inte den historia som den adop-

[66] Möte med ursprungsföräldrar i Bogotá, 2022-11-01, möte med svensk adopterad från Colombia, 2022-10-31.
[67] Granskningsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025).
[68] Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022), s. 21.
[69] Möte med företrädare för ICBF:s regionkontor i Cali 2022-11-04.

terade har i sina adoptionsdokument. Många kan därför inte hitta sina familjer genom dokumentationen. Plan Ángel arbetar därför med DNA-tester i sina ursprungssökningar.[70]

5.6.6 Brister i ICBF:s kontroll av de privata barnhemmen

Procuraduria General de la Nación i Colombia, som kan jämföras med den svenska Justitiekanslern publicerade 2012 en granskningsrapport av adoptionsverksamheten inom ICBF och de privata barnhemmen. Syftet med granskningen var att säkerställa att ICBF uppfyllde kraven som centralmyndighet för adoptionsprogrammet på nationell och internationell nivå och att de privata barnhem som ingick i adoptionsprogrammet följde ICBF:s krav och riktlinjer. Enligt rapporten är ICBF:s uppdrag i adoptionsprogrammet att bevilja licenser till de privata barnhemmen och bedriva tillsyn och rådgivning till barnhemmen. På så sätt ska ICBF säkerställa en bra kvalitet i adoptionsprogrammet och garantera barns och ungdomars rättigheter i den verksamhet som barnhemmen utför på uppdrag av ICBF.

I granskningsrapporten framkom bland annat följande:

- Licenserna mellan ICBF och de privata barnhemmen var otydliga och ICBF hade inte förnyat licenserna i tid. Det framgick inte heller hur ofta ICBF skulle besöka barnhemmen för tillsyn.
- ICBF hade inte genomfört någon årlig tillsyn av barnhemmen. Den senaste tillsynen gjordes 2007 (fem år tillbaka) i samband med att licenserna för barnhemmen förnyades. Förklaringen enligt ICBF:s personal var att de inte bedrev tillsyn genom årliga tillsynsbesök, utan i varje enskilt adoptionsärende när ICBF deltog i barnhemmens adoptionskommittéer. Procuraduria konstaterade att det inte var så tillsynen skulle bedrivas.
- Kort efter att Procuraduria besökt barnhemmen i april 2012 genomförde ICBF tillsynsbesök vid samtliga barnhem. Av ICBF:s tillsynsanteckningar framgick flera brister på barnhemmen. Det handlade bland annat om felaktig kompetens i barnhemmens adoptionskommittéer, bristfällig administration, oklarheter kring adoptionskostnader och donationer och bristande redovisning. Procuraduria konstaterade att bristerna kan

[70] Möte med företrädare för Plan Ángel Foundation 2022-11-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ha funnits sedan den senaste tillsynen, dvs fem år tillbaka, utan att åtgärdas.

– Brister i barnhemmens dokumentation av adoptionsärenden. Procuraduria pekade på att relevanta handlingar måste finnas i de olika stegen i adoptionsprocessen.
– Bristande styrning av adoptionskostnader. Det fanns oklarheter kring kostnaderna inom adoptionsprogrammet, om de uppfyllde de krav som ställdes på verksamheten och vem som bestämde vad som var minimistandard i verksamheten. På ICBF:s webbsida framgick avgifterna för de administrativa kostnaderna men inte hur de reglerades.
– Donationer är en viktig inkomstkälla för barnhemmen. Det skiljde sig åt mellan barnhemmen hur donationerna redovisades, vissa barnhem var mer transparenta än andra.

Procuraduria lämnade flera rekommendationer i rapporten, bland annat att ICBF skulle genomföra tillsyn av barnhemmen varje år och att ICBF skulle skärpa styrningen av administrativa kostnader och redovisning av barnhemmens finansiering.[71]

5.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

5.7.1 Inledning

I detta avsnitt går vi igenom vilka oegentligheter som framkommit i den svenska adoptionsverksamheten i Colombia, vad svenska aktörer känt till om oegentligheter och hur de agerat för att förhindra eller hantera oegentligheter.

Av det material vi samlat in och analyserat kan vi konstatera att de största problemen under 1970- och 1980-talet handlade om privata adoptioner och handel med barn genom advokater. Så länge adoptionerna genomfördes genom de svenska auktoriserade adoptionsorganisationerna sågs verksamheten i Colombia som ett före-

[71] Procudaria General de la Nacion (2012), *Informe de Vigilancia Superior sobre el Programa de Adopción*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

döme vad gällde lagstiftning och med en central myndighet som kontrollerade adoptionsverksamheten. Efter hand har dock problem uppdagats i själva organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten i Colombia där privata barnhem och mödrahem finansierats med höga donations- och vårdavgifter.

Den svenska tillsynsmyndigheten har genomfört sex resor till Colombia: 1981, 1985, 1992, 1994, 2006 och 2013. Alla resor har inte varit renodlade tillsynsresor. Vår genomgång av arkivmaterial visar att det är först på 2000-talet som tillsynsmyndigheten började ställa högre krav på adoptionsorganisationerna i samband med auktorisationsansökan. Det gällde framför allt redovisning av adoptionsavgifter.

5.7.2 Problem med privata adoptioner

När adoptionerna från Colombia kom i gång i början av 1970-talet så var det i form av privata adoptioner. Som vi beskrivit i avsnitt 5.3 uppskattas antalet privata och enskilda adoptioner från Colombia till totalt cirka 500 från 1973 fram till i dag. Ungefär 70 procent av de privata adoptionerna genomfördes under perioden 1976–1984. Ända fram till början av 1980-talet var det möjligt för advokater att genom direkt kontakt med mödrar hitta barn till sökande och hjälpa dem att genomföra en adoption. Vissa barnhem föredrog också att ha direkt kontakt med sökande och inte samarbeta med någon adoptionsorganisation, exempelvis La Casa de la Madre y el Niño i Bogotá. NIA konstaterar vid besök i Colombia 1981 att privatförmedlade adoptioner från detta barnhem utgjort huvudparten av de privata adoptionerna från Colombia.[72]

I arkivmaterialet finns flera exempel under 1970- och början av 1980-talet där svenskar kontaktar svenska ambassaden i Bogotá med frågor om möjligheten att adoptera barn från Colombia. Ambassaden redogör för förutsättningarna för adoption, att det enligt colombiansk lag inte finns några formella hinder för utlänningar att på privat väg adoptera ett barn men att man måste anlita advokat för att klara det rättsliga förfarandet. Det är förenat med relativt stora kostnader och tar mycket tid. Ambassaden rekommenderar därför att man vänder till sig AC.[73] Det finns också något exempel

[72] NIA, Rapport från besök i Bogotá, Colombia 1981-05-31–06-03.
[73] Till exempel Svenska ambassaden Bogotá, Angående adoption i Colombia, 1979-07-10, dnr R34:12/84 och brev till adoptanter 1978-04-06, dnr R34: 12/109.

där enskilda ambassadtjänstemän tillfrågas om direkt hjälp i samband med adoption.[74]

År 1975–1977 hade NIA en försöksverksamhet där de begärde in information från kommuners socialförvaltningar angående uppgifter om utländska barn som anlänt till Sverige utan medverkan av NIA och AC. NIA hade tagit fram en särskild blankett som kommunerna kunde fylla i. Alla kommuner rapporterade inte och omfattningen på rapporteringen varierade. För Colombia rapporterades sammanlagt att sex barn kommit via privata kontakter 1975–1977. I två fall hade man via privat kontakt sammanförts med en advokat i Colombia som sammanfört dem med barnet. I två andra fall hade man genom privata kontakter adopterat direkt från barnhem eller från barnavårdsmyndighet. Ett par som bott utomlands hade fått hjälp genom vänner och svenska ambassaden att adoptera ett barn. Ytterligare ett exempel var ett par som via en svensk person som arbetade i Medellin fick kontakt med en colombiansk läkare som kände till olika barnhem.[75]

Vid ett internationellt adoptionssymposium i Bogotá 1979 lyfte de colombianska aktörerna att man saknade kontroll över hur adoptionerna gick till eftersom en adoption inte behövde godkännas av ICBF utan kunde göras genom advokat som klarade av formaliteterna vid domstol. Det sågs som ett känt faktum att det förekom köpslående om barn som adopterades. Ett sätt att öka kontrollen var att ge ICBF beslutanderätt i alla adoptionsfall.[76]

Ambassaden hade 1982 ett möte med ICBF som fått information om att 150 ensamstående svenskar avsåg att på privat väg adoptera barn från Colombia eftersom det var så dyrt att gå genom AC. Företrädarna för ICBF var rädda att privata adoptanter inte hade ”sina papper i ordning” eller kom till Colombia med ”falska papper” i och med att de inte kontrollerades av AC. Farhågan från ICBF var i första hand att kontrollen av adoptivföräldrarna i Sverige var bristfällig och inte att det kunde finnas oklarheter i hur barnen blivit tillgängliga för adoption i Colombia.[77] År 1984 begärde ICBF rapportering från NIA om samtliga svenska fall där svenska med-

[74] Svenska ambassaden Bogotá, 1978-03-17, dnr R34:12/92.
[75] NIA, Försök med statistik över barn som anlänt utan medverkan av NIA och AC 1975 till första kvartalet 1977, dnr 49:1071/75.
[76] Svenska ambassaden Bogotá, Adoptionssymposium i Bogotá 10–14 december 1979, dnr R34:nr 43.
[77] Svenska ambassaden Bogotá, Adoption av colombianska barn, 1982-03-30, dnr R 34: Vco 15/60.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

borgare mottagit barn för adoption från Colombia vid sidan av AC:s förmedling. ICBF hade uppfattat att denna typ av adoptioner förmedlats genom NIA och svensk socialförvaltning. I sitt svar skrev NIA att varken NIA eller socialnämnderna var förmedlingsorgan, att de inte förmedlade adoptioner som gick vid sidan av AC och att de därmed inte heller hade insyn i förmedlingsledet i den här typen av oberoende adoptionsärenden. Eftersom NIA ville tillmötesgå ICBF och bidra till säkra adoptioner lovade de ändå att samla in de begärda uppgifterna från kommunerna.[78]

Som en del i arbetet att öka kontrollen över de privata adoptionerna fick NIA också information via socialtjänsten och AC om enskilda personer i Sverige som misstänktes förmedla adoptioner från Colombia. Två fall uppdagades. I ett fall hade man fått vetskap via AC att det anordnats ett möte för blivande adoptivföräldrar där det delats ut informationsmaterial med tips och råd om hur man kunde gå till väga för att på egen hand adoptera genom ICBF:s lokala kontor i Manizales. Enligt AC hade en advokat i Manizales uppgivit att 120 barn kommit till svenska familjer via denna kontaktväg under årens lopp (8–10 år).[79] NIA övervägde olika sätt att hantera detta; att informera Socialdepartementet, kontakta polisen eller ta direkt kontakt med de berörda. NIA valde att kontakta personerna enskilt i brev med information om att de fått kännedom om att personerna förmedlat barn från Colombia. De uppmanades att omedelbart upphöra med verksamheten.[80] I båda fallen svarade personerna att de inte ägnat sig åt någon förmedlingsverksamhet utan endast delat med sig av sina egna erfarenheter till andra adoptivföräldrar. NIA lämnade därefter ärendena utan ytterligare åtgärd.[81] I verksamhetsberättelsen för 1979/80 skriver NIA att de genom rapporterna från kommunerna fått en relativt god överblick över de vägar på vilka barn kommer till Sverige för adoption.[82]

Att få kontroll över de privata adoptionerna var alltså i fokus både för de svenska och colombianska aktörerna.

[78] NIA, Rapportering i privata adoptionsärenden avseende colombianska barn, 1984-10-15, dnr 72:221/84.
[79] NIA, tjänsteanteckning 1983-07-11, dnr 49:194/83.
[80] NIA, Förmedling av adoptivbarn från Colombia, 1983-10-26, dnr 49:194/83.
[81] NIA, Yttrande med anledning av Er skrivelse dnr 49:194/83 och NIA, Förmedling av adoptivbarn från Colombia, 1983-10-26, dnr 49:194/83.
[82] NIA, Verksamhetsberättelse 1 juli 1979–31 december 1980.

5.7.3 Svenska adoptioner del i handel med barn i början av 1980-talet

Den första adoptionsskandalen i Colombia avslöjas 1979

Samtidigt som diskussionerna om ökad kontroll av adoptionsverksamheten pågick avslöjades den första adoptionsskandalen i Colombia. Svenska ambassaden i Bogotá kontaktade i februari 1979 UD och AC angående information om försäljning av colombianska barn till andra länder. En colombiansk tidningsartikel fanns bifogad och beskrev att en advokat som arbetade som Defensoria del menor vid ICBF i Boyaca anklagats för att ha stulit ett barn från ett sjukhus. När modern bad att få tillbaka sitt barn fick hon i stället ett annat barn. Advokaten, som hade arbetat sex år för ICBF, var försvunnen men en annan person som var inblandad berättade att barnet fanns i ett europeiskt land, kanske i Frankrike. En fördjupad utredning hade visat att det inte var första gången detta hände och man misstänkte att upp till tio barn kunde ha försvunnit på samma sätt.[83] Av arkivmaterialet framgår inte att det vidtas några åtgärder från svensk sida med anledning av informationen.

En mer omfattande adoptionsskandal avslöjas 1981

En mer omfattande adoptionsskandal avslöjas 1981. Som vi beskriver i avsnitt 5.6.3 rapporterade colombiansk press i juli 1981 att en advokat som under mitten av 1970-talet arbetat för ICBF häktats för att ha stulit och sålt 300–500 colombianska barn för adoption till bland annat Sverige. Verksamheten hade pågått i cirka fyra år.[84]

I en artikel i DN intervjuas AC:s kanslichef om skandalen. Hon säger att ”Det är svårt att hitta metoder för att stoppa olaglig adoptering (sic) men man får enligt svensk lag inte ta betalt för att få adoptera ett barn. Samma lag gäller i Colombia.”[85] I en uppföljande artikel intervjuas AC:s landansvariga i Colombia som säger att svenska myndigheter känt till advokaten sedan länge och att han samarbetat med barnhemmen FANA och CRAN som AC sam-

[83] Svenska ambassaden Bogotá, Adoptioner i Colombia, kurirpost 1979-02-21, dnr R34.
[84] El Tiempo, 500 bebes colombianos robados venden en Europa, 1981-07-19 och El Tiempo Registro civil se hacía en oficinas del abogado, 1981-07-22.
[85] DN 1981-07-22, Colombiansk advokat kidnappade 500 småbarn.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

arbetar med. Advokaten hade även kontaktat AC och erbjudit dem barn, men AC hade tackat nej. Enligt den landansvariga hade AC undrat varifrån advokaten fått barnen och att de uppfattade att ”han enbart var ute efter pengar”. Av artikeln framgår också att NIA under 1980 registrerade fem adoptioner som genomfördes via advokaten. Samma år adopterades totalt 178 barn via AC och 74 barn på privat väg från Colombia. NIA visste dock inte hur många adoptioner som tidigare skett via advokaten till Sverige.[86]

Svenska ambassaden i Bogotá kontaktade UD och NIA kort efter publiceringen, bifogade artiklarna och gav en summering av händelserna.[87] Ambassaden återkom senare med ytterligare information. Advokaten hade via kontakter vid ett notariatkontor i Bogotá och inom domstolsväsendet ordnat falska födelsebevis och annan nödvändig dokumentation för adoptionerna. Även advokatens sekreterare hade häktats för medverkan i barnhandeln. Advokaten hade erkänt att han förmedlat 300–500 barn utomlands. Ambassaden skriver också att de varit i kontakt med ICBF och fått information om att ICBF fått kännedom om ett fall med barnhandel 1979 som advokaten förmedlat och att de då kontaktat säkerhetspolisen och bett dem undersöka advokatens verksamhet. Enligt ICBF fanns starka misstankar om liknande verksamhet mot åtminstone ytterligare fem advokater. ICBF underströk att de var mycket angelägna att söka reglera och kontrollera adoptionerna helst genom avtal med berörda länder vilket också var en av huvudpunkterna vid det internationella adoptionsseminariet i Bogotá i december 1979 där Sverige deltog.[88]

NIA fick innan skandalen uppmärksammades information om att handel med barn förekom

I början av juni 1981, bara någon månad innan adoptionsskandalen avslöjades, hade NIA varit på besök i Colombia och träffat företrädare för ICBF, AC och barnhemmen FANA och Casa de la Madre y el Niño. NIA skriver i sin reserapport att Colombia varit utsatt för ett hårt tryck vad gäller önskemål och krav om barn för

[86] DN 1981-07-23, Myndighet varnar för privata förmedlare.
[87] NIA, Brev från svenska ambassaden i Bogotá, Handel med adoptivbarn från Colombia, 1981-07-22, dnr 72:174/81.
[88] NIA, Telefax från svenska ambassaden Bogotá 1981-07-22, dnr 72:174/81.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoption och att barnhandel och kidnappning av barn förekom med advokater inblandade. Colombia var därför ett av de länder som först började tala öppet om problemen med barnhandel och behovet av lämpliga motåtgärder och regleringar. ICBF uttryckte till NIA att de hade stora problem med den barnhandel som förekom. ICBF såg det också som problematiskt att de inte var involverade i förmedlingen av barn som inte var övergivna eller omhändertagna. Det konstaterades också att privata adoptioner förekom i stor skala från Colombia till Sverige och att en del av dem misstänktes vara olagliga. Det fanns en önskan att få stopp på privata adoptioner och att alla adoptioner skulle gå via auktoriserade organisationer. Avtalsreglering var ett sätt att åstadkomma detta. NIA:s slutsatser från resan var att det genomfördes privata adoptioner i stor skala från Colombia även till Sverige varav en del misstänktes vara ”olagliga”, att samtliga adoptioner borde gå genom en auktoriserad organisation i båda länderna, vilket krävde lagändringar. Föreslagna åtgärder var bland annat att NIA bör vara särskilt uppmärksamma på privatadoptioner från Colombia och att ett utkast till avtal mellan Sverige och Colombia skulle tas fram.[89]

Svenska socialministern uttalar att privata adoptioner måste förhindras

Kort efter att adoptionsskandalen avslöjats kommenterade socialminister Karin Söder i ett pressmeddelande uppgifterna om att barn i bland annat Colombia och Indonesien kidnappats för att sedan säljas för adoption. Av socialministerns uttalande framgår att ”vi måste skyndsamt överväga vilka åtgärder som erfordras för att förhindra privat förmedlade adoptioner av detta omänskliga slag”. Två åtgärder angavs: förbättrad information till blivande adoptivföräldrar och en uppföljning av de bestämmelser som gällde för ansökan om uppehållstillstånd för de utländska barn som skulle adopteras i Sverige. Socialministern uttryckte vidare att ”det är alldeles nödvändigt att få en bättre kontroll och överblick av den verksamhet som går vid sidan av de auktoriserade organisationerna. Annars kan respekten för hela vårt regelsystem för internationella adoptioner undergrävas och seriösa adoptioner försvåras.” Hon sa att ”man

[89] NIA, Rapport från besök i Bogotá, Colombia 1981-05-31–06-03.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

måste självklart ta avstånd från varje form av barnhandel. Jag vill avråda alla föräldrar som på egen hand tänker ge sig ut till andra länder enbart för att på privat väg ta hem ett barn till Sverige för adoption." Socialministern hänvisade till att de åtta organisationer som auktoriserats av NIA hade en betydligt bättre kunskap om länderna än vad enskilda kunde skaffa sig. "Det är ofta svårt att som enskild person, utan kunskaper om ett land och dess system, kunna veta vad som är tillförlitliga kontakter när det gäller förmedling av barn och vad som är skäliga kostnader för till exempel advokathjälp och för barnets uppehälle. Därför är det viktigt att de personer som vill adoptera ett barn vänder sig till organisationerna. Väntetiderna har kortats väsentligt." NIA skickar pressmeddelandet till UD för vidarebefordran till samtliga svenska ambassader i adoptionsländerna samt ländernas beskickningar i Sverige.[90]

Flera av barnen hade kommit till Sverige men oklart hur många

I rapporteringen i samband med adoptionsskandalen framkom att advokaten hade förmedlat barn även till Sverige. Frågan var hur många barn det handlade om. Det finns uppgifter från en tidigare anställd på NIA att ett 20-tal barn kommit till Sverige genom advokaten.[91] Vi har dock inte kunnat få uppgiften bekräftad. I arkivmaterialet kan vi se att NIA i möte med Statens invandrarverk (SIV) i oktober 1981 diskuterade praktiska rutiner för uppehållstillstånd för utländska adoptivbarn och hur man skulle få kontroll på de privata adoptionerna. I en promemoria skrev SIV att det under sommaren 1981 framkommit att barnhandel hade förekommit i Colombia och att en advokat beskyllts för att ha sålt barn till godtrogna adoptivföräldrar. NIA kände till att några barn hade kommit till Sverige via den aktuella advokaten.[92]

I NIA:s reserapport från maj 1981 har ett tillägg gjorts i efterhand (mars 1982). Där beskrivs att den advokat som omnämnts i rapporten anhållits för kidnappning och barnhandel men att någon rättslig process ännu inte påbörjats. Flera av barnen skulle ha kommit till Sverige. ICBF utlovade under hand att några barn inte auto-

[90] NIA, Pressmeddelande från socialdepartementet 1981-07-24 med kommentar av socialminister Karin Söder, dnr 72:174/81.
[91] C. Lindgren (2010), s. 112.
[92] NIA, PM från Statens invandrarverk, Adoptivbarn i Sverige, 1981-10-16, dnr 40:225/81.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

matiskt skulle återkrävas. Däremot borde NIA vara beredda på begäran om särskilda rapporter i de enskilda fallen.[93]

Svenska ambassaden i Bogotá kontaktade UD i juni 1982 med uppdaterad information i ärendet. Tjänstemannen informerade om att generaldirektören för ICBF vid ett möte hade framfört att pressuppgifterna om att 300–500 colombianska adoptivbarn skulle ha sålts utomlands var betydligt överdrivna. Troligen rörde det sig om cirka 100 barn. Det var dock mycket svårt att fastställa det rätta antalet eftersom det fanns fall som ICBF inte kände till. Enligt generaldirektören hade det största antalet barn sålts till Spanien, men denne kunde inte ange hur många som varit destinerade till Sverige. Inget av de adopterade och sålda barnen hade återkrävts av sina biologiska föräldrar. Ambassadtjänstemannen hade också fått en lista med namn på två advokater (varav den ena redan var känd) som det väckts åtal mot. Åtalet handlade om ”icke reguljära aktiviteter i samband med adoptionsmål”, vilket enligt ambassadtjänstemannen var detsamma som barnhandel. Tjänstemannen hade också fått en lista på sex personer – advokater och tjänstemän – som ingick i undersökningen. Någon fällande dom förelåg ännu inte. Tjänstemannen avslutade med att det fanns all anledning att från svensk sida agera med så stor försiktighet och omsorg som möjligt i fråga om adoptioner av barn från Colombia. Detta hade tjänstemannen också framhållit vid flera tillfällen i möten med NIA och AC.[94]

De svenska myndigheterna får aldrig full klarhet i ärendet

I vår arkivgenomgång framkommer inte någon ytterligare information om antalet barn som kommit till Sverige genom advokaten eller om det blev en fällande dom för de som var inblandade i barnhandeln. Det blev inte klart för de svenska myndigheterna hur ärendet utreddes i Colombia. NIA ställde uppgifter om de barn som adopterats till Sverige till de colombianska myndigheternas förfogande, men myndigheterna efterfrågade dem aldrig.[95] I NIA:s verksamhetsberättelse för 1981 står om adoptionsskandalen, att ICBF presenterat ett avtalsförslag för NIA och att NIA i april 1982

[93] NIA, Rapport från besök i Bogotá, Colombia 1981-05-31–06-03.
[94] UD, Barnhandel, brev från svenska ambassaden i Bogotá, 1982-06-09, dnr R34, Vco.
[95] C. Lindgren (2010), s. 112.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

överlämnat synpunkter på förslaget via svenska ambassaden.[96] I en promemoria från 1983 beskriver NIA problemen med olämpligt genomförda adoptioner, där Colombia lyfts fram som exempel. NIA skriver att de åtgärder som vidtagits i Sverige inte varit tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genomförda adoptioner. NIA skriver också att representanter från ansvariga myndigheter i bland annat Colombia vid möten med Socialdepartementet och NIA efterlyst hjälp från de svenska myndigheterna att komma till rätta med den barnhandel som bedrivs av privata förmedlare.[97]

Ett ärende om barnarov hanteras 1982

I juli 1982 rapporterade svenska ambassaden i Bogotá till UD om ett ärende om barnarov. Denna gång handlade det om en 3-årig flicka som rövats bort från sitt hem i staden Cali i Colombia och som inte hade återfunnits trots intensiva efterforskningar. Föräldrarna var rädda att flickan kidnappats för att illegalt adopteras till utlandet och hade vänt sig till ambassaden med begäran om bistånd och att de svenska immigrationsmyndigheterna underrättades. Ambassaden hemställde om att Interpol och gränsmyndigheterna skulle aviseras så att de kunde ingripa om någon försökte smuggla in flickan för adoption eller under annan täckmantel.[98]

Därefter vidtog korrespondens mellan NIA och SIV. SIV skrev att inget tydde på att barnet kommit till Sverige. Troligen hade samtliga beskickningar i Colombia kontaktats. Enligt SIV skulle ett barn inte utan ”förfalskningar” kunna resa ut ur landet i egen person. I ett normalt adoptionsärende skulle det antingen finnas ett fullständigt domstolsbeslut eller ett särskilt utresetillstånd utfärdat av ICBF. SIV skrev också att de fått uppgift om ett exempel med en colombiansk ”mor” som skulle ha rest med ett barn till Sverige för adoption vid svensk domstol. Tjänstemannen vid SIV hade mottagit ett antal anonyma telefonsamtal från en person som förberedde och genomförde adoptionen. Enligt SIV hade det förekommit i mer än ett fall, bland annat med den häktade advokaten (skandalen var då

[96] NIA, Verksamhetsberättelse 1981/82.
[97] NIA, PM ”Angående olämpligt genomförda adoptioner”, 1983-02-15, dnr 49:48/83.
[98] UD, Barnarov, brev från svenska ambassaden i Bogotá 1982-07-29, dnr R34 och NIA 72:323/82.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ännu ej utredd och klar). SIV:s förslag var att informera Justitiedepartementet och Domstolsverket ”eftersom svenska domstolar tydligen tar adoptionsbeslut i Colombia-ärenden trots skandalen”.[99] NIA:s kansli föreslog för nämnden att svenska tingsrätter skulle informeras genom Domstolsverket om att ”största vaksamhet anbefalls om ansökan om adoption av colombianskt barn läggs in vid tingsrätt. Vid tveksamhet kan NIA kontaktas.”[100] Något ytterligare framgår inte därefter.

Uppgifter om illegal handel med barn till bland annat Sverige 1999

I december 1998 kontaktades NIA av Rikskriminalpolisen angående frågor om handel med barn från Colombia. Rikskriminalpolisen ville ha information om antalet adopterade barn från Colombia till Sverige 1995–1998, hur adoptionsprocessen gick till och vilken uppföljning som gjordes om barnen.[101] Anledningen var uppgifter från Interpol om att 2 000 barn skulle ha adopterats illegalt från Colombia, varav 1253 till europeiska länder 1996–1997 utan att de registrerats av ICBF. Sverige, Frankrike och Italien utpekades som de länder som tog emot störst antal colombianska barn. Enligt Interpol betalades mellan 30 000–80 000 USD för ett barn och polisen hade upptäckt flera ligor som sålde barn till de par som inte lyckades adoptera barn på legal väg genom ICBF. Tillvägagångssättet skulle vara att adoptivföräldrarna simulerade havandeskap, vistades i Colombia i drygt nio månader och tog in på BB där de erhöll ett barn som registrerades som sitt biologiska. Immigrationsmyndigheterna kunde inget göra eftersom alla handlingar var legala. Interpol bad med anledning av detta mottagarländerna att redovisa antalet adoptioner för att kunna jämföra med ICBF:s siffror. Svenska ambassaden i Bogotá kontaktade UD och Invandrarverket och uttryckte att de hade svårt att tro att det skulle vara attraktivt för svenska par att tillbringa så lång tid i Colombia i väntan på en förlossning och därefter registrera barnet som sitt eget. Anledningen till skillnader i siffror kunde enligt ambassaden bland annat bero på att det varit möjligt att göra

[99] NIA, tjänsteanteckning Colombia barnarov, dnr 72:324/82.
[100] NIA, tjänsteanteckning 1982-10-18, dnr 72:324/82.
[101] NIA, telefax från Rikskriminalpolisen till NIA 1998-12-09.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

privatadoptioner som inte registrerats av ICBF.[102] NIA går igenom siffrorna med AC och drar slutsatsen att siffrorna från Interpol och ICBF inte stämmer.

I september 1999 kommer en rapport från ECPAT där Sverige utpekas som ett av fyra mottagarländer för handel med barn från Colombia, s.k. olaglig adoption. De andra länderna är Italien, Danmark och Nederländerna. Enligt ECPAT är det sannolikt att en del av denna handel har sexuella syften eftersom adoptionerna är illegala och inte följer adoptionsprocessen.[103] NIA framför i ett brev till ECPAT International att de känner igen uppgifterna från tidigare rapporter från Interpol och att de bygger på ett missförstånd. Enligt NIA var orsaken till de felaktiga siffrorna att ICBF inte hade fått in rapporter om genomförda adoptioner till Sverige från de regionala ICBF-kontoren och de åtta privata barnhem som förmedlade adoptioner internationellt. NIA skriver också att eftersom informationen i rapporten kunde oroa familjer i Sverige som adopterat barn från Colombia liksom deras barn var det viktigt att NIA fick vetskap om det fanns något som krävde ytterligare utredning eller klargöranden från deras sida.[104] Kort därefter skriver NIA till Rikskriminalpolisen och hänvisar till ECPAT-rapporten. NIA framför att de anser att de har kontroll över det antal barn som kommit för adoption från Colombia, men trots detta förekommer fakta i ECPAT-rapporten att Sverige är en av de största marknaderna för illegal barnhandel med Colombia. NIA har försökt skicka över material till Interpol men inte lyckats. NIA ber därför Rikskriminalpolisen om hjälp med att vidarebefordra informationen till Interpol.[105] Någon ytterligare information i ärendet finns inte i NIA:s arkiv.

5.7.4 Samarbetsavtal har diskuterats i syfte att undvika illegal adoptionsverksamhet

En ökad reglering och kontroll av adoptionerna sågs alltså som viktigt för att minska den illegala adoptionsverksamheten och stoppa de privata adoptionerna. Ett samarbetsavtal var ett sätt att göra

[102] NIA, Telefax till UD från svenska ambassaden i Bogotá 1999-04-28, inkom till NIA 1999-05-04, dnr 72:150/99.
[103] ECPAT Sverige, Pressmeddelande 1999-09-21 och rapport A Step Forward, s. 10 (1999).
[104] NIA, Brev till ECPAT International 1999-10-11, dnr 79:309/99.
[105] NIA, Fax till Rikskriminalpolisen 1999-10-15, dnr 79:309/99.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

detta. Faktum är att det tidigt påbörjades ett arbete med att ta fram ett samarbetsavtal mellan Sverige och Colombia på adoptionsområdet. Redan 1977 hade Colombia framfört att man ville få till ett adoptionsavtal med Sverige för att på så sätt få en garanti mot illegala adoptioner. Ett avtal skulle även kunna gynna svenska adoptionssökande om det uppstod konkurrens mellan sökande av olika nationaliteter. Colombia diskuterade inte bara adoptionsavtal med Sverige utan även med Holland och Frankrike.[106]

Ett avtal kan öka kontrollen av de privata adoptionerna

I dialogen om samarbetsavtal fick Colombia del av Sveriges adoptionsavtal för bland annat Sydkorea och ICBF efterfrågade konkreta punkter som Sverige ville ha inskrivna i ett avtal. NIA:s strävan var att reglera det sätt och de vägar som skulle nyttjas om ett barn blev aktuellt för adoption till Sverige. NIA ville ha ett så konkret avtal som möjligt med beskrivning av administrativa rutiner, krav på ansökningshandlingar etc. NIA tillfrågade även AC om synpunkter på ett avtal. AC framförde att ett avtal skulle lösa tre problem, varav ett problem var de privata adoptionerna. En del av de privata adoptionerna skedde från samma barnhem som AC samarbetade med och AC ville att adoptionerna koncentrerades till AC så att en enhetligare handläggning kunde uppnås. Detta skulle enligt AC kunna bidra till att öka förtroendet för Sverige som adoptionsland och risken för tryck på vissa kontakter skulle kunna elimineras.[107]

Oklarheter kring avtalets form och innehåll

Arbetet med samarbetsavtalet gick dock trögt och NIA konstaterade i december 1979 att det var svårare att få fram ett avtal än vad både NIA och AC trott. Enligt ICBF krävdes att ett avtal ratificerades i den colombianska kongressen, vilket bedömdes ligga mycket långt fram i tiden. AC, som 1979 fick auktorisation för Colombia, föreslog i stället att ett avtal skulle slutas mellan ICBF

[106] Svenska ambassaden Bogotá, Internationella adoptioner Colombia, inkommen till UD den 22 november 1977, dnr R34 Vco 11/201.
[107] Socialstyrelsen NIA, Diskussioner om adoptionsavtal Colombia, inkommen till UD 3 oktober 1978, dnr R34, Vco, 220/656a.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och AC. Något motsvarande diskuterades med en nederländsk adoptionsorganisation.[108]

Frågan om samarbetsavtal fortsatte att diskuteras under de kommande åren, både vad gäller form och innehåll. Från NIA lyftes bland annat att man inte kunde medverka till att barn som med sitt hemlands godkännande förts till Sverige i adoptionssyfte kunde återföras till sitt hemland. Detta med anledning av att det i utkastet till avtal stod att om adoptionsbeslutet inte bifallits i domstol skulle avtalsparterna åta sig återförandet av barnet till ursprungslandet.[109] En mer praktisk fråga handlade om vilken aktör man skulle sluta avtal med. Från svenskt håll ville man ha NIA som avtalspart medan Colombia ville ha ett avtal på regeringsnivå.[110]

Nytt avtalsförslag diskuteras 1984

Ett nytt avtalsförslag överlämnades till NIA 1984. Avtalet hade då förändrats så att det skulle tillämpas reciprokt, dvs att det även avsåg adoption av svenska barn till Colombia.[111] Detta såg Sverige som problematiskt. Utifrån det nya avtalsförslaget ställde NIA bland annat krav på att det skulle finnas ett slutgiltigt adoptionsbeslut (sentencia) från domstol i Colombia innan barnet kunde beviljas utresetillstånd. Anledningen var att flera barn som adopterats till Sverige inte fått sina adoptionsbeslut eller fått vänta i flera år på dem, vilket bland annat innebar att de inte kunde beviljas svenskt medborgarskap.

I ett möte mellan chefen för ICBF och svenska ambassaden i februari 1985, där även en företrädare för AC deltog (med NIA:s godkännande), uttryckte ICBF att man var överens med NIA om ett krav på slutgiltigt adoptionsbeslut. Svenska ambassaden hade också fått kopia på brev från ICBF till utrikesministeriet där detta krav framhölls. Efter mötet med ICBF sammanfattade svenska ambassaden till NIA vad som framkommit vid mötet liksom AC:s synpunkter efter mötet. AC uttryckte att de efter samtal med de barnhem som de samarbetade med i Colombia hade förstått att om

[108] NIA, Promemoria angående adoptioner, 1979-12-17. Telefax från svenska ambassaden Bogotá 1978-10-06, dnr R34, 3:259.
[109] NIA, Fördragsförslag mellan Sverige och Colombia angående internationella adoptionsfrågor, 1984-05-09, dnr 70:160/81.
[110] Svenska ambassaden Bogotá, telefax till NIA 841031, dnr R34 Vco.
[111] NIA, PM Kort bakgrund om adoptionsavtal med Colombia, 1985-03-18, dnr 70:160/81.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ett adoptionsavtal med krav på slutgiltigt adoptionsbeslut (sentencia) skulle gå igenom, skulle det innebära att det inte längre gick att samarbeta med Sverige. Barnhemmen kunde inte låta barnen vänta på att få resa med sentencia utan skulle då föredra samarbete med andra länder. AC beskrev vidare att ”för närvarande får barnen lämna landet efter ett förhandsgodkännande av adoptionen från domstolen. Sentencian kommer i efterhand och tiden varierar från ett halvt år och uppåt och kan i vissa fall ta flera år. Endast från 4 av de 18 städer som AC arbetar i får familjen sentencia direkt. Cirka 15 av totalt 240 barn kom under 1984 från dessa städer. Domstolarna i Colombia är självständiga och bestämmer därmed arbetsformen.”[112]

AC förordar att ett avtal inte sluts

I maj 1985 skickade AC också en skrivelse till Socialdepartementet om Colombia-avtalet med kopia till NIA. AC framförde att förutsättningarna för ett avtal förändrats väsentligt, att de privata adoptionerna minskat och att ett bilateralt adoptionsavtal skulle få en liten betydelse för att ytterligare minska de privata adoptionerna. AC menade att kravet på att adoptioner skulle vara slutförda i domstol genom adoptionsbeslut (sentencia) innan barnet fick lämna Colombia skulle innebära att det blev omöjligt för colombianska myndigheter att placera barn i Sverige. Barnets bästa skulle bli lidande, vårdkostnaderna skulle öka och det skulle kostnadsmässigt vara omöjligt att ha en adoptionsverksamhet på sådana premisser. Om det föreliggande förslaget till avtal skulle genomföras skulle det innebära att antalet adoptioner från Colombia skulle minska i antal från 250 till 15 per år. Närmare 1/3 av adoptionerna genom AC skulle upphöra. AC underströk att ett avtal enligt det liggande förslaget skulle vara ett hårt slag mot adoptionerna till Sverige och för AC. Det var därför angeläget att man från svensk sida förhindrade att avtalet som det var skrivet slutfördes. AC menade att det vore bäst om det inte blev något avtal alls. AC

[112] UD, Telex från svenska ambassaden Bogotá 1985-02-13, dnr R34, Vco och NIA dnr 70:160/81.

kände stor oro och var angelägna om att få möjlighet till information och samråd i eventuella fortsatta avtalsdiskussioner.[113]

Avtalsfrågan läggs ned

Avtalsfrågan togs därefter upp i samband med NIA:s besök i Colombia i september 1985 men det framgår inte av arkivmaterialet vad som sades. Av arkivmaterialet kan vi inte se att avtalet tas upp på nytt efter det. Något avtal kom aldrig till stånd.

5.7.5 Bristande information och senfärdigt svenskt agerande i ett fall där adoptionen ogiltigförklarats i Colombia

I våra intervjuer i Colombia har vi fått beskrivet att ansvariga myndigheter under 1970- och 1980-talet inte alltid utredde tillräckligt noggrant om det fanns någon i barnets familj som kunde ta hand om barnet. Barnet förklarades övergivet och adopterades utomlands, processen gick ofta fort.[114] Detta är särskilt problematiskt mot bakgrund av att den långvariga väpnade konflikten i Colombia inneburit en ökad risk för att barn tagits eller skiljts från sina föräldrar.[115] Ett tydligt exempel på detta har direkt koppling till Sverige.

Ett barns mormor driver process för att få tillbaka sitt barnbarn

Fallet handlar om en 1 ½ år gammal pojke från Popayán som i juni 1993 adopterades genom AC till en familj i Sverige. Enligt ett telex som svenska ambassaden skickade till UD i juni 1995 hade pojken i december 1992 hittats övergiven efter att pojkens mor och en släkting förts bort av en grupp paramilitärer i sydvästra Colombia. Pojken togs tillfälligt om hand av en familj och förklarades sedan övergiven av en domstol i Pasto. Domstolen fattade därefter beslut om adoption av pojken till en svensk familj. Enligt uppgifter följdes inte gällande

[113] NIA, kopia på brev till Socialdepartementet om Avtal Sverige – Colombia beträffande internationella adoptioner, inkom NIA 1985-05-14, dnr 70:160/81.
[114] Möten med AC:s kontaktperson i Colombia, 2022-10-31 och med företrädare för ICBF:s regionala kontor i Cali, 2022-11-04.
[115] Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022), Hay futuro si hay verdad – Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio.

regler vid upphittande av minderåriga. Pojkens mormor fick i slutet av 1993 veta att barnbarnet hade blivit adopterad av ett par i Sverige och inledde med stöd av bland annat Asfaddes (föreningen för anhöriga till häktade och försvunna) en process om hävande av adoptionen vid domstolen i Pasto. Domstolen förklarade den 9 juni 1995 adoptionen ogiltig. Skälet till domstolens beslut var att man underkände övergivandeförklaringen. Adoptivfamiljen överklagade beslutet. Mormodern hade vid ungefär samma tidpunkt, i juni 1995, bjudits in av norska flyktingrådet för att berätta om dotterns försvinnande och adoptionen. I samband med detta reste hon till Sverige för att träffa pojken och adoptivföräldrarna. AC deltog vid mötet.[116]

Adoptionen förklaras ogiltig i Colombia

Mer fakta framkommer i en rapport från Inter-American Commission on Human Rights (IACHR).[117] Där beskrivs att pojken och hans mor kidnappades den 9 december 1992. Pojken hittades övergiven i Pasto (25 mil från Popayán) den 17 december 1992 och togs om hand av ett par som lämnade pojken till ICBF i Pasto. Den 18 december 1992 annonserade ICBF i lokalmedia i Pasto om att man funnit ett övergivet barn. Vid tre tillfällen i januari 1993 annonserade ICBF efter pojkens föräldrar via den lokala radiostationen. Det namn som man angav på pojken var inte hans riktiga namn utan samma namn som den person som hittat honom. ICBF gjorde inte någon sökning för matchning med saknade barn i andra regioner. Den 4 februari 1993 förklarade ICBF pojken övergiven och den 4 juni 1993 avslutade ICBF adoptionsprocessen av barnet till ett svenskt par. Pojken lämnade Colombia med adoptivföräldrarna den 20 juni 1993 och den 4 augusti 1993 godkände NIA adoptionen i Sverige. I september 1993 fick mormodern ett anonymt telefonsamtal där någon lovade att lämna tillbaka hennes barnbarn i Pasto. Något barn överlämnades aldrig men mormodern lyckades söka upp det par i Pasto som hittat pojken och fick då veta att barnet tagits om hand av ICBF. När mormodern fick veta att barnet adopterats bort begärde hon att adoptionen skulle ogiltigförklaras. I februari 1994 annullerade Högsta domstolen i Pasto sekretessen kring adop-

[116] Svenska ambassaden Bogotá, kryptotelegram till UD 1995-06-21, dnr R34, Vco, 139.
[117] IACHR, Report No. 309/20, Petition 1521-10. Report on admissibility, October 16 2020, OEA/Ser.L/V/II.Doc 326.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tionen och gav order till ICBF att lämna ut information om pojken, adoptivfamiljen och i vilket land pojken fanns. Den 9 juni 1995 ogiltigförklarade Högsta domstolen i Pasto adoptionen och begärde att ICBF skulle vidta nödvändiga åtgärder för att återföra pojken till morföräldrarna i Colombia. Pojken var då fyra år gammal och det hade gått två år sedan pojken adopterades och blev svensk medborgare.

AC kände tidigt till omständigheterna kring barnet men informerade inte NIA

I en artikel från 1996 intervjuades bland annat mormodern och hennes advokat samt företrädare för AC och NIA om ärendet. Där framkommer olika uppgifter om när AC och NIA fick vetskap om fallet och vilka åtgärder de vidtog.[118]

Enligt mormodern och dennes advokat hade AC tidigt fått information om omständigheterna kring barnets bakgrund. De beskrev att ICBF i Pasto fick information den 26 september 1993 om att pojken och hans mor hade kidnappats och att modern var försvunnen. I samband med detta ska även AC ha fått informationen. I slutet av 1993 besökte mormodern och advokaten AC:s kontaktperson i Bogotá och där framkom att AC kände till bakgrunden till kidnappningen och att adoptivfamiljen hade anlitat en advokat. Kontaktpersonen uppmanade mormodern att inte kontakta några myndigheter och att AC skulle göra allt för att återföra barnet och tala med adoptivföräldrarna. I Bogotá besökte mormodern och advokaten också utrikesdepartementet och fick svaret att de inte kunde hjälpa dem eftersom det skulle kunna skada relationerna mellan Colombia och Sverige.

I artikeln intervjuades också en företrädare för AC i Sverige. Hon gav en annan beskrivning än mormodern. Enligt AC skulle de först den 11 februari 1994 ha fått veta att barnet var kidnappat. AC skulle då ha informerat NIA muntligt och i april 1994 informerade AC svenska ambassaden i Bogotá om ärendet. Av en sammanställning av förloppet som finns i AC:s arkiv framgår att advokaten kontaktade AC på telefon den 11 februari 1994 och att han ensam besökte AC:s kontor i Bogotá den 18 februari 1994.[119]

[118] Folket i Bild, Stulet barn, 6–7/96.
[119] AC, Sammanställning 1996-10-02 av förloppet.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

En tjänsteman på NIA som intervjuades i artikeln berättade att NIA fick information om ärendet först i januari 1995. Informationen kom inte från AC utan genom en svensk person som arbetade för Peace Brigade International (PBI) i Colombia och som genom organisationen Asfaddes fått reda på att en kidnappad colombiansk pojke hade adopterats till Sverige. NIA fick också informationen per brev den 2 februari 1995. NIA skrev till AC den 3 februari 1995 och bad dem redogöra för vad som föregått adoptionen. Enligt artikeln svarade AC först den 17 februari 1995 NIA skriftligen. I svaret skriver AC att de haft kontakt med ICBF och fått rådet att stödja en dialog mellan mormodern och adoptivföräldrarna. NIA kontaktade den 24 februari 1995 den svenska ambassaden i Bogotá som redan kände till fallet. Ambassaden informerade dock UD först i juni 1995. Vår genomgång av arkivmaterial från NIA i ärendet bekräftar denna bild.

I artikeln hävdar mormodern att AC och ICBF medvetet förhalat processen så att en återförening inte skulle vara möjlig. AC å sin sida hävdar att adoptionen aldrig hade ägt rum om man känt till omständigheterna, men att det inte går att lämna tillbaka ett barn som är adopterat i Sverige eftersom en svensk adoption inte går att häva.[120]

Svenska aktörer menar att en utländsk adoption som godkänts i Sverige inte kan hävas och barnet återförs inte

I samband med mormoderns besök i Sverige 1995 uttalar sig en docent i internationell privaträtt om ärendet. Hon säger att hon aldrig hört talas om ett liknande fall men att det förefaller som att det inte finns någon skyldighet för Sverige att reagera på en ogiltigförklaring av ett adoptionsbeslut i Colombia. Hon är också övertygad om att det är helt uteslutet att skicka tillbaka pojken.[121]

Av NIA:s arkivmaterial framkommer att NIA utreder vad som gäller när en adoption ogiltigförklaras i ett annat land. En handläggare på NIA skriver att om adoptionen ogiltigförklaras så kan den som är att betrakta som vårdnadshavare vända sig till länsrätten[122] i Sverige med begäran om verkställighet eller annan åtgärd enligt

[120] Folket i Bild, Stulet barn, 6–7/96.
[121] Västervikstidningen 1995-06-30.
[122] Numer förvaltningsrätten.

21 kap. FB. Det colombianska beslutet skulle då åberopas och länsrätten skulle få ta ställning till vilken verkan beslutet skulle få i Sverige. NIA pekar också på en bestämmelse i FB om vägran av verkställighet, vilken skulle kunna få betydelse om ogiltigförklaringen skulle bedömas gälla i Sverige.[123] I augusti 1995 meddelar AC till NIA att adoptivföräldrarna förlorat i högre instans i Colombia, att överklagandemöjligheterna därmed är uttömda och att beslutet i Colombia träder i kraft.[124] I aktmaterialet finns också ett brev från svenska Justitiedepartementet till UD. Där framgår att Colombias konsulat begärt att få del av den svenska adoptionslagstiftningen och bestämmelser kring upphävande (annullering) av adoptioner. Justitiedepartementet konstaterar att LIA inte innehåller några bestämmelser om hävning av en adoption, men att det finns skrivningar i förarbetena till LIA som kan vara tillämpliga. Justitiedepartementets slutsats är ändå att frågan om ett utländskt beslut om hävande av adoption kan och bör få verkan i Sverige måste avgöras i rättstillämpning och bedömas enligt de grunder som i allmänhet gäller om verkan i Sverige av utländska beslut i statusfrågor.[125] UD förmedlar detta svar vidare till det colombianska konsulatet.[126] I NIA:s arkivmaterial finns inte något dokument som slutligt fastställer vad som gäller angående ogiltigförklarade adoptioner. AC skriver i en kommentar till tidningen Arbetet angående fallet att även om adoptionen är ogiltigförklarad i Colombia så betyder inte det att adoptionen blir ogiltig enligt svensk lag eftersom adoptioner inte kan hävas i Sverige.[127]

Pojken återfördes inte till Colombia. Med stöd av det colombianska konsulatet och genom rådgivning och hjälp från AC slöts en gemensam överenskommelse mellan mormodern och adoptivföräldrarna som bland annat innebar att pojken fick stanna i Sverige under vissa villkor. AC informerade NIA 2000 om att Procuraduria de la Nacion undersökt handläggningen hos ICBF och det colombianska utrikesministeriet. Procuraduria konstaterar att colombianska konsulatet anlitat en advokat och att man funnit juridiska svårigheter i Sverige att få barnet utlämnat. De konstaterar också att adoptivföräldrarna följt överenskommelsen. Procuradurian drar slutsatsen att ICBF och Utrikesministeriet skött sina åligganden på

[123] NIA, Ang. den ogiltigförklarade colombianska adoptionen, 1995-07-06.
[124] NIA, brev från AC till NIA 1995-08-31.
[125] NIA, brev från Justitiedepartementet till UD 1995-09-18.
[126] NIA, Brev från UD till the Consulate of Colombia 1995-09-27, dnr R34 271:001.
[127] NIA, Fax från AC till tidningen Arbetet 1995-12-15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

det sätt som bäst tillgodosett pojkens intressen och grundläggande rättigheter. De beslutar därför att ärendet läggs till handlingarna.[128]

Rapport från Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)

Mormodern och den adopterade samt familj i Colombia lämnade i oktober 2010 in en framställan till Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). De sökande deklarerar att den colombianska staten är ansvarig bland annat för moderns försvinnande och den olagliga adoptionen av barnet. De ansvariga myndigheterna utredde inte barnets och moderns försvinnande på ett oberoende och ändamålsenligt sätt vilket ledde till att pojken kunde adopteras bort. IACHR har prövat framställan och presenterade i oktober 2020 sin rapport. Där framgår att ärendet är lämpligt att pröva mot följande rättigheter enligt den amerikanska konventionen för mänskliga rättigheter: artikel 17 (rätt till familj), artikel 18 (rätt till ett namn), artikel 19 (barnets rätt till skydd). I rapporten framgår den colombianska statens svar på framställan. Staten hävdar att processen där adoptionen ogiltigförklarades av colombiansk domstol 1995 genomfördes på ett korrekt sätt. Utrikesdepartementet vidtog med anledning av domstolsbeslutet åtgärder för att återföra barnet till Colombia. De särskilda omständigheterna i fallet medförde dock att det i praktiken var omöjligt att genomföra de åtgärder som beslutats, dvs att återföra barnet.[129]

5.7.6 Bristfällig administration och dokumentation i adoptionsärenden

Felaktigheter i adoptionsdokument

Som vi beskrivit i avsnitt 5.6.4 finns oklarheter i hur barn i Colombia blivit tillgängliga för adoption. Det kan handla om att det saknas bakgrundsinformation om barnet eller att barnet felaktigt förklarats tillgängligt för adoption. Många av de barn som adopteras från Colombia är omhändertagna av de sociala myndigheterna och

[128] NIA, Brev från AC till NIA 2000-03-21, dnr 69:31/95.
[129] IACHR, Report No. 309/20, Petition 1521–10. Report on admissibility, October 16 2020, OEA/Ser.L/V/II.Doc 326.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

det finns uppgifter om att barn adopterats internationellt i stället för att ges möjlighet att växa upp i sin biologiska familj. Adopterade som vi intervjuat säger att det finns felaktigheter i deras adoptionsdokument och att det saknas uppgifter om till exempel ursprungsföräldrar.

En av våra intervjupersoner som adopterades från Colombia 1984 har upptäckt många felaktigheter i sina dokument efter att ha återförenats med sin ursprungsfamilj. Det finns felaktiga uppgifter om hur och av vem barnet lämnades för adoption. I dokumenten står att barnets mor var fattig och lämnade barnet till barnhemmet. Men modern har själv berättat att nunnorna på det mödrahem hon bodde på tog barnet direkt efter födseln och meddelade att det var borta. Nunnorna hade redan under graviditeten tipsat om att det fanns en familj i Sverige som vill ta hand om hennes barn, och nunnorna erbjöd henne jobb om hon lämnade bort barnet. I den sociala utredningen och samtyckesdokument anges ett felaktigt namn på modern. Samtycket är undertecknat av en annan kvinna med ett annat namn. Det finns även ett vittne som skrivit under samtycket. Moderns födelseort och adress stämmer inte heller. Det står olika födelsedatum i olika dokument, det som anges i födelsebeviset är korrekt. Vår intervjuperson känner till ett liknande fall från Colombia där det framkommit att familjen inte alls var fattig och att den adopterade hade stulits. Personen känner även till två fall där adopterade från Colombia har hittat sitt ursprung och kunnat konstatera att uppgifterna i adoptionshandlingarna stämmer.

Adoptionsbeslutet från Colombia saknades i många ärenden på 1980-talet

Vår arkivgenomgång visar att det, åtminstone under 1980-talet, var ett återkommande problem med de slutgiltiga adoptionsbesluten (sentencia) från Colombia. Besluten kom i många fall flera år efter att barnet lämnat Colombia och i vissa fall kom inte något beslut alls. Avsaknaden av ett slutgiltigt adoptionsbeslut innebar att NIA inte kunde godkänna adoptionen och att barnet inte kunde bli svensk medborgare. Barnet hade fortsatt colombianskt medborgarskap och colombianskt pass. Adoptivföräldrar kontaktade AC som försökte få fram besluten genom advokater, barnhem och ICBF. Men i väntan på besluten rekommenderade AC adoptivföräldrar

209/25 Remiss - Sveriges internationella

att vända sig till svensk tingsrätt för att få adoptionen beslutad i svensk domstol. Flera tingsrätter kontaktade därför NIA för att få vägledning i hur de skulle agera. Frågan hanterades vid NIA-sammanträde i maj 1984 där man kom fram till att det för barnens skull var rimligt att familjer som ännu inte ett år efter barnets ankomst till Sverige fått det colombianska adoptionsbeslutet skulle kunna vända sig till svensk tingsrätt för svenskt adoptionsbeslut. AC skulle dock inte upphöra med sina ansträngningar att få fram ett giltigt adoptionsbeslut i Colombia.[130] I januari 1984 saknades adoptionsbeslut i 189 ärenden, i slutet av 1985 hade det minskat till 69 ärenden.[131] Detta problem uppmärksammades även i Norge som diskuterade frågan med ICBF. ICBF avrådde dock Norge från att fatta ett beslut om adoption innan frågan avgjorts rättsligt i Colombia, vilket Norge respekterade.[132]

En domare vid en familjerätt i Bogotá säger att det faktum att barn kunde lämna landet utan slutgiltigt adoptionsbeslut var en grund för oegentliga adoptioner.

I och med den nya lagen 1989 ställdes krav på att det slutliga domstolsbeslutet skulle vara fastställt och barnets nya födelsebevis registrerat innan barnet lämnade landet.

Omfattningen på dokumentation och bakgrundsinformation varierar

Enligt AC har bakgrundsinformationen om barnen utvecklats över tid. Det är stor skillnad på adoptionsakter från 1970- och 1980-talen jämfört med i dag. Till en början var dokumentationen mycket knapphändig medan den i dag är mycket omfattande. En av AC:s tidigare landansvariga för Colombia säger i en intervju att det i början var väldigt ojämna bakgrundsbeskrivningar, en del var väldigt torftiga. Hon skrev därför ner den information hon hörde för hand. AC:s uppfattning är att de barn som kommit via ICBF i regel har mindre bakgrundsinformation än barn som kommit via något av de privata barnhemmen.[133]

[130] NIA, PM till NIA-sammanträde 1984-05-23, Adoption i Sverige av colombianska minderåriga, dnr 42:18/84.
[131] NIA, Oavslutade adoptionsärenden, dnr 42:18/84.
[132] Granskningsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025). s. 141 f.
[133] Möte med AC 2024-03-20 och med en av AC:s tidigare landansvariga i Colombia 2024-03-22.

Vi kan i vår arkivgenomgång inte se att frågan om barnens bakgrundsinformation varit specifikt uppmärksammad av tillsynsmyndigheten eller adoptionsorganisationerna.

I en dansk tillsynsrapport från 2007 har Adoptionsnaevnet inför en tillsynsresa till Colombia gått igenom 37 adoptionsakter från 2006. Adoptionsnaevnet konstaterar att omfattningen på barnens bakgrundsinformation i akterna varierar liksom hur barnen blivit tillgängliga för adoption. De barn som kommit via ICBF var antingen övergivna eller omhändertagna av de sociala myndigheterna. För dessa barn fanns i regel mer information om barnens bakgrund och föräldrar. Merparten av de barn som kommit genom något av de privata barnhemmen föddes av kvinnor på mödrahemmen eller ingick i hjälpprogram för mödrar. För vissa barn fanns ingen information om vem som lämnat dem på barnhemmet. Informationen om samtycke var sparsam, särskilt för några av de privata barnhemmen. Bakgrundsinformationen om modern skilde sig mellan barnhemmen, för vissa barnhem fanns ingen information alls. Adoptionsnaevnets slutsats var att det colombianska adoptionssystemet var betryggande men man var medveten om att det sannolikt genomfördes ett inte obetydligt antal illegala adoptioner varje år.[134]

MFoF gjorde i samband med auktorisationsförfarandet 2017 en systematisk kartläggning av adoptionsprocessen i samtliga auktoriserade länder. Som en del i kartläggningen gick MFoF igenom samtliga barnrapporter för de barn som adopterats till Sverige under 2017. MFoF gick bland annat igenom barnets bakgrundsutredningar och tittade på vilken information som fanns tillgänglig om barnet, hur barnet hittats, information om föräldrar, hur släktingar eftersökts liksom information om samtycke. Totalt gick MFoF igenom 238 akter, varav 23 akter för Colombia. Kartläggningen sammanställdes aldrig i en rapport och det är därför svårt att läsa ut vad som specifikt kom fram för Colombia. MFoF noterar att bakgrunden till att föräldrarna inte kan ta hand om barnet framgår men inte om föräldrarna samtyckt. Den samlade slutsatsen av kartläggningen var att MFoF behövde skaffa sig fördjupad kunskap och få en bättre helhetsbild av bland annat barnets bakgrundsutredning och efterföljandet av subsidiaritetsprincipen.[135]

[134] MIA, Adoptionsnaevnets rejse til Colombia 8 september–14 september 2007, dnr 72:283/08.
[135] MFoF, Tillsyn barnrapporter januari 2018, 2017-12-20, dnr 3.3.6:19/18.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vår granskning av adoptionsakter

Vi har granskat totalt 101 akter för adoptioner från Colombia som förmedlats genom AC, FFIA och La Casa under perioden 1973–2021.

Beskrivning av barnens bakgrund

Aktgranskningen visar att barnen kommer från olika delar av Colombia, men de allra flesta barn kommer från Bogotá och Cali. Från 2000 och framåt kommer ungefär 80 procent av barnen ursprungligen från Bogotá eller Cali. Barnen som adopterats från Colombia har i regel inte några särskilda behov. I urvalet hade mindre än 10 procent av barnen någon form av skada, sjukdom eller särskilt behov. Barnen var i genomsnitt 1 år och 9 månader när de kom till Sverige, det yngsta barnet var drygt 1 månad och det äldsta barnet tolv år. Hälften av barnen i urvalet var under ett år gamla när de kom till Sverige.

I de adoptionsakter som vi granskat har 75 procent av barnen bott på barnhem innan de kom till Sverige. Drygt 20 procent av barnen hade bott i fosterfamilj. För de barn som bott på privat barnhem hade flest barn bott på Chiquitines i Cali, följt av FANA, CRAN, Los Pisingos och La Casa de la Madre y el Niño i Bogotá. Åldersmässigt var barnen från en dag upp till sju år när de kom till barnhemmet, men hälften av barnen var mindre än en vecka och 65 procent mindre än en månad. Barnen hade varit på barnhemmet i genomsnitt ett år innan det fattades beslut om adoption. Drygt en tredjedel av barnen var mindre än sex månader på barnhemmet och 60 procent av barnen bodde kortare tid än ett år på barnhemmet innan beslut om adoption fattades. Ungefär 10 procent av barnen hade vistats mer än två år på barnhem när adoptionsbeslutet fattades.

Bristfällig information i adoptionsakterna

I 20 procent av de akter vi granskat från Colombia saknas uppgifter om var barnet är fött. Uppgifter om barnets födelsedatum finns dock i nästan samtliga akter. Hälsobeskrivning saknas helt i nästan 40 procent av akterna och i de fall de finns så är de mycket kortfattade.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

När det gäller uppgifter om föräldrarna så finns det inga uppgifter om modern i en tredjedel av akterna. I 55 procent av akterna finns moderns för- och efternamn angivet, medan faderns namn endast finns med i tolv procent av akterna. Det är mycket ovanligt att föräldrarnas adress anges. Moderns ålder anges i drygt 40 procent av akterna, för fadern endast i tolv procent. I de fall det finns en beskrivning av modern så står det kort om hennes livssituation, exempelvis om hennes civilstånd, hur många barn hon har, vad hon arbetar med eller att hon studerar. Det är relativt vanligt med beskrivningar om att modern har sociala eller psykiska problem, att hon inte lyckats ta hand om barnet, inte är intresserad av barnet, försökt skada det eller att modern missbrukar droger, är prostituerad eller hemlös. I några fall framgår att barnet blivit till genom våldtäkt. Endast i en tredjedel av akterna framgår något om faderns situation och då står oftast att fadern lämnade modern före barnets födelse, att han inte erkänner barnet eller att det var en tillfällig relation. I några enstaka fall framkommer att någon av barnets föräldrar är död, vanligtvis fadern.

De flesta barn har lämnats av en förälder eller ICBF för adoption

Till skillnad mot exempelvis adoptionerna från Kina har de barn som förmedlats för adoption från Colombia sällan varit övergivna. Endast sex procent av barnen i vårt urval har varit övergivna barn. Barnen hade lämnats på olika platser, exempelvis vid kyrkor, busshållplatser eller att modern lämnat barnet på ett sjukhus eller förskola och inte kommit tillbaka och hämtat det.

I Colombia är det i stället vanligt att modern och ibland även båda föräldrarna lämnat barnet för adoption, så är fallet i mer än hälften av akterna vi gått igenom. Anledningen är oftast att föräldern eller föräldrarna inte kan ta hand om barnet. Det vanligaste är att fadern till barnet har lämnat modern under graviditeten och att modern inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Ofta har modern barn sedan tidigare. I vissa fall handlar det om en ung mor som blivit gravid vid en tillfällig relation eller att fadern till barnet inte vill erkänna barnet. Ekonomiska skäl anges i 30 procent av fallen. Det finns också andra skäl till att barnen lämnats för adoption, exempelvis vanvård i hemmet eller att föräldrarna dött. I de

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tidiga adoptionerna från Colombia anges dock sällan skälet för adoptionen. Även andra än barnets förälder har i några fall lämnat barnet för adoption, exempelvis barnets mormor eller moster eller någon annan person. I drygt 40 procent av akterna är det i stället ICBF som varit delaktiga i att lämna barnet för adoption. I drygt 10 procent av akterna framkommer att barnet som adopteras har varit omhändertaget av sociala myndigheter i landet, men endast i något enstaka fall framgår att det har rört sig om ett tvångsomhändertaget barn. I många fall är det oklart om barnet är omhändertaget eller inte.

Det saknas i många fall samtycke från barnets mor, information om hur barnet blivit tillgängligt för adoption liksom vilka nationella lösningar man sökt

I en tredjedel av de akter vi granskat framgår inte vilken aktör som utrett barnets bakgrund. I de akter där det framgår har ICBF utrett barnets bakgrund i drygt hälften av fallen. Det är också vanligt att privata barnhem utrett barnens bakgrund, exempelvis Chiquitines, FANA, CRAN och La Casa de la Madre y el Niño.

I 70 procent av akterna framgår inte vilken aktör som avgör att barnet är tillgängligt för adoption, men i de fall det framgår så är det ICBF som avgjort detta. Det finns, vad vi kan utläsa, dock mycket sällan ett skriftligt beslut om att barnet är tillgängligt för adoption (i fyra procent av akterna). Endast i fem procent av akterna framgår av dokumentationen i akten att man sökt nationell lösning för barnet före internationell adoption. Från 2000-talet och framåt förekommer det i knappt tio procent av akterna.

I de fall barnen är övergivna saknas ofta uppgifter om att man har sökt efter ursprungsföräldrarna. När det finns uppgift om att man sökt efter föräldrarna finns oftast också information om när och var man annonserade om att barnet hittats. Oftast har det skett i en viss tidning och i ett par fall har det även annonserats via radio.

Ett dokumenterat samtycke från modern finns endast i tolv procent av akterna. I de fall där det finns ett fullständigt namn på modern (vilket är i drygt hälften av akterna), så finns ett dokumenterat samtycke från modern i var femte akt. I några fall framgår av akten att modern har lämnat samtycke, men utan att det finns någon särskild samtyckeshandling med i akten. Ett samtycke från en förälder

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kan dessutom ha inhämtats, även om det inte har dokumenterats och bevarats i akten. Svenska aktörer har dock i många fall inte säkerställt att samtycke har inhämtats.

I de akter där det finns en särskild samtyckeshandling framgår i ungefär två tredjedelar av fallen att samtycket avser adoption, men det framgår i stort sett aldrig att det avser internationell adoption. I en tredjedel av akterna framgår inte alls att samtycket avser adoption. Barnhemmet FANA hade under en period på 1980-talet en förtryckt samtyckesblankett med en standardskrivning om varför modern lämnade barnet för adoption. Där stod ”Hon har inte de ekonomiska förutsättningarna att ta hand om barnet. Barnets far övergav modern redan innan barnet föddes.” FANA skrev bara in moderns och barnets namn och modern skrev under blanketten. I mer än hälften av adoptionerna från FANA där skäl för adoption anges, så står just detta som skäl för adoptionen även när den förtryckta blanketten inte använts. Detta väcker frågor, men behöver inte innebära att det gått felaktigt till.

När det gäller födelsebevis finns ett ursprungligt födelsebevis i 30 procent av akterna. I hälften av akterna finns ett födelsebevis som utfärdats i samband med adoption. I dessa födelsebevis är det vanligaste att barnets colombianska förnamn finns registrerat tillsammans med det svenska efternamnet. I var tredje akt framgår även barnets colombianska efternamn, antingen i det ursprungliga födelsebeviset eller i födelsebeviset som utfärdats i samband med adoption. I var fjärde akt framgår endast barnets svenska namn i det födelsebevis som utfärdats i samband med adoption. Vi har även sett exempel på att svenska namn har skrivits in i födelsebevis redan innan adoptionsbeslut fattats i Colombia.

I de akter vi granskat framgår mycket sällan vilken aktör som gjort matchningen mellan barn och adoptivföräldrar. I de fall det framgår så har matchningen i regel gjorts av något av de privata barnhemmen i Colombia.

Hälften av barnen har kommit till Sverige utan ett slutgiltigt adoptionsbeslut från Colombia

Av aktgranskningen framkommer att barnen från Colombia ibland anlände till Sverige före och ibland efter att ett slutligt beslut om adoption fattats i Colombia. Lite mer än hälften (56 procent) av

209/25 Remiss - Sveriges internationella

barnen kom till Sverige efter att ett slutligt adoptionsbeslut fattats. Resterande del (44 procent) av barnen kom till Sverige utan ett slutligt adoptionsbeslut. Det colombianska adoptionsbeslutet fattades då oftast några månader efter att barnet kommit till Sverige, men det varierar från några dagar till närmare två år efter ankomst.

Efter att barnen anlände till Sverige tog det i genomsnitt upp till sju månader innan adoptionen godkändes eller beslutades i Sverige. Efter att beslut fattats i Colombia har det i 25 procent av fallen tagit mer än sex månader innan beslutet godkänts i Sverige. Det finns också exempel där adoptionsbeslut fattats av svensk domstol innan colombiansk domstol fattat ett slutligt adoptionsbeslut. Detta hänger ihop med problemen med försenade slutliga adoptionsbeslut i Colombia fram till slutet av 1980-talet som Sverige löste genom att svensk domstol fattade beslut om adoption.

Från 1999 finns Haagintyg i samtliga akter från Colombia.

Andra oklarheter och tecken på oegentligheter

Det finns också andra exempel på oklarheter och tecken på oegentligheter i de granskade akterna. Vi har sett flera exempel på att fel person utgett sig för att vara barnets mor, och där modern lämnat felaktiga uppgifter. I ett par fall framgår att barnet lämnats för adoption mot föräldrarnas vilja. I ett fall har barnets mor motsatt sig övergivandeförklaringen. I ett annat fall har barnets mor lämnat barnet och därefter återkommit tillsammans med barnets far för att få tillbaka barnet men inte kunnat visa att de varit släkt. Det finns också några exempel på motsägelsefulla uppgifter i olika dokument.

5.7.7 De svenska aktörerna har inte problematiserat mödrahemmens koppling till adoptionsverksamheten

FN:s barnrättskommitté har vid flera tillfällen uttryckt oro över att kvinnorna på de privata barnhemmens mödrahem riskerade att påverkas i sitt beslut att behålla eller lämna sitt barn för adoption och att mödrahemmen har främjat försäljning av barn för adoption. Detta har också den norska utredningen beskrivit. Alla de åtta privata barnhem som över tid varit licensierade av ICBF och som de svenska adoptionsorganisationerna har samarbetat med har bedrivit

209/25 Remiss - Sveriges internationella

mödrahem. Mödrahemmen har bland annat finansierats genom de donationer och vårdavgifter som adoptionsorganisationerna betalat per adoption.

Vårt arkivmaterial visar att de svenska aktörerna har varit väl informerade av såväl barnhemmen som ICBF om att mödrahemmen har varit viktiga för barnhemmen och den internationella adoptionsverksamheten. Enligt AC:s landrapport från 2004 beskriver barnhemmen att de är motarbetade av ICBF och att de svåraste frågorna handlar om storleken på donationerna (vårdavgifterna) och kopplingen mellan mödrahem och barnhem som finansieras av donationer. Antalet mödrar som varit inskrivna i mödrahemmets program hade minskat vilket berodde på att fler mödrar valde att behålla sina barn men enligt barnhemmen berodde det också på att handläggare på ICBF vägrat att ta emot mödrarnas medgivande för adoption. En barnhemsföreståndare menade att det var etiskt svårt att försvara ett mödrahem i direkt anslutning till barnhemmet vilket hon också hade sagt på ett möte mellan barnhemmen och ICBF och fått kritik för efteråt. Barnhemmet hade haft två ärenden där mödrar lämnat in klagomål (tutelas) för att de tvingats lämna ifrån sig sina barn. Enligt barnhemsföreståndaren var anklagelserna dock felaktiga. AC hade också möten med företrädare för ICBF som menade att de inte var motståndare till att barnhemmen bedrev mödrahem men att vissa barnhem måste bli bättre på att informera mödrarna om alla de alternativ de hade.[136] I samband med en tillsynsresa 2013 träffade MIA företrädare för flera barnhem. En barnhemsföreståndare uttryckte att det inte längre fanns skäl att driva mödrahem när de internationella adoptionerna minskade.[137]

AC säger att de privata barnhemmen historiskt sett varit de enda som erbjudit stöd till ensamstående mödrar i Colombia. AC:s erfarenhet, efter att årligen besökt mödra- och barnhem sedan 1970-talet, är att hemmen erbjöd mödrarna ett fint och genomtänkt omhändertagande och bemötande. AC har mött både mödrar som valt att behålla sina barn och mödrar som lämnat sina barn för adoption. AC:s uppfattning är att de bemötts med stor respekt.[138]

[136] NIA, reserapporter AC Colombia, dnr 69:386/03.
[137] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 22–31 maj 2013.
[138] AC, synpunkter på textutkast Colombia 2024-09-05.

I åtta procent av de akter vi gått igenom framgår att barnets mor vistats på något av mödrahemmen Chiquitines, FANA, CRAN eller La Casa de la Madre y el Niño. Det kan dock vara fler som vistats på mödrahem, eftersom det i de flesta fall inte framgår om modern vistats på mödrahem eller inte. I de fall där mödrarna vistats på mödrahem har det skett under perioden 1985–2013. Där det framgår att modern vistats på mödrahem är det barnets mor som lämnat barnet för adoption och barnhemmet har utrett barnets bakgrund. Moderns namn och ålder finns angivet, och i några fall har hon även uppgett faderns namn.

5.7.8 Sverige har accepterat höga donations- och vårdavgifter till de privata barnhemmen

Sverige har samarbetat med samtliga licensierade privata barnhem i Colombia

De privata barnhemmen har av tradition varit en del av adoptionsverksamheten och internationella adoptioner i Colombia. Barnhemmen har haft en mycket självständig ställning och finansierats med bland annat avgifter från adoptionsorganisationer och donationer från adoptivföräldrar som tidigare adopterat från barnhemmen. Över tid har åtta barnhem i Bogotá, Medellin och Cali varit licensierade av ICBF. Sverige har genom adoptionsorganisationerna samarbetat med samtliga barnhem. Enligt uppgift från ICBF 2006 varierade avgifterna mellan barnhemmen, från 6 000 USD upp till 12 000 USD per adoption.[139]

Redan tidigt 1980-tal framförde en svensk sjuksköterska som bodde i Colombia och hade erfarenhet från barnhem i olika delar av världen synpunkter och frågor till Socialstyrelsen om ett av de privata barnhemmen i Colombia. Personen hade följt barnhemmets utveckling och sett att antalet barn på barnhemmet ökat väsentligt under bara några få år. ”Från en liten välskött institution till stor ruljans med internationell adoptionsverksamhet främst till Sverige.” Hon menade att det var mycket ”business” runt adoptionsbarnhemmen, att barnen hanterades som försäljningsobjekt och att barnhemmen snarare övertalade mödrarna att lämna ifrån sig barnen i stället för att tala med dem och undvika ett överlämnande. Hon

[139] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 15–24 mars 2006, dnr 74:19:40/06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

menade också att adoptionshemmen betalade förlossningskostnaderna om mödrarna lämnade ifrån sig barnen.[140] AC inkom med ett yttrande till NIA där de tillbakavisade påståendena och beskrev aktörerna och processen för adoption i Colombia. I sitt svar beskrev AC också att det aktuella barnhemmet baserade sin verksamhet på donationer från olika aktörer och från de avgifter som adoptivfamiljerna betalade. Avgifterna fastställdes årligen av barnhemmets styrelse där ICBF hade en representant. AC fick del av boksluten och hade därigenom en god bild av barnhemmets ekonomi.[141]

Den tidigare verksamhetschefen för FFIA säger i en intervju att FFIA samarbetade med två privata barnhem när de började sin förmedlingsverksamhet i Colombia i början av 2000-talet. FFIA reagerade på de avtal som skrevs mellan adoptionsorganisationen och barnhemmen. ”Vi brukade inte arbeta så. Det var väldigt mycket pengar involverade, både kostnader till barnhemmen och till advokatkostnader. Det kostade cirka 50–60 000 kronor mer än i andra fall. Det var betydligt dyrare än i andra länder.” FFIA genomförde två adoptioner genom privat barnhem men bestämde sig därefter för att enbart samarbeta med ICBF.[142]

Olika syn på vårdavgifter och donationer

Den colombianska synen på avgifter och donationer skiljer sig från den svenska. Medan Sverige accepterat ett rimligt avgiftsuttag för vårdkostnader men varit skeptiska till donationer har Colombia genom ICBF uttryckt att adoptioner ska vara gratis samtidigt som man accepterat donationer till barnhemmen. Förklaringen till detta ligger i hur den colombianska staten valt att finansiera de sociala välfärdsprogrammen. Knappa statliga resurser täcker inte de stora sociala behov som finns i landet och staten ger inte full kostnadsersättning till de privata barnhem som utför tjänster för ICBF. Barnhemmen förutsätts hitta sponsorer för sin verksamhet, ofta företag med lokal förankring. Företagen i sin tur får skattereduktioner och det finns en allmän förväntan att företagen ska bidra till

[140] NIA, Brev från privatperson bosatt i Colombia till Socialstyrelsens generaldirektör 1983-11-19, inkommet till NIA 1983-12-16, dnr 79:378/83.
[141] NIA, Yttrande från AC 1984-01-25 över brev till Socialstyrelsen, dnr 79:378/83.
[142] Intervju med FFIA:s tidigare verksamhetschef, 2022-09-26.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

olika sociala program. Donationer och sponsorskap ses med andra ord som en förutsättning för utveckling av den sociala sektorn.[143]

Donationerna ifrågasätts från flera håll och vissa förändringar görs men inte i Sverige

I början av 2000-talet började donationerna till de privata barnhemmen i Colombia att ifrågasättas.

Utredning pekar på risker med donationer

Utredningen om internationella adoptioner som kom med sitt slutbetänkande 2003 analyserade kostnader och biståndsverksamhet i samband med internationell adoption. De tittade bland annat på kostnader för barnets vård och uppehälle samt övriga kostnader i utlandet, vad som ingick i kostnaderna och hur de skiljde sig åt mellan olika länder. Avgifterna till de privata barnhemmen i Colombia lyftes fram som ett exempel på avgifter som togs ut i form av ett fast belopp och där kostnader utöver de faktiska kostnaderna ingick. Avgiften bestämdes av förmedlingskontakten och avsåg barnets andel av kontaktens totala verksamhet. Det kunde jämföras med länder där det inte ställdes krav på att betala mer än de faktiska kostnaderna, men där samarbetet ändå byggde på en förväntan om extra bidrag och länder som enbart krävde ersättning för faktiska kostnader. Utredningen pekade på att även om det som betalades utöver de faktiska kostnaderna användes till ett gott ändamål fick ett sådant bidrag aldrig bli villkor för att ett barn skulle bli tillgängligt för adoption. De pekade också på riskerna med att barnhem och andra aktörer i ursprungslandet blev beroende av stora penningsummor från den internationella adoptionsverksamheten och att intäkterna från verksamheten kunde medföra att barnen blev en handelsvara. Utredningen föreslog att den del av kostnaden som avsåg annat än faktiska kostnader för adoptionen, genomsnittligt beräknade, successivt skulle minska och att den faktiska kostnaden för adoption skulle beräknas från och med tidpunkten då barnförslag lämnats.[144]

[143] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 15–24 mars 2006, dnr 74:19:40/06.
[144] SOU 2003:49, *Adoption – till vilket pris?*, s. 130–134 och 144–147.

I proposition 2003/04: 131 framhöll regeringen att:

> Det är av stor vikt att inte bidra till en situation där barnens ursprungsländer blir beroende av inkomster som härrör från den internationella adoptionsverksamheten. När det är fråga om stora belopp som lämnas, utöver ersättningar för de faktiska kostnaderna, kan det tänkas att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att förmedla barn för internationell adoption än att ge stöd för att barnet skall kunna vara kvar i sin familjemiljö eller tas om hand på lämpligt sätt i sitt hemland. En sådan situation kan leda till en utveckling där fler barn adopteras till andra länder, än vad situationen i ursprungslandet motiverar.[145]

Regeringen menade dock att ersättning bör kunna ges för kostnader knutna till barnet även innan barnförslaget ges och att det dessutom var rimligt att ge en viss ersättning till ett barnhem för de barn som var kvar på barnhemmet.[146] Resultatet blev att det infördes en lagstadgad skyldighet för de svenska adoptionsorganisationerna att redovisa kostnaderna i utlandet och hur de fördelade sig. Det infördes även en bestämmelse om att annan verksamhet som adoptionsorganisationerna bedriver inte får äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten.[147]

Norge ställer krav på att donationer inte ska betalas till de privata barnhemmen

Även i Norge lyftes problem och risker med donationer till de privata barnhemmen i Colombia. Detta beskriver den norska utredningen i sin delrapport.[148] Vi har också fått del av dokumentation från den norska utredningen som rör Sverige.

Den norska adoptionsmyndigheten (nuvarande Bufdir) beslutade 2002 om ett begränsat förmedlingstillstånd till den norska adoptionsorganisationen Adopsjonsforum för deras samarbete med de privata barnhemmen i Colombia. Anledningen var att barnhemmen krävde höga, obligatoriska och ospecificerade donationer vid adoption. Myndigheten hänvisade till att donationerna innebar en blandning av bistånd och adoptionsförmedling och att donationerna inte låg i linje med Haagkonventionens artikel 32 om att endast

[145] Prop. 2003/04:131, *Internationella adoptionsfrågor*, s. 27.
[146] Prop. 2003/04:131, s. 27.
[147] SFS 2004:769.
[148] Granskningsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025).

skäliga kostnader kan krävas eller betalas för en adoption. Myndigheten ställde krav på Adopsjonsforum att hitta en annan lösning för samarbetet med de privata barnhemmen. Förmedlingstillståndet skulle inte förlängas om en förändring inte kom till stånd.

Adopsjonsforum, som precis som AC började förmedla adoptioner från Colombia 1973, lämnade med anledning av beslutet in ett klagomål till Kungliga barn- och familjedepartementet 2002 för prövning av det begränsade förmedlingstillståndet. Organisationen argumenterade att adoptionsmyndigheten hade en för snäv tolkning av artikel 32, att de privata barnhemmen var godkända och kontrollerades av ICBF och att det inte var den norska adoptionsmyndighetens uppdrag att dubbelkontrollera godkända organisationer i andra länder. Adopsjonsforum beskrev att donationsbeloppet omfattade mer än själva adoptionskostnaden, medel gick bland annat till barnhemmens mödraprogram vilket de tyckte var naturligt. De menade att det vore fel att se adoptionsförmedlingen som isolerad från mödraprogrammen. Adopsjonsforum pekade också på att privata institutioner hade en viktig roll i omhändertagandet av barn i många ursprungsländer och att de ofta arbetade på ideell basis med liten statlig finansiering. Det var därför både etiskt riktigt och nödvändigt att adoptivfamiljer betalade en ”decency support” vid adoption så länge det skedde inom rimliga ramar och med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Adopsjonsforum hänvisade också till att varje adoption beslutades i domstol.

I sin prövning av ärendet betonade Barn- och familjedepartementet att det var viktigt att den norska adoptionsmyndigheten i sin tillsynsroll prövade frågan om adoptionskostnader. De konstaterade att donationsbeloppet var högt, att det gick till annat än själva adoptionsärendet och att det krävdes donationer för att barnhemmen skulle kunna bedriva sin verksamhet. Departementet menade dock att det vore en för ingripande åtgärd att stoppa Adopsjonsforums adoptionsförmedling genom de privata barnhemmen. De menade att frågan om tillämpningen och tolkningen av artikel 32 i Haagkonventionen inte hade prövats fullt ut och att det hanterades bäst genom aktivt utbyte mellan centralmyndigheter i konventionsländerna och i möten vid Haagkonferensen. Departementet beslutade

209/25 Remiss - Sveriges internationella

därför att adoptionsmyndigheten skulle bevilja Adopsjonsforum fullt förmedlingstillstånd t.o.m. 2004, vilket de också gjorde.[149]

Adopsjonsforum ansökte 2004 om förnyat förmedlingstillstånd för perioden 2005–2006. Bufdir kontaktade ICBF och fick information om att donationsbeloppet till barnhemmen uppgick till 6 000 USD och att det skulle höjas till 6 500 USD. ICBF framhöll att eftersom adoption i Colombia var gratis hade ICBF inte fastställt donationsbeloppen, donationer måste vara frivilliga och det kunde inte ställas krav från barnhemmen på fasta donationsbelopp. Adopsjonsforum fick återigen krav på sig från Bufdir att hitta en alternativ lösning med barnhemmen. Lösningen som togs fram innebar att Adopsjonsforum skulle betala cirka 3 500 norska kronor per barn och månad för den tid barnet vistades på barnhemmet inför adoption. Kostnaden skulle täcka mellanskillnaden för barnets kostnad och det belopp ICBF betalade till barnhemmet. Detta var också godkänt av ICBF. Adoptionsmyndigheten beviljade i maj 2005 förmedlingstillstånd utifrån dessa principer.[150]

I juni 2006 kontaktade Bufdir dock ICBF och informerade om att de beslutat om ett tillfälligt stopp för adoptioner från de privata barnhemmen. Anledningen var att Bufdir fått information från Adopsjonsforum om att fasta donationsbelopp fortfarande betalades. Skillnaden var att adoptivfamiljerna betalade en del av summan direkt till barnhemmen. För två av de tre barnhemmen (CRAN och Los Pisingos) hade dessutom donationsbeloppet höjts till 9 000 USD per adoption. Enligt Adopsjonsforum skickade både Los Pisingos och CRAN ett brev vid årsslutet varje år där de meddelade hur många adoptioner Adopsjonsforum kunde räkna med att få första halvåret därefter och de ombads betala in ett belopp för kommande år (alltså en förskottsbetalning). En del av betalningen gick till konton i USA. Denna information hade Adopsjonsforum gett ICBF i mars 2006 på förfrågan från ICBF. Frågan om de privata barnhemmen och internationella adoptioner hade också debatterats i det colombianska parlamentet och en granskning av barnhemmen hade inletts. I Bufdirs brev till ICBF skrev de att om granskningen visade

[149] Det kongeliga Barne- och Familiedepartementet, Klage over vedtak om begrenset formedlingstillatelse for adopsjon av barn fra private institusjoner i Colombia, 2003-12-16, dnr 00304210-/HKBBU2.
[150] Bufdir, Søknad om fornyet formidlingstillatelse for Colombia, 2005-01-14, dnr 04/8439:4. Bufdir, Fornyet formidlingstillatelse private barnehjem Colombia JNR 04/8439, 2005-04-04, dnr 64/8439:7. Bufdir, Søknad om fornyet formidlingstillatelse til adopsjon fra private barnehjem i Colombia, 2005-07-02, dnr 04/8439:9.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

att organisationerna brutit mot den colombianska lagen så skulle förmedlingstillståndet för Adopsjonsforum för de privata barnhemmen dras in. Bufdir betonade att samarbetet med ICBF fungerade väldigt väl och att man hoppades att granskningen av barnhemmen inte skulle påverka samarbetet med ICBF.[151] Bufdir beslutade 2006 att adoptioner endast kunde förmedlas genom ICBF.[152]

Den norska myndigheten informerar MIA om situationen

Av arkivmaterialet från Bufdir framgår att myndigheten också informerade MIA om situationen. I ett mejl till MIA och den danska centralmyndigheten i juni 2006 beskrev Bufdir det tillfälliga stoppet för adoptioner från de privata barnhemmen och anledningarna till det: efterforskningar i Colombia som rörde ekonomiska frågor för barnhemmen, att barnhemmen fortsatt att ta ut donationer (belopp anges) och att frågan varit uppe i det colombianska parlamentet. Bufdir klargjorde att stoppet gjorts i samråd med Adopsjonsforum och att organisationen varit ärliga med fakta både gentemot Bufdir och ICBF. De frågor som ICBF bett Adopsjonsforum att besvara hade också ställts till adoptionsorganisationerna i Sverige och Danmark. Enligt Bufdir hade andra utländska adoptionsorganisationer svarat ICBF att donationerna aldrig varit obligatoriska eller gällt ett fast belopp, sannolikt hade de enligt Bufdir varit i kontakt med barnhemmen och kommit fram till en lämplig skrivning. De visste inte om det gällde de svenska och danska adoptionsorganisationerna. Bufdir uttryckte också att de var chockade över att en del av donationsbeloppen överförts till konton i USA. Eftersom det förelåg misstanke om barnhandel så hade Bufdir inget annat alternativ än att tillfälligt stoppa adoptionerna tills situationen var utklarad. Bufdir önskade ett fortsatt utbyte mellan de nordiska myndigheterna i frågan.[153]

MIA:s dåvarande generaldirektör svarade Bufdir samma dag. Hon skrev att informationen lät bekymmersam och frågade om Bufdir hade mer detaljerade uppgifter om påståendet att barnhemmen

[151] Bufdir, Temporary suspension of the Adoption Co-operation between Adopsjonsforum and the private Adoption Organizations in Colombia, 2006-06-28, dnr 04/8439. Bufdir, mejl från Adopsjonsforum till ICBF 2005-09-09.
[152] Mejl från den norska kommittén för utredning av oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten i Norge, 2024-05-07.
[153] Bufdir, mejl till MIA och den danska adoptionsmyndigheten, 2006-06-29, dnr 04-8439/19.

begärt att pengar skulle överföras till banker i USA. Hon frågade också om i vilket led det fanns misstankar om barnhandel. ”Är det fråga om huruvida barnen över huvud taget är tillgängliga för adoption dvs. misstänks det att barnen har ”köpts” från sina föräldrar, eller gäller misstanken att barnen har ”köpts” från barnhemmen?” Företrädaren för Bufdir svarade att enligt Adopsjonsforum hade ledamöter i debatten i det colombianska parlamentet bland annat uttalat att med donationsbelopp på 9 000 USD så innebar det att det sätts en regelrätt prislapp på barn och att man i praktiken säljer dem. Bufdir framhöll att det faktum att en del av eller hela överskottsbeloppet som betalades till barnhemmen sattes in i banker i Florida och New York förstärkte misstanken om grova kränkningar av colombiansk lag och regelverk. Bufdir visste inte om det förelåg misstanke om att mödrarna hade fått pengar för att ge samtycke till att lämna ifrån sig sina barn. Men eftersom mödrar i andra länder lockats med pengar för att lämna barn till adoption kunde det inte uteslutas i Colombia, inte minst när det förekom stora pengar i ett land där adoptioner enligt lag i princip skulle vara gratis. Enligt Adopsjonsforum var det också mycket inflytelserika familjer som drev barnhemmen. Chefen för barnhemmet CRAN var dotter till en tidigare president. Barnhemmen hade därför haft en mycket stark position i Colombia och ICBF hade haft svårt att bedriva tillsyn över barnhemmen och stoppa oegentligheter. Situationen skulle dock ha ändrats efter senaste valet då ICBF fått en stärkt ställning.[154]

Bufdir återkom i ett mejl till generaldirektören för MIA dagen därpå. Företrädaren för Bufdir skrev att han påmint sig om att han vid ett nordiskt möte 2005 haft ett samtal med en företrädare för AC som uttryckt sig mycket kritiskt mot den lösning som Bufdir hade slutit med Adopsjonsforum för samarbetet med de privata barnhemmen, dvs ett belopp per barn och månad. Företrädaren för AC hade uttryckt att det var helt fel av Bufdir att lägga sig i frågan om donationer och hävdade att systemet såsom det fungerade var ett exempel på mycket god praxis. Företrädaren för Bufdir skrev till MIA att AC därmed sannolikt var kritiska till hur Adopsjonsforum besvarat ICBF:s frågor. Adopsjonsforum ville inte själva dela med sig av sitt svar, utan hänvisade till att det kunde begäras ut från ICBF. Bufdir visste därför inte om AC fått del av Adopsjons-

[154] Bufdir, mejl till MIA, 2006-06-30, dnr 04-8439.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

forums svar. MIA ombads att inte sprida materialet utan enbart använda det till myndighetens egna eventuella åtgärder gentemot adoptionsorganisationerna.[155]

Vår genomgång ovan bygger som sagt på material som vi fått från den norska utredningen. Vi har i vår genomgång av MIA:s arkiv inte hittat motsvarande korrespondens i arkivmaterialet. Där framkommer inget om att man fått information från Norge om donationer och risker för barnhandel. Den dåvarande generaldirektören för MIA säger i en intervju att de hade mycket utbyte med Bufdir och den danska myndigheten, men att hon inte minns att de hade något utbyte om donationer till de privata barnhemmen.[156]

Colombia skärper kraven på donationer till de privata barnhemmen

Som framgår ovan var frågan om donationer till privata barnhem uppe på bordet både inom ICBF och det colombianska parlamentet. Av AC:s reserapporter från 2004 framgår att det fanns en stor oro bland barnhemmen att ICBF skulle begränsa möjligheterna att ge donationer till barnhemmen. AC skriver att ett av barnhemmen hade ställt krav på AC om högre ersättning. AC-representanten hade beskrivit situationen i Sverige med den pågående utredningen om internationella adoptioner och kommande proposition på adoptionsområdet. AC hade även refererat till situationen i Colombia med lagförslag och kritiken mot donationer och sagt att de ”absolut inte kan höja just nu i alla fall, låt oss avvakta några månader och se vad som händer.” Representanten från barnhemmet höll med om att det var klokast så.[157]

År 2006 skärpte Colombia reglerna om donationer. Det infördes ett totalt förbud mot utländska donationer till barnhem som ersättning för adoption av barn. Adoptivföräldrar kunde inte längre ge donation till barnhem före en adoption.[158] I stället ville man skapa samarbeten där mottagarländerna på olika sätt gav stöd till verksamheter i den sociala sektorn.[159]

[155] Bufdir, mejl till MIA 2006-06-30, dnr 04-8439/20.
[156] Intervju med dåvarande generaldirektören för MIA 2024-06-24.
[157] NIA, reserapporter AC Colombia, dnr 69:386:10/03.
[158] Artikel 74 lag 1098 från 2006.
[159] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 15–24 mars 2006, dnr 74:19:40/06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

MIA vidtar inga åtgärder – donationer kallas i stället vårdavgifter

För de svenska adoptionsorganisationerna innebar de skärpta reglerna i Colombia i praktiken dock ingen större skillnad jämfört med tidigare. MIA vidtog inga åtgärder med anledning av informationen från Bufdir eller de skärpta reglerna i Colombia. Det som tidigare kallats donationer övergick i stället till att benämnas vårdavgifter. I en tillsynsrapport för AC 2006 konstaterade MIA att de donationer som de privata barnhemmen önskade från adoptivföräldrar egentligen motsvarade avgifter för barnets vård och omsorg och därför snarare var en vårdavgift än en donation.[160] Enligt den dåvarande generaldirektören analyserade MIA organisationernas adoptionskostnader, tog in information om vad kostnaderna gick till, såg att det var olika, och gjorde bedömningen att det var rimligt.[161]

Stora skillnader i adoptionsavgift för adoptioner genom ICBF respektive privata barnhem

Vi har gått igenom organisationernas adoptionsavgifter för perioden 2006–2020. Det går inte att följa avgifterna löpande för hela perioden eftersom det saknas uppgifter för några år. Från 2016 anges adoptionsavgiften generellt och särskiljer inte avgift för adoptioner som går genom ICBF respektive privata barnhem. Beloppet inkluderar kostnader både i Sverige och i Colombia. Kostnaderna i utlandet redovisas inte alltid specifikt och vårdkostnaderna redovisas inte separat i auktorisationsansökningarna.

[160] MIA, Tillsynsrapport AC 2006, dnr 67:639/06.
[161] Intervju med dåvarande generaldirektören för MIA 2024-06-24.

Tabell 5.3 Avgift per adoption genom ICBF och privata barnhem för AC, FFIA och La Casa 2006–2020

År	AC ICBF	AC privat barnhem	FFIA ICBF	La Casa privat barnhem
2006	63 000	125 000	74 400	61 000
2007	–	120 000	92 000	69 000
2008	66 000	141 000	99 800	49 000
2009	100 000	188 000	108 500	87 000
2010	–	162 000	107 500	61 800
2011	139 000	170 000	105 000	72 000
2012	–	171 000	108 000	–
2013	–	196 000	113 000	–
2014	–	–	–	–
2015	–	–		–
2016	–	223 000		
2017	–	166 000		
2018	–	164 000		
2019	–	163 000		
2020	–	166 000		

Källa: Auktorisationsansökningar från AC, FFIA och La Casa perioden 2006–2020.
Beloppet inkluderar kostnader både i Sverige och i Colombia. Till detta tillkommer familjens egna kostnader för resor och uppehälle. Ett streck innebär att uppgift saknas i auktorisationsansökan.

Av tabell 5.3 framgår att det är stora skillnader i adoptionsavgift för en adoption genom ICBF jämfört med privata barnhem. Avgiften för adoption genom privata barnhem är avsevärt högre. Den stora skillnaden kan inte förklaras av skilda kostnader i Sverige eftersom de är desamma för ett år oavsett om adoptionen gjorts genom ICBF eller ett privat barnhem. Avgifterna mellan adoptionsorganisationerna skiljer sig åt, vilket både kan bero på skillnader i kostnader i Colombia och i Sverige. Att avgiften för FFIA:s adoptioner från ICBF är högre än för AC förklaras av FFIA med att organisationen hade högre kostnader generellt i Sverige som fördelades per adoption. Avgiften för adoption genom La Casa och barnhemmet La Casa de la Madre y el Niño är lägre än för AC:s adoptioner genom privata barnhem. Detta förklaras av att La Casa i huvudsak bedrivits som en ideell organisation där adoptivfamiljerna gjort mycket eget arbete och därmed inte betalat några administrationsavgifter

till organisationen i Sverige. Avgiften avser La Casas kostnader i utlandet, inklusive avgift till barnhemmet.[162]

MIA försöker få insyn i vårdavgifterna

Som vi beskrivit vidtog MIA inga åtgärder utifrån den information de fick av Bufdir 2006 eller de skärpta reglerna som infördes i Colombia samma år. Av arkivmaterialet framgår dock att MIA från 2006 börjar ställa högre krav på adoptionsorganisationernas redovisning av vårdavgifter och andra kostnader i enlighet med de skärpta bestämmelserna i LIA. Avgifterna är också föremål för tillsyn. Adoptionsorganisationerna redovisar inte explicit vårdkostnadens storlek och fördelningen av kostnader. MIA måste ställa ett flertal frågor för att få klarhet i adoptionskostnaden, hur hög vårdavgiften är, vad som ingår i vårdavgiften och hur den fördelar sig mellan olika kostnadsposter.

AC anger att vårdavgiften 2006 uppgår till 9 000 USD per adoption. I sitt svar till MIA skriver AC att de ”tillsammans med barnhemmen kommit fram till en genomsnittlig och rimlig vårdavgift per ärende eftersom den svenska lagen kräver det och denna avgift ansåg även MIA efter sin resa vara rimlig utifrån de faktiska omständigheterna på barnhemmen.”[163] I en tillsynsrapport för AC 2007 skriver MIA att de granskat förhållandena i Colombia med anledning av de höga vårdavgifter som finns vid adoption från privata barnhem. Någon vidare åtgärd har inte föranletts av granskningen.[164] Avgiften höjdes 2008 till 10 500 USD.[165] La Casa redovisar en avgift på 3 000 euro per adoption.[166] Fr.o.m. 2012 tar barnhemmet också ut en administrativ avgift om 1 200 euro. Anledningen är att barnhemmets administrativa kostnader ökat, bland annat på grund av att ICBF kräver mer redovisning och rapportering än tidigare. Barnhemmets advokatkostnader har också ökat i och med en ökad närvaro i rättsprocessen vid en adoption.[167]

[162] Genomgång av auktorisationsansökningar för AC, FFIA och La Casa för Colombia 2006–2022.
[163] MIA, mejl från AC 2007-11-16, dnr 61:524:11/07.
[164] MIA, Tillsynsrapport AC 2006, dnr 67:639/06.
[165] MIA, mejl från AC 2009-10-19, dnr 61:499:4/09.
[166] MIA, mejl till La Casa 2014-03-27, dnr 3.1.2:493:22/13 och MIA, mejl från La Casa 2014-04-03, dnr 3.1.2:493:23/13.
[167] MIA, Rapport från MIA:s tillsynsresa till Colombia 22–31 maj 2013.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I samband med auktorisationsprövning för AC 2008–2009 ställde MIA frågor om fördelningen av de kostnader som ingick i vårdavgiften för de olika barnhemmen. MIA hänvisade till vad som framhållits i förarbetena om successivt ökade krav på öppenhet och specificering av kostnader och framhöll att de behövde uppgifterna innan de fattade beslut.[168] AC svarade att kostnadsfördelningen såg olika ut beroende på om barnen vistades i fosterfamilj eller på barnhem. För barn som vistades i fosterfamilj (det finns ingen redovisning för barn som vistas på barnhem) fördelade sig de direkta kostnaderna på kläder och mat (35 procent), fosterfamiljens kostnader för barnet (5 procent), barnhemmets kostnader för barnet (5 procent), administrativa kostnader i samband med adoption (10 procent), medicinska kostnader (10 procent), utbildning och förberedelser av äldre barn (5 procent). Indirekta kostnader bestod av personalkostnader (10 procent), kostnader för barnhemmets drift (8 procent), kostnader för övriga program, bland annat mödrahem (12 procent).[169] Detta visar att vårdavgifterna har gått till annat än de direkta kostnader som är förenade med adoptionen av ett enskilt barn. De har också finansierat mödrahemsverksamheten.

MIA beviljade genomgående auktorisation till adoptionsorganisationerna.

MIA och adoptionsorganisationerna har olika uppfattningar om vårdavgifter är tillåtna

När MIA 2014 hanterade auktorisationsansökningar för AC och La Casa för perioden 2014–2015 aktualiserades frågan om vårdavgifterna på nytt. MIA menade att det inte längre var tillåtet att betala vårdavgift för adoptioner från Colombia och hänvisade till ICBF:s konferens 2013 och till artikel 5 i Resolucion nr 4274 från den 6 juni 2013. MIA övervägde att ställa som villkor att vårdavgifter inte fick tas ut av de sökande. AC och La Casa fick möjlighet att yttra sig.[170]

AC svarade att de och deras samarbetsorganisationer inte tolkade artikel 5 som ett förbud mot att betala en avgift för barnets

[168] MIA, auktorisationsansökan AC Colombia 2008–2009, dnr 61:524/07.
[169] MIA, mejl till AC 071115, dnr 61:524:10/07, MIA, mejl från AC 071116, dnr 61:524:11/07 och MIA, Beslut auktorisation AC Colombia, dnr 61:524/07.
[170] MIA, mejl till AC 131119, dnr 3.1.2:511:6/13.

vård och uppehälle, utan att förbudet avsåg donationer och gåvor som motprestation till att ett barn överlämnas för adoption. AC hade också varit i kontakt med en domare vid Högsta domstolen i Colombia som menade att ICBF gjort en felaktig tolkning av lag 1098 artikel 74 och utfärdat resolutionen på felaktiga grunder och i strid mot landets konstitution. Enligt AC menade domaren också att ”de lagar som reglerar adoptionsverksamheten i Colombia är så tydliga och ställer så höga krav på transparens och etiskt arbete att det inte finns några risker för att barn blir tillgängliga för adoption av ekonomiska skäl.” Enligt AC hade de personer på ICBF som utfärdat resolutionen avskedats och fanns inte längre kvar.[171] MIA kontaktade ICBF för ett klargörande om svenska adoptionsorganisationer fick betala vårdkostnader eller ge donationer till barnhemmen, men fick inget svar.[172] De kontaktade även ISS som hänvisade till ICBF. Även svenska ambassaden i Bogotá kontaktades, och de hänvisade till en person på ICBF som svarade att resolutionen gällde. MIA bad återigen AC om svar, men AC hänvisade till att barnhemmen skulle hålla möten om kostnader etc.[173] MIA kontaktade på nytt ICBF och fick denna gång ett svar där ICBF framhöll att det var nödvändigt att upprepa förbudet mot betalning som föreskrevs i paragraf 74 i lag 1098 från 2006.[174] Nästan ett år efter att MIA först ställde frågan om kostnader kallade MIA:s generaldirektör adoptionsorganisationerna till ett möte. Vid mötet vidhöll AC och La Casa det man tidigare framhållit, dvs att vårdkostnader kunde betalas och att de avsåg de extra undersökningar som gjordes för de barn som fanns tillgängliga för adoption.[175] MIA beslutade därefter om auktorisation för både AC och La Casa.[176]

Av arkivmaterialet kan vi notera att adoptionsorganisationerna anpassar benämningen av avgifterna till vad som är godkänt av ICBF. Avgifterna till de privata barnhemmen som tidigare benämndes som vårdavgifter ändras senare till att benämnas ”övriga kostnader” eller ”projektkostnader”.[177] Enligt AC uppgår avgifterna 2024 till mellan 2 600–3 400 USD per adoption och avser barnhemmens administra-

[171] MIA, mejl från AC 2013-12-09, dnr 3.1.2:511:12/13.
[172] MIA, mejl till ICBF 2013-12-10, dnr 3.1.2:511:16/13 och 3.1.2:686:6/13.
[173] MIA, mejl från AC 2014-01-29 och 2014-03-10, dnr 3.1.2:511:29-30/13.
[174] MIA, mejl från ICBF juli 2014, dnr 3.1.2:511:45/13.
[175] MIA, Minnesanteckningar från möte angående Colombia den 7 oktober 2014, dnr 3.1.2:493/13 och 3.1.2:511/13.
[176] MIA, Beslut om auktorisation för AC Colombia 2014–2015, dnr 3.1.2:511/13.
[177] MFoF, Auktorisationsansökan AC Colombia 2018–2019, dnr 3.1.2 :636 :7/17.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tiva och juridiska avgifter för handläggning av en adoption. I avgifterna ingår bland annat handläggning av adoptionsansökan, förberedelser av barnet inför adoption, stöd till adoptivfamiljen inför och när barnet överlämnas, förberedelse och inlämnande av ärendet i domstol, slutförande och arkivering av dokumentation samt att ta emot och granska uppföljningsrapporter efter adoptionen.[178]

[178] Information från AC 2024-06-24.

6 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Etiopien

6.1 Uppdraget

Syftet med utredningsuppdraget är bland annat att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Etiopien är det tionde största ursprungslandet för barn adopterade till Sverige. Det är den enskilt största afrikanska landet från vilket barn kommit till Sverige. Adoptioner av barn från Etiopien till Sverige pågick från slutet av 1960-talet fram till i dag. En stor del av adoptioner av barn från Etiopien har varit privata och enskilda adoptioner. Adoptionscentrum (AC), den enda organisation som förmedlat adoptioner från Etiopien, började förmedla barn 1971 och upphörde med sin verksamhet 2015.

Granskningen av adoptioner från Etiopien har omfattat dokumentation från myndigheter, adoptionsorganisationer och intervjuer med verksamma inom dessa. Vi har också intervjuat adopterade. Därtill har 40 adoptionsakter mellan 1971 och 1990 granskats. Det är framför allt privata och enskilda akter som granskats, men 9 av de granskade akterna från 1970-talet gäller adoptioner som förmedlats av AC.[1] Adoptionsverksaheten i Etiopien har granskats

[1] I många adoptioner från Etiopien på 1970-talet framgår inte av själva akten om det är en privat eller organiserad adoption. Om akten funnits i AC:s eget arkiv och det där också framgår att AC har slutfört adoptionen har vi kategoriserat den som en adoption via AC, och inte som en privat adoption.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

av andra länder som mottagit barn därifrån, och de granskningarna har vi tagit del av.

6.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Vår granskning visar att det har förekommit oegentligheter i adoptionsverksamheten från Etiopien, främst under 1970-talet. Det handlar bland annat om att adoptioner har genomförts utan informerat samtycke samt att det funnits bristfällig dokumentation och ibland felaktiga uppgifter om barnens bakgrund och hur de blivit tillgängliga för adoption. Dessutom står det klart att svenska myndigheter och organisationer har accepterat förfaranden och agerat på sätt som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa. Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande:

- Det har förekommit felaktiga uppgifter i barns adoptionshandlingar, främst avseende barnets bakgrund, föräldrarnas situation samt hur och varför barnet lämnades för adoption. I de privata och enskilda adoptionsakter vi granskat finns mycket lite information om barnets bakgrund, hur och varför det har blivit tillgängligt för adoption. Där saknas ofta information om vem som utrett barnets bakgrund och vem som har bedömt att det är tillgängligt för adoption. Detta innebär att svenska aktörer inte kunnat säkerställa att adoptionen varit till barnets bästa. Det motverkar också adopterade personers rätt att få kännedom om sin identitet och ursprung.
- I Etiopien har ursprungsföräldrar ibland lämnat barn för adoption utan att förstå vad adoption i västerländsk mening innebär, och att barnet inte skulle återvända till dem när det blivit äldre och fått utbildning. Det finns därmed stora risker för att ursprungsföräldrarnas samtycke inte varit informerat på det sätt som krävs för ett giltigt samtycke. Från 1982 har beslut om adoption fattats först i etiopisk domstol och sedan även av svensk domstol med tillämpning av föräldrabalkens regler. Det innebär att samma lagkrav på samtycke har gällt vid adoption av barn från Etiopien som från Sverige. Trots det har svensk domstol inte säkerställt att det funnits samtycke till

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoption från barnets föräldrar. I privata och enskilda adoptioner på 1970- och 1980-talet finns sällan ett undertecknat samtycke från ursprungsföräldrar med i adoptionsdokumenten, inte ens då modern finns omnämnd.

– På 1970-talet hade AC en anställd socialarbetare i Etiopien som utredde barnets bakgrund. AC anlitade även en advokat som företrädde adoptivföräldrarna i domstolen. Ibland var det AC:s ombud i Etiopien som var adoptivföräldrarnas ombud i rätten. Detta innebär att AC anlitade både den som företrädde barnet och den som företrädde adoptivföräldrarna. Detta innebar en uppenbar risk för intressekonflikt. AC:s olika ombud i Etiopien har också varit mer eller mindre delaktiga i att förmedla barn till blivande adoptivföräldrar, vilket öppnat för att tillgodose föräldrarnas särskilda önskemål beträffande barnet. Även andra svenskar bosatta i Etiopien hade på 1970- och 1980-talet en central roll i det praktiska arbetet med att förmedla barn till föräldrar, både i adoptioner via AC samt privata och enskilda adoptioner. Tillsynsmyndigheten har i sin tur haft ett stort förtroende för AC och har inte krävt insyn. Trots att adoptionerna från Etiopien inleddes på 1960-talet var det först 2005 som svenska myndigheter genomförde en resa till landet. Sammantaget innebär detta att verksamheten har kunnat bedrivas utan extern insyn.

– Trots att MIA omkring 2010 fick information om att det förekommit oegentligheter i adoptionsverksamheten i Etiopien vidtogs inte några åtgärder för att undersöka om det även gällde svenska fall. Vad gäller enskilda adoptioner kan särskilt noteras att en etiopisk man som var involverad i adoptioner till Sverige på 1970-talet och som 1977 dömdes för olagliga handlingar i samband med adoptionsförmedling, har fortsatt kunnat medverka i enskilda adoptioner på 1990-talet utan att den svenska tillsynsmyndigheten reagerar.

6.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Etiopien

6.3.1 Adoptioner från Etiopien har skett under en lång tid

Sverige har haft ett långt adoptionssamarbete med Etiopien. Totalt har närmare 1 300 barn adopterats från Etiopien till Sverige under perioden 1969–2020. Fler än 500 av dessa barn adopterades under 1970-talet. Därefter har adoptionerna varit utspridda över hela tidsperioden.[2] Åren 1977–1982 var det inte möjligt att bedriva verksamhet i Etiopien på grund av kriget mot Somalia.[3] Etiopien är det tionde största ursprungslandet när det gäller adoptioner till Sverige, och det land i Afrika som Sverige adopterat flest barn ifrån.[4] Sverige har dock inte varit ett av de största mottagarländerna för adoptioner från Etiopien, åtminstone inte ett av de åtta största under perioden 1998 till 2007.[5]

Det fanns tidigt etablerade kontakter mellan Sverige och Etiopien. Adoptionerna startade med att svenska läkare och missionärer som var verksamma i Etiopien kom i kontakt med föräldralösa barn och adopterade dem. Intresset spreds sedan bland andra svenskar. Barnen kom inledningsvis från barnsjukhuset Ethio-Swedish Pediatric Clinic, ESPC, och barnhemmet Kebebe Tshay. Etiopien var också ett av de första länder som Sverige från mitten av 1950-talet lämnade statligt bistånd till, och även biståndsarbetare har varit delaktiga i adoptioner.[6]

AC är den enda svenska adoptionsorganisation som förmedlat adoptioner från Etiopien och de inledde sin verksamhet i landet 1971.

En stor del av adoptionerna från Etiopien har varit privata och enskilda adoptioner, som har utgjort åtminstone 44 procent av samtliga adoptioner från Etiopien.[7] Det var vanligast i början när barn adopterades från Etiopien, men minskade under 2000-talet. Under perioden 2003–2014 utgjorde de endast 13 procent.[8] De privata och en-

[2] MFoF:s statistik, https://mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/statistik-om-internationella-adoptioner.html. Hämtad 2023-09-05.
[3] C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige: Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 122.
[4] MFoF:s statistik.
[5] P. Selman (2009), The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century, *International Social Work, August 2009*, Vol. 52, nr 5, s. 589.
[6] A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), *Adopterad från annat land: om samarbetet med barnens ursprungsländer*, s. 120–121.
[7] Egen uträkning utifrån AC:s och MFoF:s uppgifter. Totalt adopterades 1268 etiopiska barn till Sverige 1970–2018. 713 av dessa förmedlades av AC. Minst 555 var därmed privata/enskilda adoptioner.
[8] Egen uträkning utifrån att 288 av totalt 330 barn från Etiopien adopterades genom adoptionsorganisationer, dvs. AC 2013–2014.

skilda adoptionerna till Sverige har bland annat genomförts av svenska missionärer och biståndsarbetare.[9]

I tabell 6.1 redovisas antal adopterade barn från Etiopien uppdelat per år under perioden 1969–2021. Här ingår både adoptioner via adoptionsorganisationer samt privata och enskilda adoptioner. Ett fåtal adoptioner från Etiopien skedde även tidigare: en på 1950-talet och arton på 1960-talet.

Tabell 6.1 Antal adoptioner från Etiopien per år, 1969–2021

År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal
1969	7	**1980**	1	**1990**	38	**2000**	15	**2010**	30	**2020**	1
1970	31	**1981**	4	**1991**	17	**2001**	17	**2011**	31	**2021**	0
1971	64	**1982**	5	**1992**	31	**2002**	18	**2012**	19		
1972	66	**1983**	19	**1993**	11	**2003**	21	**2013**	15		
1973	67	**1984**	19	**1994**	15	**2004**	26	**2014**	4		
1974	68	**1985**	25	**1995**	16	**2005**	37	**2015**	0		
1975	113	**1986**	22	**1996**	15	**2006**	32	**2016**	3		
1976	106	**1987**	14	**1997**	21	**2007**	39	**2017**	1		
1977	3	**1988**	28	**1998**	24	**2008**	42	**2018**	3		
1978	0	**1989**	21	**1999**	15	**2009**	34	**2019**	1		
1979	2										

Källa: MFoF.

6.4 Bakgrunden till de internationella adoptionerna från Etiopien

6.4.1 Barn har lämnats till internationell adoption på grund av extrem fattigdom och sjukdom

Adoption, av västerländsk modell, existerade i princip inte i Etiopien före 1960. Ordet adoption finns inte heller i det officiella språket amhariska. När adoption infördes i etiopisk rätt 1960, byggde det därför på en europeisk modell. Etiopien har dock en lång kulturell historia av att ta hand om föräldralösa och övergivna barn i samhället. Olika folkgrupper har haft sina egna seder för omhändertagande av barn som behövde en ny familj. På landsbygden i Etiopien

[9] A-C. Gudmundsson m.fl. (2015); Möte med Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) 2022-03-25; Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

sågs det inte som en börda för en anhörig att ta hand om ett barn eftersom barnet var en tillgång i det traditionella bondesamhället.[10]

När de internationella adoptionerna från Etiopien började på 1960-talet var det en följd av en extrem fattigdom i landet. Utländska aktörer som vistades i Etiopien (till exempel missionärer, sjukvårdspersonal och biståndsarbetare) såg de stora behoven av stöd och hur barn dog på sjukhus. Extrem fattigdom har även fortsatt varit ett av de vanligaste skälen till att etiopiska barn adopterats internationellt. Etiopien blev senare hårt drabbad av aidsepidemin, så sjukdom har varit en vanlig orsak till adoption. En förälder som blev ensam med många barn efter att den andra föräldern avlidit kunde få svårt att ta hand om barnen. Många stora syskongrupper blev också helt föräldralösa. Barn som blev föräldralösa togs ofta om hand inom storfamiljen, men när även storfamiljerna utarmades av HIV kunde det bli aktuellt med internationell adoption.[11]

År 1984 och 1985 drabbades Etiopien av extremtorka. Svår torka drabbade även främst östra Etiopien under 2002 och 2003. Det blev ett hårt bakslag för ekonomin och miljontals människor blev beroende av matbistånd från utlandet för sin överlevnad. UNICEF uppskattade 2005 att fem miljoner barn hade förlorat en eller två föräldrar på grund av aids och torkan.[12]

6.4.2 Adoptionerna ökade snabbt under 2000-talet

Adoptionerna från Etiopien ökade snabbt under 2000-talet. De femdubblades från 2003 till 2009, då 4 500 etiopiska barn adopterades internationellt. År 2009 och 2010 var Etiopien det näst

[10] ”An informal memorandum by Mebrahtu Yohannes”, överlämnat av AC till kommissionen 2023-09-08 och inkom till NIA 1973 enligt protokoll 1973/74:4 1973-12-14; M. W. Ossa (2017), *International adoption of children in Ethiopia: A comparative analysis with South Africa*. Avhandling, Wolaita Sodo University, s. 52–53.
[11] C. Lindgren (2010), s. 123; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015); AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2005–2014; MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; AC:s rapport till MIA ”Anteckningar från resa till Etiopien 2010-10-02–10” inkom MIA 2010-11-08 dnr 64:308:12/10; AC:s skrift ”Etiopien – fascinerande och annorlunda” inkom MIA 2011-02-10 dnr 74:754:20/10; Möte AC 2023-09-05; Föreläsning ”Okänd bakgrund” anordnad av AC via Teams 2023-04-03; S. A. Steenrod (2021), The Legacy of Exploitation in Intercountry Adoptions from Ethiopia: ”We Were under the Impression That Her Birth Parents Had Died”, *Adoption Quarterly.* Vol. 25, nr. 2, s. 81–108.
[12] Uppgifter från Utrikespolitiska institutets landguide. https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/etiopien/. Hämtad 2023-07-06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

största ursprungslandet efter Kina, internationellt sett.[13] Antalet utländska adoptionsorganisationer i landet ökade från cirka 20 till 70 mellan 2003 och 2008.[14]

Även om den grundläggande orsaken till att etiopiska barn övergetts och adopterats internationellt har varit den extrema fattigdomen och aidsepidemin, har även andra faktorer bidragit till den snabba ökningen av adoptioner från Etiopien på 2000-talet. Forskare har pekat på olika faktorer som kan ha varit drivande. En sådan faktor är att flera ursprungsländer i Asien och Latinamerika (exempelvis Kina, Ryssland och Guatemala) minskade eller avslutade sin adoptionsverksamhet under den här perioden. Att dessa länder minskade sina internationella adoptioner bidrog till att adoptionerna från Etiopien ökade.[15] Forskare lyfter också fram att Etiopien blev ett attraktivt land att adoptera från eftersom landet inte hade ratificerat Haagkonventionen och ansågs sätta upp färre hinder för internationell adoption. Tillsynen var begränsad och adoptionerna relativt billiga. Det etiopiska systemet upplevdes fungera väl och barnen var vanligtvis små och friska. Därtill har vissa pekat på den så kallade ”Madonnaeffekten”. Skådespelerskan Angelina Jolie adopterade ett etiopiskt barn 2005 och popsångerskan Madonna adopterade ett barn från Malawi ett år senare, vilket fäste uppmärksamheten på möjligheten att adoptera från Afrika.[16]

6.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Etiopien

I detta avsnitt beskrivs de aktörer i Etiopien som varit centrala i den internationella adoptionsverksamheten. Därefter redogörs för de lagar från 1969, 2000 och 2018 som reglerat internationella adoptioner, samt de riktlinjer som däremellan upprättats för att styra den internationella adoptionsverksamheten.

[13] P. Selman (2012), The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, *Social Policy and Society.* Vol. 11, nr. 3, s. 384–385.
[14] Möte AC 2023-09-05; E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”.
[15] E. Loibl (2019), *The transnational illegal adoption market: A criminological study of the German and Dutch intercountry adoption systems*, s. 230–234; M. W. Ossa (2017), s. 53; E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”. Se även MIA Info 2/2011.
[16] E. Loibl (2019), s. 37, 52 och 230; K. S. Rotabi (2010), From Guatemala to Ethiopia: shifts in intercountry adoption leaves Ethiopia vulnerable for child sales and other unethical practices, *The Social Work and Society Online News Magazine June 2010*; E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”; P. Selman (2009), s. 588.

6.5.1 Adoptionscentrum är den enda svenska organisation som förmedlat adoptioner från Etiopien

AC började sin verksamhet i Etiopien 1971. En av AC:s grundare adopterade ett syskonpar från Etiopien, vilket blev inledningen på deras verksamhet i landet. AC hade kontakt med en svensk sjuksköterska som bodde i landet och som hjälpte till att ordna de första adoptionerna. AC hade under 1970-talet flera olika samarbetspersoner i Etiopien som hjälpte till att förmedla barn för adoption. De hade också särskilda advokater som hjälpte dem, och även en anställd socialarbetare som utredde barnens bakgrund. Från 1982 hade de en svensk medarbetare och representant i Etiopien som skötte kontakten med myndigheter och barnhem i Etiopien och som hjälpte de familjer som skulle adoptera. Representanten var knuten till AC genom ett uppdragsavtal med månadsersättning.[17]

AC hade auktorisation för adoptionsförmedling i Etiopien från 1982 till 2015. Totalt sett har de förmedlat 713 adoptioner från Etiopien under perioden 1971–2014.[18] Det var, som tidigare nämnts, ett avbrott i förmedlingsverksamheten i Etiopien 1977–1982.

Förutom AC hade även African Hope Adoptions (AHA) auktorisation för adoptionsförmedling i Etiopien under 1,5 år 2008–2009.[19] De förmedlade dock aldrig några barn.

6.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Etiopien

NIA har från 1982 gett AC auktorisation för att förmedla adoptioner i Etiopien och utövat tillsyn. När NIA 1985 fick uppgiften att lämna yttrande om förmedlingssättets tillförlitlighet i samband med enskilda adoptioner gällde det bland annat adoptioner från Etiopien. I samtliga fall handlade det dock om den enda instans som hade rätt att förmedla adoptioner i Etiopien, nämligen adoptionsavdelningen vid Ministry of Labour and Social Affairs (MOLSA). När NIA fick frågan om yttrande om förmedlingssättets tillför-

[17] C. Lindgren (2010), s. 122–123; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015); AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2005–2014; MIA:s rapport från tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011, MIA dnr 74:754:55/10; Ppt-presentation vid möte med AC 2023-09-05; Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Synpunkter på textutkast Etiopien 2024-05-23.
[18] AC, *Antal förmedlade adoptioner per land 1970–2018*. https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/1970-2018-antal-adoptioner-per-utlandskontakt.pdf. Hämtad 2023-09-05.
[19] MIA:s årsredovisning 2007; MIA:s årsredovisning 2009.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

litlighet vid enskilda adoptioner godkände de alltid denna instans som adoptionskontakt.[20] Från 2005 var det MIA som tog över ansvaret för auktorisation och tillsyn.

På 1960- och 1970-talet var det Justitiedepartementet som godkände adoptionsbesluten från Etiopien. Ibland beslutade dock svensk domstol om adoptionen. Från 1980-talet och framåt har beslut om adoptioner från Etiopien fattats av svensk domstol.

På 1970-talet kom många barn från Etiopien till Sverige som fosterbarn. Då skulle svenska ambassaden i Addis Abeba inför Justitiedepartementets bedömning intyga de sökandes lämplighet att ta emot ett etiopiskt barn som fosterbarn med avsikt att senare adopteras.[21]

6.5.3 Övriga svenska aktörer verksamma i Etiopien

Många svenskar som befunnit sig i Etiopien som missionärer, biståndsarbetare och vårdpersonal har själva adopterat barn från Etiopien, och vissa av dem har förmedlat adoptioner åt andra.

Evangeliska Fosterlandsstiftelsen (EFS) var aktiva i Etiopien på framför allt 1960-talet. EFS samarbetade med och var med i uppbyggnaden av Etiopiska Evangeliska kyrkan Mekane Yesus i Addis Abeba.[22] Flera svenska EFS-missionärer i Etiopien adopterade barn själva på 1960- och 1970-talet. Flera förmedlade också barn för adoption till Sverige, både privat och via AC.[23] Vissa av missionärerna medverkade till att ”rätt många” etiopiska barn adopterades till Sverige.[24]

Även den svenska pingstkyrkan hade verksamhet i Etiopien från 1960-talet, men var inte verksamma i Addis Abeba, utan på andra orter. Pingströrelsen drev inte några barnhem, men det fanns en acceptans i missionärskåren för verksamheten och missionärer förmedlade adoptioner på egen hand. En missionär förmedlade till exempel 16 barn till Sverige på 1970-talet. Hon har själv beskrivit att

[20] NIA:s brev till svenska ambassaden i Addis Abeba 1986-02-07 NIA dnr 72:54/86; NIA:s yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1988-10-17 NIA dnr 46:339/88; Svenska ambassadens brevsvar till NIA 1986-04-10 ”Adoptivbarn från Etiopien” NIA dnr 72:54/86.
[21] Se t.ex. Beskickningsarkiv Addis Abeba volym F1i:5–6 (mål R34).
[22] Telefonsamtal med företrädare för EFS 2024-01-26.
[23] Möte AEF 2023-08-31; Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Möte med AC 2023-09-05.
[24] Brevsvar till Adoptionskommissionen från tidigare EFS-missionär 2024-03-02, inkom 2024-03-06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hon blev indragen i adoptionerna, att barn lämnades på hennes trappa eller sattes i hennes knä.[25] Före 1979 behövde inte svenskar bosatta utomlands ha Socialstyrelsens tillstånd för att förmedla barn för adoption.

Vissa svenskar som befunnit sig i landet, till exempel medföljande till anställda på Sida-anställda, har förmedlat barn privat eller hjälpt AC. En sådan person beskriver att hon blev kontaktad av AC innan hon åkte till Etiopien. Hon fick från AC namn på familjer som önskade adoptera barn. Barnen hon förmedlade kom från barnsjukhuset och barnhem i området.[26]

Svenskar som av olika anledningar bodde i Etiopien var även på andra sätt delaktiga i adoptionerna till Sverige. AC tog hjälp av dem för att ta hand om barnen i väntan på att adoptionen skulle bli klar. Exempelvis tog AC kontakt med Sida-anställdas medföljande fruar, som lät barn bo hos sig i väntan på att adoptionen skulle bli klar. De fick ingen ekonomisk ersättning för detta, men betalt för omkostnader. Svenskar som befann sig i Etiopien hjälpte dessutom AC att eskortera barnen till Sverige. Det kunde vara AC-personal, men även andra svenskar som vistades i landet, exempelvis missionärer, biståndsarbetare, Sida-personal eller deras medföljande. De som hjälpte till att eskortera barn kunde de få resan till Sverige betald.[27]

6.5.4 Aktörerna i Etiopien

Ministry of Labour and Social Affairs (MOLSA) har haft en central roll i Etiopiens adoptionsverksamhet sedan början av 1980-talet. MOLSA:s uppgift har bland annat varit att ta emot adoptionsansökningar från adoptionsorganisationer och enskilda sökanden samt skriva yttrande till grund för domstolens beslut. År 2006 flyttade MOLSA:s adoptionsavdelning över till Ministry of Woman Affairs (MOWA) som 2010 bytte namn till Ministry of Women, Children and Youth Affairs (MOWCYA).

[25] D. Lindberg (2021), *Internationella adoptioner inom pingströrelsen*; Intervju med den som gjort utredningen om internationella adoptioner inom pingströrelsen, 2024-03-07.
[26] Möte med person som förmedlat adoptioner via AC 2024-01-30.
[27] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Möte med person som förmedlat adoptioner via AC 2024-01-30; Skriftliga svar på Adoptionskommissionens frågor till en person som tog hand om barn i väntan på adoptionen, inkom via e-post 2023-12-11; Intervju med en person som tog hand om barn i väntan på adoption 2023-12-19; ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea” inkom via e-post 2023-10-13; D. Lindberg (2021). *Internationella adoptioner inom pingströrelsen*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Från 2002 hade MOLSA, och senare MOWA, också i uppdrag att ackreditera de utländska adoptionsorganisationer som skulle få verka i landet. Från 2010 var det Ministry of Federal Affairs, Charity and Societies Agency (CSA) som hade det uppdraget. De hade också i uppdrag att ge licens till vissa barnhem som fick förmedla adoptioner.[28]

Det har funnits många barnhem i Etiopien som har förmedlat adoptioner. AC samarbetade bland annat med det statliga barnhemmet Kebebe Tsehay samt Missionaries of Charity (MOC) och Kids Care.[29]

Etiopisk domstol har beslutat om adoption efter domstolsförhandling och utifrån yttrande från MOLSA/MOWA/MOWCYA.

6.5.5 Lag från 1960 reglerar internationella adoptioner

När adoptionerna från Etiopien till Sverige inleddes 1969 regleradesadoptionerna i en federal lag, Civil Code, från 1960. I lagen görs ingen åtskillnad mellan nationell och internationell adoption. Etiopien tillämpar svag adoption. I övrigt framgår av 1960 års lag bland annat följande:[30]

- Adoption får ske om det finns goda skäl för det och den innebär fördelar för barnet.
- I de fall ursprungsföräldrar lever och är kända ska båda ge sitt samtycke. Om någon av dem är avliden, frånvarande, okänd eller oförmögen att avge giltig viljeyttring ska samtycke inhämtas av närmaste släkting i uppstigande led. Om inga sådana finns ska det så kallade familjerådet ge sitt samtycke, vilket består av barnets äldre släktingar och eventuella myndiga syskon.
- Ett adoptionskontrakt ska upprättas mellan de blivande adoptivföräldrarna och barnets vårdnadshavare, i de fall barnet är under

[28] MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2012-06-12 MIA dnr 61:390:1/12.
[29] Det framgår av bilagorna till AC:s auktorisationsansökningar, t.ex. Bilaga till AC:s ansökan om auktorisation för förmedling i Etiopien 2009-08-25 MIA dnr 61:502:1/09 samt Bilaga till AC:s ansökan om auktorisation för förmedling i Etiopien 2007-08-28 MIA dnr 61:527:1/07.
[30] The civil code of the empire of Ethiopia (Negarit Gazeta No 165 of 1960), book II, Title IV, Chapter 11, article 796–806. Se även kapitel 1 om släktskapsband, särskilt artikel 556–559 samt kapitel 12 om underhållsskyldighet, särskilt artikel 808 och 823.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

15 år. Adoptionskontraktet ska godkännas av domstol för att bli gällande.

- Adoption kan inte hävas. Undantag är om adoptionen har skett före barnets födelse. I de fallen kan adoptionen på begäran av modern hävas innan barnet fyllt tre månader.
- Genom adoptionen inlemmas adoptivbarnet i adoptantens släkt som adoptantens eget barn, men behåller vissa rättsliga band med sin ursprungsfamilj.
- Den adopterade har underhållsskyldighet gentemot sina biologiska släktingar i vissa fall. Underhållsskyldigheten är ömsesidig.

På 1970-talet bestod adoptionsprocessen av inhämtande av samtycke, domstolsförhandling och utfärdande av pass. Det var sällan som ursprungsföräldrarna deltog vid domstolsförhandlingarna. För de föräldralösa barnen skulle domstolen annonsera i tidningen efter föräldrarna. AC lät svenskar som bodde i landet ta hand om barnen i väntan på att adoptionen skulle bli klar. Barnen reste sedan till Sverige med eskorter. På 1970-talet var det ovanligt att adoptivföräldrarna själva hämtade sitt barn i Etiopien.[31]

6.5.6 Från 1982 kräver Etiopien att alla adoptionsansökningar ska godkännas av etiopisk myndighet

Under perioden 1977–1982 var det inte möjligt att bedriva adoptionsverksamhet i Etiopien. Den revolutionära regimen meddelade genom ett dekret i augusti 1976 att adoption av etiopiska barn till utlandet i princip förbjöds. Skälet var att antalet adoptioner till utlandet blivit så många att det krävdes åtgärder. Adoption ansågs inte alltid vara till barnens bästa, barn borde i stället tas om hand inom Etiopien. Därför stoppas adoptionerna till utlandet och en ny

[31] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Möte med person som förmedlat adoptioner via AC 2024-01-30; Skriftliga svar på Adoptionskommissionens frågor till en person som tog hand om barn i väntan på adoptionen, inkom via e-post 2023-12-11; Intervju med en person som tog hand om barn i väntan på adoption 2023-12-19; ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea” inkom via e-post 2023-10-13.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionslag skulle tas fram.[32] Även kriget mot Somalia uppges vara ett skäl till avbrottet i adoptionsverksamheten i Etiopien.[33]

Hösten 1981 fick NIA information om att adoptioner från Etiopien åter var möjliga och 1982 återupptogs adoptionerna till Sverige.[34] Ett förslag till avtal med etiopiska myndigheter överlämnades via den svenska ambassaden.[35] Något avtal kom dock aldrig på plats. Etiopien ville inte ha något avtal eftersom det skulle göra att andra länder också ställde krav på avtal.[36]

När de internationella adoptionerna från Etiopien återupptogs 1982 kunde enligt AC endast övergivna barn komma i fråga för utländsk adoption.[37] Samtidigt var det olagligt att överge barn i Etiopien.[38] AC har beskrivit att detta ledde till att många barn övergavs anonymt, antingen på sjukhuset direkt efter födseln eller lämnats anonymt på olika platser och sedan hittats och kommit till ett barnhem.[39] NIA skriver i ett PM 1986 att möjligheten att adoptera barn vars föräldrar är kända endast finns för etiopisk adoptant, medan utländska adoptanter endast får adoptera föräldralösa barn.[40] Definitionen av ”orphan” förefaller ha varierat.[41]

År 1982 beslutade Etiopien också att alla adoptioner skulle gå genom MOLSA, även de enskilda adoptionerna. Övergivna barn registrerades hos MOLSA. Den inom MOLSA nyinrättade ”Adoption Committee” skulle granska och godkänna adoptivfamiljernas adoptionsansökningar och därefter placera barn till godkända familjer. För att adoptionskommittén skulle godkänna ansökan krävde de att en svensk myndighet hade gjort en adoptionsutredning och gett familjerna medgivande att adoptera. Adoptionen behövde inte

[32] ”Intyg” från kanslirådet på juridiska enheten 1978-01-13 R34 Yab Etiopien (dnr saknas); Brev från Ethiopian Provinsional Military Government 1976-08-20 R34 yab (dnr saknas) inkom UD 1976-09-15.
[33] C. Lindgren (2010), s. 122.
[34] AC:s ansökan om auktorisation för förmedling i Etiopien 2009-08-25 MIA dnr 61:502:1/09. Även auktorisationsansökningar från 2005, 2007, 2011, 2012, 2013 och 2014; NIA protokoll 1981-09-24.
[35] NIA protokoll 1981-10-29.
[36] Etiopien, exempel på enskilt ärende NIA dnr 72:206/81.
[37] Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08; Svenska ambassaden i Addis Abebas brev till UD 1985-09-02 ”Internationella adoptionsärenden” dnr R34 135.
[38] Mailsvar från AC till MIA 2009-11-06 MIA dnr 61:502:8/09.
[39] Möte med AC och ppt-presentation 2023-09-05; Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Föreläsning ”Okänd bakgrund” anordnad av AC via Teams 2023-04-03; AC:s skrift ”Etiopien – fascinerande och annorlunda” inkom MIA 2011-02-10 dnr 74:754:20/10.
[40] NIA:s PM om lagstiftningen i Etiopien mars 1986. Dnr MIA 73:414/08. (Obs, det saknas närmare info om dokumentet.)
[41] S. A. Steenrod (2021).

ske genom en auktoriserad svensk organisation, även om det sågs som positivt. Etiopien ställde krav på uppföljningsrapporter fram till dess att barnet var 18 år.[42]

MOLSA annonserade efter ursprungsföräldrar eller släktingar i 30 dagar. Sedan följde en domstolsprocedur där vårdnaden om barnet överfördes till adoptivföräldrarna. Adoptivföräldrarna kunde låta ett juridiskt ombud företräda dem i rätten. Därefter skedde nödvändig administration för att få inresetillstånd till Sverige, utresevisering från Etiopien och anskaffande av pass.[43]

6.5.7 Etiopien ratificerade FN:s barnkonvention 1991, men har inte undertecknat Haagkonventionen

Etiopien ratificerade FN:s barnkonvention den 13 juni 1991. Men det var först 2014 som Etiopien ratificerade det fakultativa protokollet om barn i väpnade konflikter respektive det fakultativa protokollet om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi.[44]

Etiopien har inte undertecknat eller ratificerat 1993 års Haagkonvention. År 2010 fanns långt framskridna planer för Etiopien att ansluta sig till konventionen, men det arbetet avstannade.[45] FN:s barnrättskommitté har vid flera tillfällen rekommenderat Etiopien att ratificera Haagkonventionen.[46]

[42] ”Directives for the Adoption of Ethiopian Children” utfärdade av MOLSA 1982, se t.ex. MIA dnr 73:414/08; Svenska ambassaden i Addis Abebas svar på NIA:s frågor rörande internationella adoptioner 1984-12-18 NIA dnr 9/95 R34; Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08.
[43] Se t.ex. NIA:s yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1988-10-17 NIA dnr 46:339/8, ansökan privat adoptionskontakt Etiopien 1988-08-13 inkom till NIA 1988-08-23 dnr 46:274/88; ”Directives for the Adoption of Ethiopian Children” utfärdade av MOLSA 1982, se t.ex. MIA dnr 73:414/08.
[44] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined fourth and fifth peri-odic reports of Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/4-5. 10 July 2015.
[45] AC:s rapport till MIA ”Anteckningar från resa till Etiopien 2010-10-02–10” inkom MIA 2010-11-08 MIA dnr 64:308:12/10.
[46] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.67. 24 January 1997; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.144. 21 February 2001; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations: Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/3. 1 November 2006.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.5.8 Reviderad familjelag från 2000

År 2000 kom en ny familjelag i Etiopien, the Revised Family Code of Ethiopia, som reglerar internationella adoptioner. Precis som tidigare gäller att adoption endast får genomföras om det finns goda skäl och om den är till fördel barnet samt att ett adoptionskontrakt upprättas och godkänns av domstol för giltighet. Den adopterade ska dessutom fortfarande behålla vissa rättsliga band med ursprungsfamiljen. Ursprungsföräldrarna ska ge sitt samtycke till adoptionen om de är vid liv och kända. Om en förälder är avliden, frånvarande, okänd eller oförmögen att avge giltig viljeyttring räcker det dock, till skillnad från vad som gällde enligt 1960 års lag, att den andra föräldern ger samtycke. Om barnet inte har någon förälder som kan ge sitt samtycke, får domstolen godkänna adoptionsavtalet med hänsyn till barnets intressen.[47]

Enligt 2000 års familjelag gäller precis som tidigare att även ett ofött barn kan adopteras. ISS har påpekat att denna praxis inte är kompatibel med barnkonventionen eller 1993 års Haagkonvention.[48] Fortfarande gäller att en adoption inte kan hävas, med ett undantag. En adoption kan hävas om adoptanten hanterar barnet som en slav, får barnet att ägna sig åt omoraliska handlingar för adoptantens vinning eller hanterar barnet på något annat sätt som är skadligt för barnets framtid. År 2006 uttryckte FN:s barnrättskommitté oro över att familjelagen tillåter att en adoption hävs, eftersom det kan lämna barnet utan vårdnadshavare. Kommittén har förordat att den bestämmelsen ändras för att säkerställa att barnet alltid har en vårdnadshavare.[49]

Året efter att den nya familjelagen trätt i kraft rekommenderade FN:s barnrättskommitté Etiopien att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att skydda och främja barnets rättigheter i samband med adoption. Kommittén uttryckte oro över att barn i Etiopien riskerar att få sina rättigheter kränkta i samband med internationell adoption.[50]

---

[47] The Revised Family Code (Proclamation No. 213/2000) chapter 10, article 180–195.
[48] ISS (2010), ”ETHIOPIA – Protection of the child deprived of, or at risk of being deprived of, the family of origin. COUNTRY SITUATION”. Inkom MIA 2012-09-03 MIA dnr 61:390:15/12.
[49] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations: Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/3. 1 November 2006.
[50] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.144. 21 February 2001.

6.5.9 Nya riktlinjer för adoptionsförfarandet 2002 – krav på ackreditering av adoptionsorganisationer och barnhem

År 2002 införde MOLSA nya direktiv för adoptionsförfarandet som syftade till att verkställa vad som föreskrivs i 2000 års familjelag. I dessa direktiv införs bland annat krav på ackreditering. Utländska adoptionsorganisationer behövde nu ett arbetstillstånd godkänt av justitieministeriet.[51] Vissa barnhem registrerades och fick licens att förmedla adoptioner. Barnhemmen tog över förmyndarskapet för barnet, fastslog barnens adopterbarhet, föreslog adoptivföräldrar, skrev på adoptionskontraktet och företrädde barnen i domstolen. De fick enbart samarbeta med ackrediterade adoptionsorganisationer. De fick dessutom endast ta emot barn från polisen eller lokala socialkontor, inte direkt från föräldrarna. Det har generellt krävts att ett barn vistas tre månader på barnhem innan det kan adopteras internationellt.[52]

Enligt de nya riktlinjerna 2002 framgick att inte enbart föräldralösa eller övergivna barn kunde adopteras internationellt, utan även barn vars föräldrar inte kunde ta hand om dem på grund av att de var sjuka eller häktade. Från 2005 beskriver AC i sina landrapporter att etiopisk polis hade börjat acceptera att mödrar lämnar barn direkt till polisen. Om föräldrarna var kända gjordes en utredning om deras möjligheter att ta hand om barnet.[53]

År 2006 flyttades adoptionsavdelningen på MOLSA över till MOWA, men processen var i stort sett densamma som tidigare. De blivande adoptivföräldrarna skulle lämna ansökningsdokument till MOWA:s adoptionsavdelning, som också tog emot en rapport om barnet. MOWA granskade dessa underlag och skrev ett utlåtande till grund för domstolens beslut. Adoptionerna centraliserades till en enda domstol i Addis Abeba. Barnen från andra delar av landet flyttades till barnhem i huvudstaden.[54]

---

[51] MOLSA's "Adoption Service Procedure Directives" 2002 (vår tideräkning, 1994 enligt etiopisk kalender) inkom till MIA via AC "SV: Etiopien" 2015-01-28 MIA dnr 3.1.2:697:6/14.
[52] AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2005-10-03 dnr 61:580:1/05, AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2007-08-28 MIA dnr 61:527:1/07; AC:s auktorisationsansökan för förmedling i Etiopien 2009-08-25 MIA dnr 61:502:1/09; AC:s landrapport Etiopien 2007-05-15 inkom MIA 2007-06-05 dnr 64:355:1/07; D. Delepiere (2011), "ETHIOPIA: The challenges of a country that has experienced a too rapid increase in adoptions", International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Familys (ISS/IRC) *Monthly Review N° 3-4/2011 March-April 2011*, inkom till MIA 2012-09-03 med dnr 61:390:15/12.
[53] AC:s landrapporter Etiopien 2005–2012.
[54] AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2007-08-28 MIA dnr 61:527:1/07; AC:s auktorisationsansökan för förmedling i Etiopien 2009-08-25 MIA dnr 61:502:1/09.

Liknande procedur gällde även efter 2010, även om MOWA då bytte namn till MOWCYA.[55]

6.5.10 Nya riktlinjer 2008 – med uttryckliga krav på bidrag för att få förmedla adoptioner

MOWA reviderade sina riktlinjer 2008. I de nya riktlinjerna ställdes uttryckliga krav på att adoptionsorganisationer som ville arbeta i landet skulle ge ett ekonomiskt stöd till sociala utvecklingsprojekt i de regioner de arbetade.[56] Enligt AC fanns även tidigare en förväntan om att ge den typen av bidrag. Det var en förutsättning för att få förmedla adoptioner i Etiopien.[57]

En annan förändring i de nya riktlinjerna var att även barn till föräldrar med ekonomiska svårigheter kunde adopteras internationellt.[58] Detta har av vissa tolkats som att internationell adoption började accepteras som en viktig del av det etiopiska barnskyddssystemet, i ett skede då många barn övergavs till följd av fattigdom eller aidsepidemin.[59]

6.5.11 Reviderade guidelines för ”alternative childcare” 2009

MOWA uppdaterade sina Alternative Childcare Guidelines 2009. Ett särskilt avsnitt behandlar adoption (inhemsk och internationell) och inkluderar bland annat adoptionsorganisationers roller och ansvar, den centrala adoptionsmyndighetens roll samt adoptivföräldrars behörighetskrav. Där beskrivs också förfarandet vid internationell adoption, inkluderat förberedelse av barnet, matchning och uppföljningsförfaranden. Där tydliggörs också vilka barn som får adopteras internationellt samt att anknytningsbanden till de biologiska familjerna inte upphör vid adoption. Dessutom definieras olagliga handlingar. Bland annat ska etiopiska myndigheter

[55] AC:s landrapport Etiopien 2011-05-27 MIA dnr 64:411:1/11. Även landrapporterna 2012 och 2013.
[56] MOWA:s ”Directive of Internal Procedure for International Adoption” 2008-05-31 inkom MIA 2011-02-22 dnr 74:754:28/10, se även dnr MIA 73:414/08; MIA:s tillsynsrapport AC 2009.
[57] MIA:s tillsynsrapport AC 2007; AC:s landrapporter 2007 och 2008; Möte AC 2023-09-05.
[58] MOWA:s ”Directive of Internal Procedure for International Adoption” 2008-05-31 inkom MIA 2011-02-22 dnr 74:754:28/10. Se även MIA dnr 73:414/08; MIA:s tillsynsrapport AC 2009.
[59] D. Delepiere (2011), ”ETHIOPIA: The challenges of a country that has experienced a too rapid increase in adoptions”, International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Familys (ISS/IRC) *Monthly Review N ° 3-4/2011 March-April 2011.*

vidta åtgärder om de upptäcker att det förekommer falsk information om barnet och dess bakgrund, ekonomisk eller annan vinning vid adoption eller att föräldrar vilseletts om syftet med adoptionen.[60]

6.5.12 Från 2011 började Etiopien vidta olika åtgärder för att komma till rätta med problem i adoptionerna

Etiopien började begränsa adoptionerna och göra noggranna bakgrundsundersökningar

Efter flera rapporter om oegentligheter började Etiopien 2011 att vidta åtgärder för att begränsa de internationella adoptionerna. I mars 2011 beslutade MOWCYA att kraftigt reducera antalet adoptionsärenden per dag för att förbättra kvaliteten i förfarandet. MOWCYA skulle nu endast handlägga fem ärenden per dag, jämfört med cirka 30 tidigare. Det innebar en kapacitetsminskning på 90 procent.[61] Avsikten var att få tid att göra mer noggranna undersökningar av barnens bakgrund och säkerställa att alla dokument och all information i ärendet uppfyller de lagstadgade kraven. Ofta bad MOWCYA (och ibland domstolen) om kompletteringar och förtydliganden. Förfarandet att endast handlägga fem ärenden per dag pågick i cirka sex månader. I slutet av 2011 ansåg MOWCYA att det inte längre fanns någon anledning att begränsa antalet ärenden till fem per dag, eftersom ärendena då anlände till dem mer kompletta än tidigare.[62] De skulle helt enkelt arbeta på i den takt de förmådde.

Även senare ökade MOWCYA och domstolen sina krav på detaljinformation i barnens bakgrundsundersökningar. År 2013 beskriver AC att noggrannare kontroller görs av intyg från lokala myndigheter (exempelvis föräldrars dödscertifikat) och att domstolsföreträdare har djupare samtal med eventuella biologiska släktingar till barnet. Från 2014 krävs ett intyg från det regionala socialkontoret (BOWCYA) om att barnet inte kunnat få en permanent familj inom Etiopien och därför kan placeras för internationell

[60] Ethiopian Minestry of Women's Affairs (2009). *Alternative Childcare Guidelines on Community-based Childcare, Reunification and Reintegration Program, Foster Care, Adoption and Institutional Care Sercice*. Se även ISS (2010); M. W. Ossa (2017), s. 57.
[61] Telemeddelande från svenska ambassaden i Addis Abeba till MIA 2011-03-09 "Betydande förändring av Etiopiens adoptionshantering" MIA dnr 74:754:47/10.
[62] AC:s landrapport Etiopien 2012-05-16 MIA dnr 64:367:1/12.

adoption. Tidigare hade det räckt med ett sådant intyg från det lokala socialkontoret.[63]

Åtgärder för att kontrollera adoptionsorganisationerna och barnhemmen

År 2011 började Etiopien arbeta fram nya ackrediteringsregler för utländska adoptionsorganisationer, med målet att få bättre kontroll över organisationerna och begränsa antalet organisationer. År 2012 inleddes en mer djuplodande tillsyn av barnhemmen. Ett 15-tal barnhem fick stängas, främst i de södra delarna av landet.

Dubbla domstolsförhandlingar införs för att säkerställa informerat samtycke

Etiopien införde omkring 2011 (eventuellt något år tidigare) en process med två domstolsförhandlingar för att säkerställa informerat samtycke och korrekt bakgrundsinformation. Vid den första domstolsförhandlingen kallades ursprungsföräldrarna till domstolen för att bekräfta det medgivande de lämnat till den lokala domstolen. Om en ensamstående mor ville lämna sitt barn för adoption behövde domstolen först konstatera att hon var för fattig eller på andra sätt oförmögen att ta hand om barnet. Om fadern var okänd behövde det bevisas och intygas av tre vittnen. De flesta barn som adopterades till Sverige hade okända föräldrar. Domstolen beslutade med MOWCYA:s utlåtande som underlag, att barnet kunde adopteras av den föreslagna familjen. Vid den andra domstolsförhandlingen kallades de blivande adoptivföräldrarna till domstolen. Utifrån en personlig intervju med adoptivföräldrarna och utifrån MOWCYA:s utlåtande bedömde domaren om de sökande skulle bli bra föräldrar till barnet och fattade beslut om adoptionen. Adoptivföräldrarna måste ha träffat barnet innan den andra domstolsförhandlingen ägde rum.[64]

[63] AC:s landrapport Etiopien 2014-05-12 MIA dnr 3.3.2:343:7/14; AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet 2014-12-17 MIA dnr 3.1.2:697:1/14; E-post från AC ”Nytt från Etiopien” till MIA 2013-11-29 MIA dnr 3.1.2:514:6/13.

[64] AC:s ansökan om auktorisation för Etiopien 2005–2014; Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Föreläsning ”Okänd bakgrund” anordnad av AC via Teams 2023-04-03; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015); MIA Info 2/2011; MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I övrigt var adoptionsprocessen ungefär som tidigare

I övrigt var adoptionsprocessen ungefär densamma som tidigare. Fortfarande gällde exempelvis att ett adoptionskontrakt skulle upprättas mellan barnhemmet och adoptivföräldrarna, att MOWCYA skulle skriva ett yttrande till grund för domstolsbeslutet efter att ha granskat barnets bakgrundsdokument, familjens adoptionsansökan och adoptionskontraktet.[65] Precis som tidigare gällde att barnet i regel skulle ha bott tre månader på barnhemmet innan domstolen kunde fatta ett adoptionsbeslut.[66] Under den tiden sökte polisen efter ursprungsföräldrarna. Om man inte fick tag på anhöriga efter två månader kunde man börja utreda ett barn för adoption.[67] Efter att domstolen fattat adoptionsbeslutet utfärdades födelsecertifikat och pass. Efter ankomsten till Sverige skulle adoptivfamiljen ansöka om adoption i svensk domstol. Adoptionsproceduren i Etiopien tog sammantaget cirka 2–3 månader, men adoptivfamiljen vistades cirka två veckor i Etiopien. Etiopien ställde också fortsatta krav på återrapportering, nu upp till 15 års ålder.[68]

UNICEF stöttade Etiopien i att öka de inhemska alternativen samt förbereda sig för anslutning till Haagkonventionen

FN:s barnrättskommitté har vid flera tillfällen rekommenderat Etiopien att ratificera 1993 års Haagkonvention och uppmuntra nationell snarare än internationell adoption.[69] Etiopien påbörjade 2010 ett målmedvetet arbete för att skapa bättre och fler möjligheter till inhemska alternativ för att ta hand om barnen. De vidtog

[65] AC:s auktorisationsansökningar; MIA info; MIA:s reserapport från Etiopien mars 2011; MIA:s landsammanställningen över Etiopien 2011.
[66] AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2005, 2007 och 2009; MIA Info 2/2011, MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10.
[67] Mailsvar från AC till MIA 2009-11-06 MIA dnr 61:502:8/09; AC:s landrapport Etiopien 2014-05-12 MIA dnr 3.3.2:343:7/14.
[68] AC:s auktorisationsansökningar; MIA info; MIA:s reserapport från Etiopien mars 2011; MIA:s landsammanställningen över Etiopien 2011.
[69] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.67. 24 January 1997; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.144. 21 February 2001; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations: Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/3. 1 November 2006.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

åtgärder för att öka antalet inhemska adoptioner, utveckla fosterfamiljssystem och ge direktstöd till fattiga familjer.[70]

Den etiopiska regeringen började 2011 att samarbeta med UNICEF för att skapa alternativa inhemska lösningar, såsom fosterhem, för barn på institution.[71] UNICEF var aktivt involverade i att ge direkt stöd och råd till MOWCYA i detta arbete. UNICEF samarbetade med MOWCYA både centralt och regionalt. Permanenta byrån i Haag och ISS hade lovat stöd och rådgivning, bland annat i slutförandet av nya Adoption Guidelines. Detta arbete finansierades av UNICEF.[72]

År 2012 gjorde UNICEF genomgripande insatser och genomförde flera utbildningar för myndighets- och barnhemspersonal. ”Ethio Alternative Care Network” bildades inom MOWCYA. Det var tänkt att fungera som koordinator för alla alternativa vårdformer för barn som lever utanför sin biologiska familj. År 2014 fortsatte ansträngningarna för att stärka inhemska alternativ. Etiopien gav då utbyggt stöd till utsatta familjer. Från myndighetshåll poängterades ständigt att det skulle göras mer och fler ansträngningar att hitta permanenta familjer till barnen inom Etiopien. UNICEF hade en aktivt rådgivande roll och involveras i att lotsa Etiopien i riktning mot anslutning till Haagkonventionen.[73]

Processen att göra Etiopien redo att underteckna 1993 års Haagkonvention avstannade dock under 2013. Även utfärdandet av nya riktlinjer för adoption stoppades av ministern.[74]

6.5.13 Lagändring 2018 innebar ett stopp för de internationella adoptionerna

I maj 2017 avbröt den etiopiska premiärministerns kansli internationella adoptioner efter rapporter om korruption, handel med barn och olaglig praxis, till exempel att adoptionsbyråer hade fått etiopiska barn att lämnas för adoption trots att de inte var föräldralösa. Enligt AC handlade Etiopiens beslut om att avsluta interna-

[70] AC:s landrapport Etiopien 2014-05-12 MIA dnr 3.3.2:343:7/14; MIA Info 2/2011, MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011” MIA dnr 74:754:55/10.
[71] MIA Info 2/2011.
[72] AC:s landrapport Etiopien 2012-05-16 MIA dnr 64:367:1/12; AC:s landrapport Etiopien 2013-05-06 MIA dnr 3.3.2:335:1/13.
[73] Ppt-presentation vid möte med AC 2023-09-05.
[74] Anteckningar från ICA-möte 2014-01-21 MIA dnr 3.1.2:697:15/14; MIA:s tillsynsrapport avseende AC 2013.

tionella adoptioner också om att minst två barn hade misshandlats till döds i USA av sina adoptivföräldrar.[75] I mars 2018 antog parlamentet en ny lag som förbjuder internationella adoptioner.[76]

6.6 Generellt om oegentligheter i Etiopiens adoptionsverksamhet

I detta avsnitt går vi igenom vad som har framkommit generellt om oegentligheter i de internationella adoptionerna från Etiopien. I senare avsnitt analyserar vi hur Sveriges internationella adoptionsverksamhet har berörts av oegentligheter.

6.6.1 Tidigare studier indikerar omfattande och systematiska oegentligheter i Etiopiens adoptionsverksamhet

FN:s barnrättskommitté har vid flera tillfällen uttryckt oro över att barnets rättigheter kan kränkas i samband med internationell adoptionsverksamhet i Etiopien.[77] Den nederländska utredningen drar slutsatsen att det förekommit strukturella oegentligheter i adoptionerna från Etiopien.[78] Organisationen Against Child Trafficking (ACT) genomförde 2009 en undersökning där de upptäckte oegentligheter i 19 av 25 slumpmässigt utvalda adoptionsakter.[79] Flera forskare har också beskrivit oegentligheterna i Etiopiens adoptionsverksamhet som systematiska och allvarliga.[80] Därtill har interna-

[75] Offentliga uttalanden från Etiopien, enligt AC:s synpunkter på textutkast Etiopien 2024-05-23.
[76] Se t.ex. E. Loibl (2019), s. 233; S. A. Steenrod (2021), s. 81–108; A. Branigan i The Root 2018-01-11 ”Ethiopia Moves to Ban All International Adoptions after High-Profile Abuse Cases”.
[77] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.67. 24 January 1997; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.144. 21 February 2001; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations: Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/3. 1 November 2006; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined fourth and fifth peri-odic reports of Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/4-5. 10 July 2015.
[78] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), *Report Committee on the Investigation of Intercountry Adoption* (unofficial translation).
[79] Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009), *Fruits of Ethiopia. Intercountry Adoption: The Rights of the Child, or the ”Harvesting” of Children? A Study on Intercountry Adoption in Ethiopia*.
[80] Se t.ex. N. Cantwell (2017), *The sale of children and illegal adoption*; D. Hailu (2017), Children for Families: An Ethnography of Illegal Intercountry Adoption from Ethiopia,

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tionell media rapporterat om utbredda oegentligheter i adoptionerna från Etiopien. I vissa fall har det också bekräftats genom utfrågning och diskussion i det etiopiska parlamentet.[81] Dokumentärfilmer har visat på oegentligheter och i vissa fall bidragit till att länder avbrutit sina adoptioner från Etiopien.[82]

Rapporterna om oegentligheter började komma i slutet av 2000-talet, när Etiopien fick svårt att hantera den snabba ökningen av internationella adoptioner och de många utländska adoptionsorganisationerna som började verka i landet.[83] International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family (ISS/IRC) rapporterade 2011 att det i Etiopien förekom olaglig verksamhet i samband med internationell adoption samt att det som uppdagats borde ses som toppen av ett isberg.[84] Dessutom varnade FN:s barnfond UNICEF 2012 för ”barnexport” från Etiopien och uttryckte oro över att Etiopien höll på att utvecklas till en marknad för adoption.[85]

Det som framför allt lagt grunden för dessa oegentligheter är kombinationen av extrem fattigdom, stor efterfrågan på barn samt att det fanns en möjlighet att tjäna pengar på adoptionsverksamheten. Loibl (2019) framhåller att dessa strukturella svagheter gjorde adoptioner från Etiopien extremt riskabla. Man kunde inte vara säker på att de etiopiska barnen på ett lagligt sätt hade blivit tillgängliga för internationell adoption och att barnen verkligen var föräldralösa.[86]

Adoption Quarterly. Vol 20, nr. 3; E. Loibl (2019); B. Mezmur (2010), ”*The sins of the ‘saviours’”: Child trafficking in the context of intercountry adoption from Africa*. Paper presented at the Special Commission of the Hague Conference on Private International Law, The Hague, Netherlands, 17–25 June 2010, Information Document no. 2; S. A. Steenrod (2021), s. 81–108.

[81] Se Belgisk utredning (2021), *Panel of experts on intercountry adoption. Final report*. De hänvisar till rapporten om utfrågningen och diskussionen: https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1482428. Hämtad 2023-09-15.

[82] En australiensisk tv-dokumentär från 2009, ”Fly Away Children” och ”Fly Away Home”, fick den australiensiska regeringen att stoppa adoptioner från Etiopien i november 2009. Den danska dokumentärfilmen ” Mercy Mercy – Adoptionens pris” skapade stor debatt i Danmark när den kom 2012. I april 2013 stoppade den danska adoptionsmyndigheten tillfälligt DanAdopts adoptioner från Etiopien. DanAdopt är en av de två danska adoptionsorganisationerna som förmedlade adoptioner från Etiopien, och den organisation som förmedlar adoptioner i filmen.

[83] Se t.ex. D. M. Smolin (2010), Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption, *University of Louisville Law Review.* Vol 48, nr. 3, s. 483; N. Cantwell (2017).

[84] ISS/IRC ”Africa and intercountry adoption from an African point of view” International Reference Centre for the Rights of Children Deprived of their Family (ISS/IRC) *Monthly Review N ° 3-4/2011 March-April 2011*, inkom till MIA 2012-09-03 med dnr 61:390:15/12.

[85] Se t.ex. Sveriges radio, SVT och Aftonbladet 2012-07-29 ”FN:s barnfond varnar för etiopisk barnexport”.

[86] E. Loibl (2019).

Det är vanligt att en snabb ökning av antalet internationella adoptioner leder till att ursprungsländer inte klarar att hantera efterfrågan och att problem med oegentligheter uppstår, vilket så småningom leder till restriktioner och att adoptionsverksamheten avslutas.[87] Forskare har visat hur Etiopien gick igenom en sådan ”cycle of abuse”. I den första fasen utgjorde ett relativt litet antal internationella adoptioner en viktig humanitär satsning. I Etiopien ansågs internationell adoption vara en allra sista utväg för de barn som inte kunde tas om hand av sin släkts nätverk – oftast barn som blivit föräldralösa på grund av aids-pandemin (”aids orphans”). Sedan ökade de internationella adoptionerna snabbt under en kort period. När efterfrågan på barn blev större än utbudet började oegentligheter uppstå. I den andra fasen (”gold rush”) som i Etiopien påbörjades 2006, började adoptionsbyråer och barnhem att leta efter barn tillgängliga för adoption hos fattiga familjer på landsbygden, ibland genom att ge falska löften för att få dem att överge barnet. Den tredje fasen nådde Etiopien 2011. Efter rapporter om oegentligheter erkände Etiopien sin oförmåga att kontrollera den snabba expansionen och beslutade att kraftigt minska adoptionerna till utlandet.[88]

6.6.2 Rapporter om oegentligheter fick flera länder att avsluta adoptionerna

Flera länder valde att stoppa adoptionerna från Etiopien på grund av uppgifter om eller risken för oegentligheter. Det gäller bland annat Australien 2012, Schweiz 2014 samt Frankrike och Danmark 2016. Danmark hade dessutom tillfälligt stoppat adoptionsorganisationen Danadopts adoptioner 2013.[89] Australiens skäl till att avsluta adoptionsverksamheten var framför allt riskerna kopplade till Etiopiens krav på ekonomiska bidrag. För de övriga länderna hand-

[87] Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, A/HRC/34/55, thirty-forth session 27 february-24 March 2017, p. 60; D. M. Smolin (2010), Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption, *University of Louisville Law Review*. Vol 48, nr 3, s. 483; N. Cantwell (2017); E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”.
[88] E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”; E. Loibl (2019), s. 230-234; P. Selman (2012).
[89] N. Cantwell (2017); Se t.ex. Sveriges radio 2016-04-02 ”Danmark stoppar adoptioner från Etiopien”; Dagens Nyheter 2013-04-06 ”Danmark stoppar adoptioner”; Dagens Nyheter. 2021-02-22. ”Larm om barnhandel, falska papper och ”babyfabriker” i svenska adoptionsländer”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

lade det företrädesvis om avsaknaden av informerat samtycke och förekomsten av förfalskade dokument.[90]

6.6.3 Risk att barn felaktigt har förklarats övergivna

När antalet etiopiska barn som placeras i internationell adoption snabbt ökade under slutet av 2000-talet började forskare peka på att det i sådana lägen är viktigt att notera hur och varifrån dessa barn kommer in i adoptionsprocessen. Barnen kan komma in i systemet antingen genom direkt avstående från ursprungsfamiljen eller genom övergivandeförfaranden. Efter att Etiopien höjde kraven på rapporterna om ursprungsfamiljernas situation för att ett barn skulle bli tillgängligt för adoption på 2000-talet, resulterade det i en ökning av antalet övergivna barn.[91]

Etiopisk domstol blev orolig över den oförklarliga ökningen av antalet övergivna barn som lämnades för adoption och misstänkte att det inte alltid stämde att de verkligen var övergivna. I maj 2009 införde domstolen ett tillfälligt moratorium för fall som involverade övergivna barn från barnhem i Addis Abeba.[92] Domaren beordrade en federal polisutredning av 154 fall. Polisrapporten var dock mycket kortfattad och angav att alla 154 barn var övergivna. Det indikerar att det inte gjordes någon ordentlig utredning.[93] ISS har kommenterat att det är olyckligt att ytterligare information om utredningarnas art, oberoende och lämplighet inte finns tillgänglig.[94]

Under detta moratorium 2009 arresterades en tjänsteman från en amerikansk adoptionsbyrå efter att ha avslöjats med en lastbil med spädbarn och småbarn. Han var på väg från Addis Abeba till en annan region för att där uppge barnen som övergivna. Syftet var att kringgå det tillfälliga stoppet av adoption av övergivna barn i Addis Abeba.[95]

ISS/IRC uttryckte 2010 oro över det höga antalet övergivna barn och deras verkliga bakgrund. De ifrågasatte om antalet barn aktuella för adoption verkligen speglade ett växande antal barn som

[90] N. Cantwell (2017).
[91] K.S. Rotabi (2010), s. 4.
[92] B. Mezmur (2010); K.S. Rotabi (2010), s. 4.
[93] Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009).
[94] ISS (2010).
[95] K. S. Rotabi (2010).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

behöver denna barnskyddsåtgärd eller om det är ett resultat av ökad efterfrågan från mottagarländerna.[96]

6.6.4 Otillräcklig och felaktig information till ursprungsföräldrar – avsaknad av informerat samtycke

En av de oegentligheter som varit mest förekommande i adoptionerna från Etiopien handlar om att ursprungsföräldrar har fått fel eller vilseledande information om vad en internationell adoption innebär. Forskning visar att adoptionsbyråer och barnhem i Etiopien aktivt letade efter barn för adoption hos fattiga familjer på landsbygden, ibland genom att ge falska löften för att få dem att överge barnet. Lögner och övertalningstekniker har ibland använts för att få familjer att lämna ifrån sig sina barn.[97]

Kulturella missförstånd kan ha spelat in och utnyttjats. Eftersom adoption inte har varit ett traditionellt sätt att ta hand om föräldralösa barn i Etiopien har det funnits en okunskap om vad det västerländska begreppet innebär. Familjer har trott att syftet med adoptionen var att barnet skulle få en utbildning i ett annat land och sedan komma tillbaka till familjen.[98] I Etiopien har det nämligen funnits en lång tradition av att skicka en familjemedlem för att utbilda sig, vilket bidrog till att familjerna blev lurade och inte förstod vad de samtyckte till.[99]

Olika aktörer började uppmärksamma detta fenomen omkring 2010. ISS/IRC var oroad över att ursprungsföräldrar fick för lite information om konsekvenserna av att deras barn adopteras internationellt. De påtalade också att antalet brottmål kopplade till internationella adoptioner hade ökat och att fallen bland annat handlade om bristande samtycke från ursprungsföräldrar.[100] Amerikanska ambassaden upptäckte att föräldrar på lokal nivå hade blivit felinformerade om vad adoption innebär, något de redan hade noterat 2003 då de beskrev att skrupelfria individer gick in i byar för att

[96] ISS (2010).
[97] E. Loibl (2019); D. Hailu (2017), s. 208–211; S. A. Steenrod (2021), s. 81–108.
[98] Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009); A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), s. 123; K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 ”How Ethiopia's Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists”; E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”.
[99] Möte AC 2023-09-05.
[100] ISS (2010).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

”samla barn” genom att övertala föräldrar att överlämna dem.[101] Dessutom började amerikanska adoptivföräldrar publicera berättelser om sina adoptivbarn som hade ursprungsfamiljer i Etiopien som trodde att barnen skulle till USA för att få en utbildning och sedan återvända.[102]

6.6.5 Felaktiga uppgifter och förfalskade dokument

En annan oegentlighet i adoptionerna från Etiopien handlar om felaktiga uppgifter och påhittade historier i adoptionshandlingarna. Den belgiska utredningen konstaterar att det i Etiopien förekommit ofullständiga adoptionsakter och felaktiga bakgrundsbeskrivningar.[103] Även den nederländska utredningen konstaterar bristfällig dokumentation och att det systematiskt har förekommit förfalskade dokument och döljande av ursprung.[104] Forskare beskriver även att det är vanligt att det som uppges i adoptionshandlingarna inte stämmer överens med verkligheten.[105]

I vissa fall beror avsaknaden av uppgifter och felaktiga uppgifter på slarv eller på att informationen helt enkelt inte funnits. I andra fall är det ett resultat av medvetna försök att dölja barnens ursprung, bedrägerier och att dokument har förfalskats.

En återkommande företeelse i Etiopien är att ursprungsföräldrar felaktigt har uppgetts vara döda.[106] Etiopiens regering har beskrivit att vissa barns dokumentation har manipulerats så att det framstår som att barnen är föräldralösa trots att deras föräldrar levde. På så sätt kunde adoptionsorganisationerna undvika långdragna domstolsförfaranden.[107] När organisationen ACT undersökte Wereldkinderens adoptionsakter 2009 hittade de brev från föräldrar som enligt doku-

[101] MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; Dagens Nyheter 2021-02-21 ”Svenska tjänstemän har larmat om misstänkta Oegentligheter”; E.J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”.
[102] K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 ”How Ethiopia's Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists”.
[103] Belgisk utredning (2021) som hänvisar till rapporten om utfrågningen och diskussionen: https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1482428. Hämtad 2023-09-15.
[104] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).
[105] Se t.ex. S. A. Steenrod (2021), s. 81–108; D. Hailu (2017), s. 209–2015.
[106] Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009); B. Mezmur (2010); S. A. Steenrod (2021), s. 81–108.
[107] K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 ”How Ethiopia's Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

menten var döda.[108] En undersökning bland adoptivföräldrar visar att flera av dem hade upptäckt falsk information om att ursprungsföräldrarna var döda.[109] Det finns också ett fall med en fjortonåring som lyckades häva sin adoption på grund av att adoptionen baserades på ett falskt påstående om att hennes föräldrar hade dött.[110] ISS påtalade 2010 att antalet brottmål kopplade till internationella adoptioner hade ökat och att fallen bland annat avsåg förfalskning av dokument och felaktiga framställningar om att modern var död eller att föräldrarnas hälsa var dålig.[111]

Det har också förekommit andra typer av falska uppgifter om både ursprungsfamiljen och barnet. När det gäller barnet har det exempelvis handlat om falsk medicinsk information och förfalskade födelsedatum.[112]

Ett uppmärksammat fall från 2007 handlar om två etiopiska barn som stals, såldes och adopterades av en familj i Österrike med hjälp av falsk dokumentation. I detta fall var det barnhemsarbetare och personal från den statliga förvaltningen som hjälpte till att upprätta falska dokument och spelade en roll i den slutliga adoptionen av barnen. Det finns också uppgifter om att adoptionsbyråer i Etiopien har fått ursprungsfamiljer att repetera svar på potentiella frågor innan de framträder i domstol.[113]

6.6.6 Handel med barn med avlönade ”child finders”

Forskare har beskrivit Etiopien som ett av de länder som haft tydliga incidenter med barntvätt och handel med barn under 1990- och 2000-talet.[114] I ACT:s undersökning från 2009 framkom att det i Etiopien fanns ett system för att samla in barn från byar. Barnhem

[108] Möte med Against child trafficking (ACT) 2023-10-04; Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009).
[109] ”Results of PEAR's Ethiopia Study” 2010-10-14, inkom till MIA via e-post UNICEF Etiopien 2011-03-18 dnr 74:754:53/10.
[110] VOA Africa 2013-02-11 ”Ethiopian Adoptee Wins Legal Case to Revoke Adoption” https://www.voanews.com/a/ethiopian_adoptee_wins_legal_case_to_revoke_adoption/1601306.html. Hämtad 2024-03-28.
[111] ISS (2010).
[112] ”Results of PEAR’s Ethiopia Study” 2010-10-14, inkom till MIA via e-post UNICEF Etiopien 2011-03-18 MIA dnr 74:754:53/10; Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009).
[113] B. Mezmur (2010).
[114] D. M. Smolin (2010), *Abduction, Sale, and Traffic In Children in the Context of Intercountry Adoption.* In Special Commission of the Hague Conference on Private International Law, The Hague, Netherlands.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

skickade bussar till byarna och ”child finders” fick månadslöner. Dessa ”child finders” var också aktiva på vårdcentraler och andra platser där familjer söker hjälp. Det fanns indikationer på att mellanhänder ibland hade tagit emot pengar i utbyte mot barn och att ursprungsfamiljen tog emot ett mindre belopp.[115]

Personen på ACT som gjorde undersökningen 2009 berättar i vår intervju att han tillsammans med en socialarbetare på Wereldkinderen hyrde bil och letade efter föräldrarna som fanns nämnda i akterna han gått igenom. Vid dessa möten var det tydligt att de i Etiopien inte har konceptet adoption. Domstolen i Etiopien beslutar om en svag adoption, medan det i många mottagarländer sedan fattas beslut om en stark adoption utan att föräldrarna samtyckt till det. Föräldrarna blev kontaktade och övertalade att de gjorde något bra genom att överlämna barnen till adoptionsorganisationerna. Han beskriver att child finders fick pengar för att få föräldrar att lämna bort sina barn mot pengar. De övertygades att lämna bort barnen, men barnen stals inte.[116] Forskning och även en undersökning bland adoptivföräldrar bekräftar att det funnits exempel på att barn lämnats över mot betalning.[117] Bland annat beskrivs att lokala tjänstemän har samarbetat med barnhem för att ”hitta” barn som var tillgängliga för adoption i utbyte mot pengar, och att lokala barnhem har mutat familjer för att avstå sina barn. Vissa barnhem visade sig vara genomgångshem där barn stannade några timmar innan de fördes vidare till betalande kunder.[118] Även AC har beskrivit att det förekom att medarbetare vid till exempel amerikanska adoptionsorganisationer erbjöd pengar direkt till familjerna på landsbygden.[119]

En etiopisk forskare beskrev 2010 att det i Etiopien blev allt vanligare med anklagelser om otillbörlig ekonomisk vinning från adoptionsbyråer och att det rapporterats om fall där adoptionsförmedlare betalas på basis av provision.[120] Det kom också artiklar som handlade om korruption, handel med barn och bedrägeri i adoptionsverksamheten i Etiopien.[121] ISS/IRC var 2010 mycket

[115] Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009).
[116] Intervju med ACT 2024-04-15.
[117] ”Results of PEAR’s Ethiopia Study” 2010-10-14, inkom till MIA via e-post UNICEF Etiopien 2011-03-18 MIA dnr 74:754:53/10; S. A. Steenrod (2021), s. 81–108.
[118] E. J. Graff i Pacific Sun 2017-05-03 ”They steal babies, don’t they?”.
[119] Möte AC 2023-09-05.
[120] B. Mezmur (2010).
[121] Se t.ex. K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 ”How Ethiopia's Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

oroande över att vissa barnhem anställer så kallade child finders för att hitta utsatta familjer som är villiga att lämna sina barn för adoption i andra länder.[122] En företrädare för UNICEF beskrev dock vid ett möte med den danska tillsynsmyndigheten 2010 att de inte uppfattade att handel med barn för internationell adoption var ett systematiskt fenomen i Etiopien.[123]

6.6.7 Donationer och bidrag ökar risken för oegentligheter och att subsidiaritetsprincipen inte följs

Etiopien är ett av de länder som enbart tillät utländska adoptionsbyråer att placera barn om de stöttade lokala hjälpprojekt eller donerade pengar till regeringen för att hjälpa till att finansiera det lokala barnskyddssystemet.[124] Etiopien blev beroende av privatägda barnhem som alltmer finansierades av utländska adoptionsbyråer. När ett välfärdssystem i första hand finansieras av bidrag från utländska adoptionsorganisationer finns en risk att det skapar en ekonomisk drivkraft att göra fler barn tillgängliga för internationell adoption, vilket i sin tur ökar incitamenten att hitta fler adopterbara barn och därmed uppstår en risk för oegentligheter.[125]

Internationella adoptionsbyråer drev allt fler icke licensierade ”orphanages and transition homes” som barn kunde adopteras direkt ifrån. Forskare har pekat på att en sådan nära koppling mellan vårdinrättningar och adoptionsbyråer ökar risken för oegentligheter, särskilt om adoptionerna är den huvudsakliga intäktskällan.[126] ISS har dessutom pekat på att det var ett problem att ”agency and adoption fees” inte var reglerat eftersom det bidrog till en konkurrens mellan adoptionsorganisationerna.[127] Forskare har också framhållit att även om det inte finns någon uppenbar eller direkt koppling mellan de lokala biståndsprojekten och internationella adoptioner i Etiopien, så kunde donationer ändå bidra till att bevara det internationella adoptionssystemet och motverka subsidiaritetsprincipen om att i första hand söka inhemska lösningar.

[122] ISS (2010).
[123] ”Adoptionsnaevnets tilsynsrejse til etiopien – Rejseberetning vedrörende tilsynsrejse til Etiopien i perioden 13–22 oktober 2009” inkom MIA 2010-04-28 MIA dnr 72:294:1/10.
[124] E. Loibl (2019).
[125] E. Loibl (2019); Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009).
[126] N. Cantwell (2017).
[127] ISS (2010).

Forskare och andra aktörer har pekat på att Etiopien är ett av de länder som har haft utmaningar i genomförandet av subsidiaritetsprincipen.[128] Det finns uppgifter om att de flesta föräldrar som lämnade sitt barn för internationell adoption inte fick rådgivning om andra alternativa vårdmöjligheter för sina barn. Dessutom fick föräldrar inte betänketid att ändra sig när det gällde beslutet att lämna sitt barn för adoption.[129] Internationell adoption beskrivs fram till 2011 ha använts som ett första alternativ och inte som en sista utväg, med bristfälliga ansträngningar för att hitta lämplig omsorg för barnen i Etiopien.[130] Under 2006 genomfördes 130 inhemska adoptioner jämfört med 2 760 internationella adoptioner.[131] Ett så stort antal barn tillgängliga för internationell adoption indikerar att Etiopien inte klarade av att utveckla nationella adoptioner eller ”alternative care” i tillräckligt hög grad. I Etiopien var dock så kallad ”kinship care” en vanlig barnskyddsåtgärd för att ta hand om barn som saknar föräldrar, men enligt AC finns den alternativa metoden inte med i statistiken.

6.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

6.7.1 Inledning

I förra avsnittet konstaterade vi att det funnits oegentligheter i internationella adoptioner från Etiopien. I detta avsnitt går vi igenom de oegentligheter som vi kunnat se har koppling till just Sverige, vad olika aktörer känt till om oegentligheter och hur de agerat utifrån den informationen.

Vi kan konstatera att vissa oegentligheter berör Sverige direkt. Exempelvis har en etiopisk man som förmedlat adoptioner till Sverige, både privat och via AC, dömts till fängelse för olagliga handlingar i samband med adoptionsverksamhet.

I tidigare avsnitt beskrev vi att två typer av oegentligheter var särskilt vanliga i Etiopiens adoptionsverksamhet; att föräldrar inte

[128] B. Mezmur (2010).
[129] ISS (2010), som hänvisar till Teshome (2009).
[130] Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

hade fått korrekt information om vad en adoption innebar samt att uppgifter i adoptionshandlingarna inte stämmer. Det är också dessa två problem som vi fått flest uppgifter om har förekommit även i adoptionerna till Sverige. Det är dock osäkert under vilken tidsperiod dessa oegentligheter har förekommit. De uppgifter och vittnesmål som rör just Sverige handlar om tidiga adoptioner, främst under 1970-talet, samtidigt som de svenska aktörerna i huvudsak fick information om att dessa problem fanns generellt först runt 2010, och då handlade det sällan specifikt om svenska fall.

Många som adopterats från Etiopien till Sverige har begränsade möjligheter att söka sitt ursprung. I många akter saknas viktig information, och vissa adopterade får inte del av all information på grund av att en enskild förmedlare har handlingar i ett eget arkiv och inte lämnar ut dem. Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF), och även andra flera adopterade från Etiopien som vi intervjuat, har påtalat att det finns oegentligheter i adoptionerna från Etiopien. AEF har gjort en kartläggning bland sina medlemmar. Drygt hälften av de som besvarat AEF:s enkät, 16 av 30 personer, uppger att de vet eller misstänker oegentligheter kopplat till sin adoption.[132]

I vår aktgranskning av framför allt privata och enskilda adoptionsakter framkommer att det förekommit barnbyten, felaktiga födelsedatum eller andra uppgifter i adoptionsdokumenten samt påtryckningar för att få barnen tillgängliga för adoption. Trots att vi totalt sett endast granskat 40 adoptionsakter från Etiopien mellan 1971 och 1990, har vi sett exempel på detta.

Den svenska tillsynsmyndigheten har endast gjort två resor till Etiopien under de cirka 50 år som adoptionerna pågått. Den första resan var 2005, trots att uppgifter om oegentligheter framkommit redan under 1970-talet. Utifrån vad vi kan se i arkivmaterialet var det först på 2000-talet som myndigheten började ställa kritiska frågor till AC i samband med auktorisationsansökan.

[132] AEF 2022-05-31 ”Skrivelse till Adoptionskommissionen: Kartläggning och fördjupning av oegentligheter i samband med adoptioner från Etiopien och Eritrea”.

6.7.2 I början av 1970-talet kom många barn till Sverige som fosterbarn

Vår granskning av adoptionsakter från Etiopien 1970–1990 visar att en del barn har anlänt till Sverige innan ett beslut om adoption fattats i Etiopien. Det vanligaste verkar dock vara att barnen har anlänt till Sverige 2–3 veckor efter adoptionsbeslutet. Men i ungefär en tredjedel av fallen, de flesta från 1970-talet, har barnen anlänt några månader eller några år innan beslut om adoption fattats i Etiopien.

Detta förklaras av att det på 1970-talet kom många barn från Etiopien till Sverige som fosterbarn, utan att en domstol först fattat beslut om adoption. Ett av skälen till att ett stort antal etiopiska barn fördes till Sverige utan något beslut om adoption var att den etiopiska domstolen vid den tiden hade omkring 2,5 års väntetid.[133]

Svenska ambassaden i Addis Abeba intygade att det svenska paret godkänts av svensk socialnämnd att ta emot ett etiopiskt barn som fosterbarn med avsikt att senare adopteras. Utifrån vår genomgång på Riksarkivet uppskattar vi att det under perioden 1970–1976 finns åtminstone 350 sådana intyg.[134] Det är mer än hälften av adoptionerna från Etiopien under den perioden, och det förekom både i privata adoptioner och adoptioner via organisation, det vill säga AC. Ett ”foster care agreement” om att barnet ska adopteras skrevs mellan barnets vårdnadshavare i Etiopien och de svenska föräldrarna (ofta en svensk person i Etiopien med fullmakt).

AC beskriver att det var så det gick till i alla deras adoptioner under den här perioden. År 1973 förmedlade de till exempel 28 barn för adoption från Etiopien till Sverige på detta sätt. De bedömde att ett sådant förfarande var bättre utifrån ett barnrättsperspektiv, jämfört med att låta barnen vara kvar länge på institutioner med hög dödlighet.[135] Syftet var inte att kringgå den etiopiska lagstiftningen, utan att möjliggöra för barnet att bli adopterat av svenska föräldrar. Det förfarandet skedde öppet och så småningom fattades adoptionsbeslut både i svensk domstol och domstol i Etiopien.[136]

[133] PM 1973-04-07 inkom till Socialstyrelsens NIA 1973-10-12 dnr 14:116/72 och 79:455/73.
[134] Beskickningsarkiv Addis Abeba volym F1i:6–7 (mål R34).
[135] Möte med AC och BFA 2024-03-11.
[136] AC:s synpunkter på textutkast Etiopien 2024-05-23; Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.

Vår arkivgenomgång visar samtidigt att AC:s landansvarig vid flera tillfällen uttryckt att hon inte tyckte om detta tillvägagångssätt. [137]

Dessa adoptioner beslutades senare av etiopisk domstol när barnet befunnit sig i Sverige. Det har hänt att svensk domstol beviljat adoptionen innan den etiopiska domstolen fattat sitt beslut. Ett annat tillvägagångssätt som förekom vid den här tiden och som inte var juridiskt korrekt i Etiopien, var att det etiopiska barnet togs till Sverige som turist.[138] Vi har i vår aktgranskning sett exempel på detta i en privat adoption från 1971. Då anlände barnet på turistvisum till Sverige och sedan tog det nästan tre år innan ett adoptionskontrakt upprättades och beslut om adoption fattades i Etiopien. Därefter dröjde det ytterligare nästan ett år innan beslut om adoption fattades i Sverige.

6.7.3 En etiopisk man som förmedlade adoptioner till Sverige greps 1977 och dömdes till fängelse

I mars 1977 greps en etiopisk man i Etiopien och häktades för bland annat olaga valutahantering i samband med förmedling av barn för adoption.[139] Polisen fann en större summa pengar hos honom som härrörde från barnförmedling. AC:s ombud i Etiopien, som själv samarbetat med mannen, berättar i ett brev till AC:s medarbetare i Sverige att polisen hade hittat två pistoler och en stor summa pengar hos honom (6–10 000 USD, enligt det svenska ombudet). Det svenska ombudet tror att mannen hade fått dessa pengar från svenska adoptivföräldrar som hade adopterat eller skulle adoptera barn via honom.[140]

DN rapporterade om detta i april 1977 och uppgav att tre svenskar var involverade i denna adoptionsskandal, misstänkta för att ha förmedlat privata adoptioner. DN rapporterade också om att det fanns ett tjugotal familjer från en svensk ort som haft kontakt med mannen i Etiopien angående adoption. Familjer i ett fattigt område i

[137] Brev 1974-12-12 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”. Se även exempel i AC:s ”Minnesanteckningar från resa till Addis Abeba april -75” i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”.
[138] PM 1973-04-07 inkom till Socialstyrelsens NIA 1973-10-12 dnr 14:116/72 och 79:455/73.
[139] Telegram från svenska ambassaden till svenska UD 1977-04-15, R34 yab (dnr framgår ej); Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner”, dnr 45 R34 yab.
[140] Brev 1977-03-30, i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.

Addis Abeba hade övertalats att lämna ifrån sig sina barn med löfte om att barnen skulle återvända när de blev äldre.[141]

Efter att mannen häktats följer en skriftväxling mellan svenska ambassaden i Addis Abeba och svenska UD. Där framgår att efter att mannen häktades, stoppades ett antal adoptioner som enligt mannen själv var i det närmaste slutförda. En grupp på ungefär 20 familjer som skulle adoptera barn via honom sände ett ”nödrop” till svenska UD. Familjerna var mycket upprörda och bad UD om hjälp med att spåra upp barnen och slutföra adoptionerna. UD bad ambassaden att undersöka det exakta rättsläget för adoptionerna som finns med i listan på familjer, det vill säga hur nära de var att fullbordas.[142] Svenska ambassaden tog hjälp av en advokat som tidigare hade varit inkopplad i adoptioner via AC. Efter att advokaten fått se listan med uppgifter om adoptivföräldrar och barn och försökt ta reda på vilket stadium adoptionsärenden befann sig i, skrev ambassaden till UD att det fanns ”tvivel på att barnen enligt den överlämnade förteckningen överhuvudtaget existerar.”[143]

Av skriftväxlingen mellan svenska ambassaden och UD framgår också att det 20-tal familjer som skulle adoptera via den aktuella mannen och som fanns med på listan har översänt ett belopp om cirka 1 000 USD per familj.[144] De betalningar som överfördes från familjerna till den etiopiska mannen hade överlämnats med bud i form av American expresscheckar utställda på honom personligen. Även därefter har olika familjer översänt pengar i checkform.[145] Mannens kusin hade, enligt svenska ambassaden, uppgett att man i samband med häktandet hade hittat motsvarande 60 000 kronor i utländsk valuta.[146]

I arkivgenomgången ser vi också brev från adoptivföräldrar som redan hade adopterat barn via mannen och som efter att han häktats frågar svenska ambassaden i Addis Abeba om de kan göra något för

[141] DN 1977-04-15, ”Clas Barkman: ’Adoptionsstopp från Thailand’”; Möte AC 2023-09-05; Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.
[142] Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner” dnr 45 R34 yab.
[143] Telegram från svenska ambassaden till UD (juridiska enheten) 1977-04-22 R34 yab dnr 1:A 111; Telegram från svenska ambassaden till svenska UD 1977-04-18 R34 yab dnr 1:A 103.
[144] Brev från Rättsavdelningen på UD till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-04-06 ”Re adoptioner” dnr 45 R34 yab.
[145] Telegram från UD till svenska ambassaden 1977-04-22 R34 yab (dnr framgår ej).
[146] Svarsbrev från svenska ambassaden i Addis Abeba till adoptivföräldrar, 1977-05-15 R34 (dnr framgår ej).

att hjälpa honom. De framhåller att han gjort ett viktigt arbete för att hjälpa barnen, att han räddat livet på många barn och att ett barn via honom ”inte på långt när kostat hälften så mycket som genom AC”. De menar också att han fyller en viktig funktion som kontakt mellan det adopterade barnet och den biologiska familjen. Dessa adoptivföräldrar menar att de cirka 60 familjer som de vet fått barn via mannen, har en liknande bild av honom. Adoptivföräldrarna frågar bland annat ambassaden om de ska framföra detta till etiopiska myndigheter, ifall mannen till exempel behöver advokathjälp.[147]

Mannen dömdes senare till fängelse i Etiopien.[148] Långt senare har det enligt företrädare för AEF börjat cirkulera en lista i Sverige med namn, personnummer, adresser och telefonnummer till familjer som adopterat barn från Etiopien med hjälp av mannen. AEF uppger att han har fått adoptivföräldrar att skicka pengar till honom under flera år i tron att pengarna lämnades vidare till ursprungsfamiljerna, men som han behöll själv.[149] Företrädare för AEF uppger att ett 100-tal barn kommit till Sverige från det område som mannen var verksam i. Han finns omnämnd i flera av de privata och enskilda akter som vi har granskat.

AC samarbetade med den etiopiska mannen under åtta månader, några år innan han greps

AC samarbetade med denna man under cirka 8 månader under 1974, det vill säga tre år innan han greps för olaglig adoptionsverksamhet.[150] Han förekommer ofta i skriftväxlingen mellan AC:s medarbetare i Sverige och deras ombud i Etiopien. Han var socialarbetare och med i samma församling som AC:s svenska ombud och arbetade som chaufför på svenska skolan där ett av ombuden också arbetade.[151]

AC inledde samarbetet med honom i januari 1974 och avslutade samarbetet i september samma år. När samarbetet inleddes i januari 1974 skriver AC:s medarbetare i ett brev om tre alternativa vägar framåt för adoptionsverksamheten i Etiopien, där ett av alternativen var denna man. Hon skriver att AC:s ombud i Etiopien känner

[147] Brev från adoptivföräldrar till svenska ambassaden i Addis Abeba 1977-05-02 R34 yab (dnr framgår ej).
[148] Möte AC 2023-09-05; Möte AEF 2023-08-31.
[149] Möte AEF 2023-08-31.
[150] Möte AC 2023-09-05; A-C. Gudmundsson m.fl. (2015).
[151] Möte AC 2023-09-05.

honom, att han ska få avsluta ett pågående fall och ”på så sätt visa lite vad han går för”. AC:s medarbetare skriver vidare:

> Det är även vad gäller honom en tidsfråga och kostnadsfråga. Har bett att [ett av AC:s ombud] skall rådgöra med [ett annat av AC:s ombud] innan hon ger honom ett förslag på vad han kan få per genomfört fall. Jag vet inte vad [AC:s ombud] har tänkt sig ersätta [en annan möjlig samarbetsperson i Etiopien] med om han nappar, men det bör väl bli samma summa för alla fall.[152]

Personer som arbetade på AC vid den tiden har i våra intervjuer beskrivit att mannen inte har varit avlönad av AC.[153] Av citat ovan framgår att de åtminstone planerade att betala honom och andra förmedlare med en ersättning per adoption. AC uppger dock att de inte har hittat att någon betalning gjordes.[154]

I ett annat brev från AC:s medarbetare i april 1974 framgår att de inledde ett samarbete med den etiopiska mannen:

> [AC:s ena ombud i Etiopien] och [den etiopiska mannen] tror jag i framtiden kommer att fungera fint /…/ Då [den etiopiska mannen] tycks klara procedurerna och [AC:s ombud] är en god och redig brevskrivare, är vi så nära ett idealiskt arrangemang som vi kan komma.[155]

I samma brev skriver AC:s medarbetare att det nog är viktigt att låta AC:s ombud jobba rätt självständigt, och att de märkt en irritation från henne när andra har lagt sig i hennes arbete.

I maj 1974 reste AC:s medarbetare i Sverige till Etiopien för möten med AC:s ombud, den etiopiska mannen och andra samarbetspersoner.[156] I dokumentationen från resan skriver AC:s medarbetare om mötet med mannen och där framgår bland annat att han förväntar sig betalt för att barnet ska få bo hos honom:

> Han hade även gjort en ordentlig kalkyl över kostnader för att ”förvara barnet” under de tiden det tar för alla handlingar att bli klara. Ett rum nära hans bostad, är nu fullt av barn, en del är redan placerade andra skall vi placera. [Mannens] hustru och syster sköter barnen tillsamman

[152] Brev 1974-01-31 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[153] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Möte med tidigare AC-representant 2024-05-06.
[154] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.
[155] Brev 1974-04-26 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[156] AC:s ”Proposed program 5–11 may 1974” 1974-04-17. I AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.

> med ett par av mammorna som ej har någon bostad. Rummet ligger i ett litet hus som även innehåller en bar. Kanske lite väl mycket folk i närheten av så små barn, men [han] har planer på att hyra ett hus tvärs över ”gatan”. Han tvekar, då hyran är hög, et $ 80 i månaden (ca 170 kr!). Jag gör vad jag kan för att övertyga honom om att det är rimligt ur de svenska föräldrarnas synpunkt att 15–20 familjer delar på den månadskostnaden. Tror att jag till slut lyckas, men lätt var det inte.[157]

I dessa anteckningar från AC:s resa till Etiopien i maj 1974 framkommer också att AC:s medarbetare åt lunch hemma hos den etiopiska mannen. Han hade ett par barn i sin egen sängkammare som han tyckte behövde lite extra vård och tillsyn. Övriga barn fanns i ett särskilt hus, som AC:s medarbetare beskriver så här: ”Rummet var verkligen litet, man fick tränga sig fram mellan rader av sängar, de vuxnas bäddar i samma rum var våningssängar med knappt rum för näsan. Men rent och fint, nappflaskorna var kokta och de får fin mat.” I ett senare brev framgår att barn på hans hem blivit sjuka, och det antyds bland annat att barnen bor för trångt. AC:s medarbetare skriver i ett brev att hon blir upprörd och att man bör anmäla det till polisen: ”Han får inte driva detta enbart efter sitt eget huvud.”[158]

I september 1974 väljer AC att avbryta samarbetet med mannen när det uppdagas att han försökt gå runt de svenska köerna och lämna barn direkt till familjer i Sverige. Efter att mannen varit på besök i norra Sverige lovar han familjer att de snabbt kan få ett barn av honom, om de bara lämnar papper på det till AC. Detta trots att han hade lovat AC:s medarbetare att inte göra så. Hon känner sig lurad av honom, och vill att AC:s två ombud i Etiopien avbryter samarbetet med honom. De flyttar därefter ut ur hans hus, och letar efter ett nytt hus för barnen.[159] AC:s två ombud gör klart för honom att han inte ska jobba för dem mer.[160] AC:s medarbetare i Sverige skriver i ett brev att hon ska gå upp till ambassaden för att klargöra att de inte har med mannen i fråga att göra.[161]

---

[157] AC:s ”Lista över sammanträffanden i Addis Abeba maj 1974” i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”.
[158] Brev 1974-06-18 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[159] Brev 1974-09-09; Brev 1974-08-23; Brev 1974-09-02; Brev 1974-09-19; Brev 1974-09-06. Alla i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[160] Brev 1974-09-17 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[161] Brev 1974-12-18 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.

Det är oklart hur många adoptioner som denna etiopiska man har varit involverad i, och exakt på vilket sätt. Vi vet att han förmedlade barn till ett av AC:s ombud. Sedan tog AC:s andra ombud emot bakgrundsinformation för barnen och skötte den juridiska processen. Hon var adoptivfamiljens ombud i domstolen och förmedlade totalt 60 barn till AC 1974, och nästan lika många 1975. I intervju med oss uppger hon att hon inte vet hur många av dessa barn som förmedlats av den etiopiska mannen som senare dömdes. Hon uppskattar att cirka 30 av dessa barn kom till henne via AC:s andra ombud, som fick barn direkt från den etiopiske mannen. Dock vet hon inte hur många av dessa 30 barn som ursprungligen kom från honom.[162]

AC framför att de har svårt att se att det har förmedlats oegentliga adoptioner via den här mannen, eftersom de inte betalade honom för att ”skaffa fram barn”.[163] Som framgått i detta avsnitt finns dock vissa oklarheter kring hur han fick betalt av AC. Dessutom finns uppgifter om att han tagit emot pengar direkt från adoptivföräldrar före och efter adoptionen, samt att han övertalat föräldrar att lämna ifrån sig sina barn.

AC avbröt samarbetet när de upptäckte problem, men verkar inte ha informerat NIA eller adoptivfamiljer när han greps 1977

Etiopiska myndigheter vidtog åtgärder och dömde mannen till fängelse när brott upptäcktes. Medarbetare vid AC:s kansli kände till att mannen greps för olaga valutahantering i samband med adoptionsverksamhet 1977.[164] Det framgår av korrespondensen mellan AC:s medarbetare och ombud i Etiopien. AC avslutade också all kontakt med mannen efter att brott upptäcktes.

Även UD kände till att mannen som förmedlade barn för adoption till Sverige häktades. Av arkivmaterialet ser vi att AC:s medarbetare sökte kontakt med UD, som bad medarbetaren informera de familjer som var berörda.[165] Av arkivmaterialet kan vi inte se att AC

[162] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06; Möte med tidigare AC-representant 2024-05-06.
[163] AC:s synpunkter på textutkast Etiopien 2024-05-23.
[164] Brev 1977-03-30 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[165] Brev 1977-04-2 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.

har undersökt hur många av deras adoptioner till Sverige som den etiopiska mannen varit involverad i. Vi kan inte heller se att AC har informerat NIA om att mannen häktades eller att NIA känner till det. AC:s dåvarande verksamhetschef uppger i intervju med oss att hon inte känner till att de har samarbetat med mannen, att hon endast hört talas om mannen en gång.[166] Nuvarande företrädare för AC uppger dock att de med all säkerhet informerade NIA om den uppkomna situationen, men att det kan ha skett informellt.[167]

I arkivmaterialet kan vi inte heller se att AC har informerat om händelsen till de svenska familjer som redan hade adopterat barn från det aktuella området i Etiopien. AEF har uttryckt kritik mot att adopterade i Sverige som kom från området och som kan vara berörda av händelserna inte har fått någon information från svenska organisationer eller myndigheter. I stället har AEF fått kännedom om detta tack vare att några adopterade på egen hand fått kontakt med sina etiopiska släktingar i Etiopien.[168]

Den etiopiska mannen har förmedlat privata och enskilda adoptioner till Sverige – både innan och efter att han fängslades

Den etiopiska mannen har förutom samarbetet med AC varit involverad i att förmedla adoptioner till Sverige på privat väg, åtminstone under perioden 1974–1977. AC:s medarbetare skriver i ett brev 1974 att mannen hjälper AC:s ombud i ”med alla hennes privata fall” som hon hade tillsammans med en annan svensk kvinna som förmedlat adoptioner både privat och via AC. Den etiopiska mannen hade hand om fullmakterna i utrikesministeriet och fick betalt per legalisering.[169] Vi har också sett exempel på att den etiopiska mannen som senare dömdes för olagliga handlingar i samband med adoptionsförmedling har varit svenska adoptivföräldrars ombud i rätten.

Även efter att AC avslutat sitt samarbete med mannen hösten 1974 fortsatte han att förmedla adoptioner privat till Sverige. AC:s medarbetare skriver till exempel i ett brev från december 1974 att

[166] Intervju med tidigare chef vid AC 2024-04-10.
[167] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.
[168] Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.
[169] Brev 1974-04-26 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”; Brev 1974-04-24 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.

”det äger sin riktighet att [den etiopiska mannen] arbetar för fullt”.[170] Vi har i arkivmaterialet också sett ett domstolsbeslut från juli 1976 där han har varit den som översatt handlingar från amhariska till engelska.[171]

Arkivhandlingar från NIA visar att myndigheten redan 1975 hade information om den etiopiske mannens arbetsmetoder och att han förmedlade barn till Sverige privat. I NIA:s försök att föra statistik över enskilda adoptioner finns en anteckning som visar att NIA redan då ville stoppa förmedlingen av barn via honom. I en kommentar om Etiopien nämner de honom vid namn och skriver:

> Svårt att få folk att klämma fram vem som är förmedlare. Jag tror inte man ska vänta att fråga om detta tills §47 tillståndet är aktuellt. Då har de ofta barnet hos sig. Det är då trots allt orealistiskt att under hot om uteblivet tillstånd få dem att yppa förmedlarens namn. Bättre att be om namn på förmedlaren under den preliminära utredningen.[172]

Vår arkivgenomgång visar att denna man även långt senare, på 1990-talet, var involverad i enskilda adoptioner till Sverige. I januari 1990 skrev den svenska adoptionsorganisationen BFA ett brev till den etiopiska mannen med förfrågan om han ville bli deras kontaktperson. AC:s representant i Etiopien reagerade på detta och sade i ett telefonsamtal med AC:s kansli: ”Skall BFA arbeta i Etiopien skall de i alla fall inte arbeta med [den etiopiska mannen] och varför frågade de inte oss först?”[173] Medarbetaren på AC:s kansli ringde och varnade både BFA och NIA. BFA hade fått tips om honom från privata adoptanter, och de var tacksamma för varningen och skulle inte gå vidare med honom som kontakt.[174]

NIA skriver i ett brev till MOLSA i oktober 1990 att den etiopiska mannen hade varit i Sverige och haft med sig två barn till svenska adoptivföräldrar.[175] AC:s representant berättar för AC:s kansli i november 1990 att mannen hade besökt henne och frågat om råd och vem han kan vända sig till på MOLSA. Hon kunde inte ge honom några sådana råd och av anteckningarna framgår att hon tar avstånd

[170] Brev 1974-12-12 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”. Se även brev 1975-02-25 samt brev 1974-12-19, båda i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[171] Nr 3 i R34 F1i:7 (dnr saknas).
[172] ”Försöksverksamhet med viss statistik privata/enskilda adoptioner” NIA dnr 49:1071/75.
[173] Samtal 1990-01-02 i AC:s box ”E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[174] Brev 1990-10-31 i AC:s box ”E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[175] Brev från NIA till MOLSA 1990-10-29 NIA dnr 46:442/90 i AC:s box ”E4b Korr/Samtal NN Etiopien 1990–1993”.

från mannen.[176] I början av 1991 meddelade AC:s representant att mannen tog emot ansökningar och letade fram folk som kunde ta fullmakterna, men att han inte själv hade genomfört adoptioner.[177] Att både AC:s representant i Etiopien och medarbetare på AC:s kansli tar avstånd från den etiopiska mannen framgår i flera anteckningar från deras samtal som finns sparade i AC:s arkiv.

I både april 1993 och mars 1994 yttrade sig NIA över förmedlingssättet vid enskild adoption från Etiopien där det i underlaget från kommunen tydligt framgår att den etiopiska mannen var involverad. Av en handskriven anteckning från ett telefonsamtal med den sökande i februari 1993 står att en svensk missionär, som var den sökandes kontaktperson i Etiopien, har låtit den etiopiska mannen gå till socialministeriet i Etiopien och fått dem att göra ett undantag från sin regel att inte ta emot ansökningar direkt från sökanden. Enligt anteckningen hade mannen gjort sådant i 106 fall förut, senast ett år tidigare. Vad vi kan se reagerade inte NIA på detta utan ansåg att förmedlingssättet var tillförlitligt och att MOLSA kunde anges som adoptionskontakt vid ett eventuellt medgivande. Socialnämnden ger två veckor senare ett sådant medgivande.[178] När den sökande ett år senare, i mars 1994, ansöker om ett nytt medgivande, står den etiopiska mannen angiven som en av kontaktpersonerna i hennes ansökan. Som underlag till ansökan finns ett brev från den etiopiska mannen till den sökande som visar att han fortfarande förmedlar adoptioner till Sverige och att arbetsmetoderna är tvivelaktiga. Han beskriver att han aktivt hjälper personen att söka efter en flicka på under två år, utifrån de önskemål som den sökande tidigare uttryckt. Men de statliga barnhemmen (”orphanage home”) har främst barn över tre år, och ministeriet accepterar endast att adoptera bort barn som har hittats på statliga barnhem, sjukhus eller polisstationer. Han beskriver att han därför behöver söka mer aktivt: ”I have to go round and assess to find your will”. Han ställer i brevet vidare frågor om de sökandes önskemål:

[176] Anteckning från samtal 1990-11-30 i AC:s box ”E4b Korr/Samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[177] Anteckning från samtal 1991-01-31 i AC:s box ”E4b Korr/samtal NN Etiopien 1990–1993”.
[178] ”Yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1993-04-01 NIA 46:46/93; Köpings kommuns anhållande om NIA:s utlåtande avseende privat adoptionskontakt 1993-01-29 NIA 46:46/93.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> What do you think if I find a child whose ages are above two years? Do you agree with this? Also I will try to find a small girl. If this does not work, what will be your feelings?[179]

NIA skriver också uttryckligen i sitt yttrande i mars 1994 att mannen är den sökandes ombud i Etiopien och att MOLSA kan anges som adoptionskontakt i ett eventuellt medgivande. En månad senare ger kommunen medgivande. Av arkivhandlingarna ser vi också att den sökande några månader senare ansöker i svensk tingsrätt om att få adoptera barnet.[180]

NIA lämnade alltså ett positivt yttrande trots att det i underlaget tydligt framgår att den dömda mannen var en av de sökandes kontaktpersoner i Etiopien. Detta trots att NIA vid denna tidpunkt hade varnats av AC om honom 1990 och dessutom redan 1975 hade försökt att stoppa adoptioner som förmedlades via honom. I ett fax från till AC:s kansli i juli 1994 skriver AC:s representant att hon fått höra att det kommit ett barn till en ensamstående kvinna som hade ett alltför gammalt medgivande med den etiopiska mannen som ”avsändare av barnet”. Hon undrar hur det kan ha gått till och uppger att informationen kom från NIA.[181] Det går inte av dokumentationen att utläsa om det är en annan adoption än den ovan nämnda.

6.7.4 Adoptivföräldrarna har ibland adopterat barn utan giltiga medgivanden

Från 1985 ska de som adopterar vid sidan av adoptionsorganisationerna ha ett godkännande av förmedlingsväg. Ett sådant finns oftast med i de privata och enskilda akter vi granskat från Etiopien. Där saknas godkännande av förmedlingsväg i 10 procent av akterna i de adoptioner som skett efter 1985. Det förekommer också att barn har adopterats privat trots att godkännandet av förmedlingsväg endast gällde adoption via svensk auktoriserad adoptionsorganisation. Vi har vi också sett exempel på att sökanden först angett

[179] Brev från den etiopiska mannen till den sökande 1993-11-29 i ”Anhållande om yttrande över privat adoptionskontakt i Etiopien” 94-03-07 NIA dnr 46:106/94; ”Yttrande över förmedlingssättet vid adoption 1993-04-01 NIA dnr 46:46/93.
[180] ”Anhållande om yttrande över privat adoptionskontakt i Etiopien” 1994-03-07 NIA dnr 46:106/94.
[181] Fax från AC:s representant i Etiopien till AC:s kansli 1994-07-20 i AC:s box ”E4B 1994 Etiopien korrespondens medarbetare”.

en privat kontakt i sin ansökan, men sedan fått fylla i en ny ansökan där de i stället uppger MOLSA som kontakt.

6.7.5 Organiseringen av den svenska adoptionsverksamheten i Etiopien kan ha medfört ökad risk för oegentligheter

Att AC haft många olika roller i adoptionsverksamheten i Etiopien kan ha inneburit vissa risker

AC hade under 1970-talet flera olika samarbetspersoner i Etiopien som hjälpte till att förmedla barn för adoption. Många kände varandra och många tillhörde också samma församling, Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS). 1971–1973 hade AC åtminstone tre ombud i Etiopien.[182]

1974–1976 var de år som AC förmedlade flest barn för adoption från Etiopien. Då hade de framför allt två ombud i Etiopien som skrev brev, vaccinerade barnen, höll kontakt med mödrarna med mera. Det ena ombudet var fredskårist för Sida och arbetade som sjuksköterska på ett nutritionssjukhus i Addis Abeba (ENI-institutet). Hon förmedlade under dessa tre år ungefär 160 etiopiska barn till Sverige. Hon gjorde det på sin fritid och fick inte betalt av AC. Hon kom i kontakt med barnen främst via sjukhuset. Oftast kontaktade den biologiska modern AC:s ombud på sjukhuset, men ibland kom de hem till henne och lämnade sina barn till henne. De barn som föddes på sjukhuset placerades på barnhem, i Sida-familjer eller lämnades för adoption. Barnen kom också från barnhem, exempelvis det barnhem som låg i närheten av sjukhuset och som AC:s ombud arbetade på.[183] Enligt AEF har många av deras medlemmar bott där innan de placerades hos en svensk familj i Etiopien i väntan på att adoptionen skulle bli klar.[184] AC:s ombud hade ofta direktkontakt med mödrarna eftersom hon fick många barn lämnade direkt till sig, och samtidigt var hon den som ibland företrädde adoptivföräldrarna i rätten.

AC:s andra ombud under den här perioden var också missionär. I AC:s arkiv finns omfattande brevväxling mellan henne och AC:s

[182] Se bl.a. artikel om adoption i Svenskbladet april 1971 Addis Abeba, i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”.
[183] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.
[184] ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea” inkom via e-post 2023-10-13.

kansli om alla barn som skulle förmedlas till Sverige via AC. Hon förmedlade dock även adoptioner privat och samarbetade med den etiopiska mannen som dömdes till fängelse 1977. Deras samarbete gällde adoptioner både via AC och privata adoptioner.[185]

Under perioden 1974–1976 hade AC även en egen advokat i Addis Abeba. (Det var två olika varav den första även arbetade för Sida.) Advokaten upprättade ett adoptionskontrakt mellan ursprungsföräldrar/barnets företrädare och adoptivföräldrarna samt står som adoptivföräldrarnas företrädare (”agent”) i domstolsbeslutet. Att advokaten har denna roll bekräftas av vår aktgranskning, men vi har även sett exempel på att AC:s ombud i Etiopien har varit adoptivföräldrarnas ombud i rätten. AC hade dessutom under en period på 1970-talet en anställd socialarbetare som hjälpte dem med att försöka utreda barnens bakgrund.[186] Detta innebär att de anlitade både den som företrädde adoptivfamiljerna och den som företrädde barnet. Aktgranskningen visar också att det är samma domare i Addis Abeba som verkar ha deltagit i de flesta beslut om adoptioner till Sverige på 1970-talet, både privata och förmedlade via AC.

Från 1982 hade AC en svensk medarbetare och representant i Etiopien som skötte kontakten med myndigheter och barnhem i Etiopien och som hjälpte de familjer som skulle adoptera. Hon företrädde adoptivföräldrarna i rätten. Denna representant var knuten till AC genom ett uppdragsavtal med månadsersättning. Hon beskriver själv att det var ett halvtidsarbete, samtidigt som hon arbetade halvtid på Svenska Skolan i Addis Abeba. Från och med 2004, efter att AC registrerats som en NGO, arbetade hon heltid för AC.[187] Vissa av barnen som var i mycket dålig kondition fick efter att adoptionen var beslutad bo hemma hos henne där hon även anställde en barnsköterska för att ge barnen bästa omvårdnad. Hon drev från mitten av 1990-talet även ett gästhus som hyrdes ut till blivande adoptivföräldrar. AC uppger att detta ”guesthouse” inte drevs för ekonomisk vinnings skull utan för att adoptivföräldrarna skulle erbjudas ett tryggt och billigt boende, när det var politiskt osäkert i Etiopien.[188] Hennes man var en högt uppsatt etiopisk

[185] Se t.ex. brev 1974-04-26 i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Korr kontaktperson Etiopien E4B 1973–1977”.
[186] AC:s ”Minnesanteckningar från resa till Addis Abeba april -75” i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”; Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.
[187] Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08.
[188] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.

advokat.[189] I korrespondensen i AC:s arkiv omnämns både verksamheten i hemmet, gästhuset och representantens man.[190]

I vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Etiopien ser vi flera exempel på att barn som adopterats till Sverige har hittats och vistats i närheten av där många svenskar arbetade, bland annat de sjukhus som Sverige bistod. I Etiopien förefaller det ha varit vanligare att ett sjukhus varit delaktig i att lämna barnet för adoption, jämfört med övriga länder vi undersökt. Barnen har bland annat vistats på Ethio-Swedish Pediatric Clinic (ESPC) eller Black Lion Hospital. ESPC grundades 1957 och var Etiopiens första sjukhus för barn. 1962 bildades Ethiopian Nutrition Institute (ENI, som under de första åren hette Children's Nutrition Unit). ENI utvecklade bland annat en näringsrik gröt som kallades ”FAFFA”. Sida stödde ESPC 1957–1974 och ENI 1962–1992. År 1975 flyttades hela sjukhuset till och inkluderades i Black Lion sjukhus, som låg precis bredvid svenska ambassaden i Addis Abeba.[191] Svenska adoptivföräldrar drev projekt vid Black Lion.[192] I akterna ser vi flera exempel på att de som adopterat barn från Etiopien arbetade på till exempel Sida, UD eller svenska ambassaden, eller tillhörde Svenska Missionsförbundet eller Evangeliska Fosterlandsstiftelsen.

AC:s representanter i Etiopien har haft direktkontakt med mödrar och tagit hand om barnen innan de reste till Sverige, och AC har anlitat egna advokater som företrätt adoptivföräldrarna i rätten samt under en period även en socialarbetare som utredde barnens bakgrund. I arkivmaterialet och aktgranskningen ser vi flera exempel på att AC även varit involverad i att föra samman barn med föräldrar, och i flera fall utifrån ett tydligt sökandeperspektiv. De har ibland försökt ge föräldrar som vill ha små barn eller barn av ett visst kön, det de önskar. I ett fall beskriver de att de har ”lovat något alldeles extra” till en de känner som ska adoptera.[193] I en adoptionsakt finns ett brev från AC:s landansvarig till adoptivför-

[189] Bl.a. intervju med tidigare chef för MIA 2024-06-24; ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea” inkom via e-post 2023-10-13; Intervju med AC 2023-09-05.
[190] Se t.ex. e-post från AC:s kansli till AC:s representant 2002-11-06.
[191] Y. Hofvander (2010), *50 Years of Ethio-Swedish Collaboration in Child Health and Nutrition: The Ethio-Swedish Pediatric Clinic (ESPC) and The Ethiopian Nutrition Institute (ENI): A Chronicle with Recollections and Personal Experiences*.
[192] MIA:s tillsynsrapport AC 2007; AC:s landrapporter 2007 och 2008; Möte AC 2023-09-05.
[193] AC:s reserapport från Etiopien mars-april 1976; Brev 1982-11-29; AC:s ”Lista över sammanträffanden i Addis Abeba maj 1974”. Alla i AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”.

äldrarna där hon skriver att det varit ett ovanligt jobbigt fall för både AC:s representant och den advokat som var adoptivföräldrarnas ombud i rätten. Den landansvariga skriver bland annat att ”det är enbart genom deras envishet och diplomati som det hela lyckats”, att det var besvärligt att få nunnorna att samarbeta och att ”de vägrade ju en lång tid att alls släppa barnet!” Grundprincipen är att ursprungslandet ansvarar för att utreda barnets situation och behov av internationell adoption, samt att barnets behov ska styra och inte efterfrågan hos sökanden. Att det fanns risker med AC:s organisering av verksamheten i Etiopien tydliggjordes av de så småningom framtagna riktlinjerna från EuroAdopt, som AC också var drivande i att arbeta fram. Enligt riktlinjerna måste särskilda försiktighetsåtgärder vidtas för att undvika varje påverkan på antalet barn som placeras för internationell adoption eller specifikt för den särskilda mottagande organisationen. Dubbla roller, det vill säga att adoptionsorganisationernas representanter bistår ursprungslandet med att ta fram nödvändiga dokument för ett individuellt barn innan barnet har blivit ”fördelat” till organisationen, ska i princip undvikas.[194]

Även i de privata och enskilda adoptionerna har svenskar varit involverade i att förmedla barn med föräldrar

I 1970-talets privata adoptionsakter från Etiopien framgår sällan vem som förmedlat barnet och matchat det medsvenska adoptivförälder. Det är dock tydligt att det är privata kontakter, till exempel svenskar som var bosatta i Etiopien, som haft en central roll i att förmedla barn för adoption och föra samman barn med svenska föräldrar. På 1980-talet var det ofta biståndsarbetare och anställda på Sida som har hjälpt till, men även missionärer, barnmorskor på Rädda Barnen eller kuratorer på födelsesjukhuset har varit delaktig i att förmedla privata och enskilda adoptioner till Sverige. Det personliga ombudet har förmedlat ansökningshandlingarna vidare till MOLSA, varit fullmaktsinnehavare åt de sökande, signerat adoptionskontraktet och varit adoptivföräldrarnas representant i rätten. Ibland framgår också att de försökt hitta ett lämpligt barn, och

[194] EurAdopt. *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin*, s. 17 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ibland har barnet också bott hemma hos personen i väntan på att adoptionen skulle bli klar.

År 1982 beslutade Etiopien att alla adoptioner skulle gå genom MOLSA, även de enskilda adoptionerna. Från 1982 och framåt framgår i de flesta privata och enskilda akterna från Etiopien att MOLSA har förmedlat adoptionen. Även i akter där MOLSA står som formell kontakt, framkommer ändå att det är andra aktörer som i praktiken hjälpt till med adoptionerna. I flera fall framgår att adoptivföräldrarna fått hjälp av svenskar på plats i Etiopien att genomföra adoptionen. I flera fall under 1980-talet ser vi att de sökande först har angett den privata kontakten i sin ansökan, men sedan ändrat till MOLSA efter att NIA i sitt yttrande om förmedlingsväg påpekat att de sökande måste ange MOLSA som formell kontakt.

I en enskild adoption från 1990 framgår att adoptivföräldrarna fått hjälp av flera svenskar på plats i Etiopien att genomföra adoptionen. De har en vän som arbetar på Sida i Addis Abeba som sitt ombud och en svensk sjuksköterska på Rädda Barnen som fullmaktsinnehavare. Adoptivföräldern skriver i ett brev till socialnämnden att denna person ”åker nu flera gånger i veckan runt och besöker sjukhus för att hitta ett lämpligt barn”. Som formell kontakt har dock MOLSA angetts, efter att NIA i sitt yttrande om förmedlingsväg påpekat att de sökande måste ange MOLSA som formell kontakt.

AC:s representant i Etiopien beskrev i ett telefonsamtal med AC:s kansli i början av 1990-talet att ”de privata ombuden jagar barn hej vilt och anmäler dem sedan till ministeriet”. Hon sade också att hon var mycket oroad av alla privatadoptanter och att Sverige där ”leder stort”.[195]

I akterna från 1970-talet framgår sällan om adoptionen var förmedlad privat eller via AC

När vi sökt efter privata och enskilda adoptionsakter från Etiopien för att genomföra aktgranskning, har vi upptäckt att det ofta är oklart om det har varit en privat adoption eller en adoption via AC. Ibland framstår det som en privat adoption, men sedan nämns ändå AC i förbifarten i till exempel ett protokoll från ett hembesök, eller så framgår det att AC:s ombud i Etiopien gett adoptivföräldrarna för-

[195] Anteckning från samtal 1991-02-27 i AC:s box ”E4b Korr/Samtal NN Etiopien 1990–1993”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

slag på ett barn eller hjälpt dem att få adoptionen klar i Etiopien. Vi har också sett det omvända, att AC inte nämns alls i akten men att den ändå finns i deras arkiv. På 1970-talet har vi i aktgranskningen sett exempel på att AC:s representant i Etiopien har varit delaktig i förmedlingen av flera privata adoptioner.

Enskilda svenska förmedlare har bevarat handlingar i egna arkiv

Flera av de svenskar som varit delaktiga i adoptionsförmedlingen i Etiopien har skrivit böcker om sina erfarenheter.[196] Flera har även sparat handlingar med uppgifter om barnen i egna arkiv i sina hem. Det gäller både personer som förmedlat adoptioner privat och via AC. Många adopterade personer från Etiopien är frustrerade över att de inte får tillgång till alla sina adoptionshandlingar eftersom dessa personer inte vill lämna ut handlingarna. Personerna börjar i många fall bli gamla, och vissa har gått bort.

När det gäller de förmedlare som inte längre lever, har AEF i flera fall vänt sig till förmedlarens barn för att få ut handlingarna. I ett fall har det dragit ut på tiden och sedan har de slängts i samband med tömning av dödsbo. I ett annat fall har barnen till den avlidna gjort sig av med handlingarna. Enligt AEF fanns där en mängd handlingar gällande adopterade personers bakgrund som personen endast delgett ett fåtal.[197]

Under 2011 gjorde MIA ett försök att samla in privata adoptionsförmedlares arkiv med adoptionshandlingar, som MIA hade fått uppgift om fanns på privata vindar, källare osv. MIA skickade ett brev till enskilda personer som medverkat i internationella adoptioner. Myndigheten skrev att det för de adopterades skull är viktigt att dokumentation om adoptioner bevaras och att Riksarkivet kan ta emot arkiv från enskilda aktörer som förmedlat adoptioner. Riksarkivet skickade därefter ett brev till åtta personer som förmedlat barn till Sverige från olika ursprungsländer, däribland Etiopen, med ett erbjudande om att ta emot handlingar.[198] Det är dock endast en

[196] Exempel på böcker som publicerats: U. Stern (2014), *Flyttfågeln. En självbiografi*; K. Torhall (1972), *Brev från Etiopien*; E. Wolde Selassie (2014), *Herdepojken och bönhusflickan*.
[197] Möte med AEF 2023-08-31; ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea” inkom via e-post 2023-10-13; E-post inkommen till Adoptionskommissionen 2024-06-19.
[198] Brev från MIA till privata aktörer ”Angående dokumentation av adoptionsverksamhet” 2011-05-25 MIA dnr 47:95/11.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

person som har lämnat in handlingar, och det är inte en av dem som fick brevet. Det är fortfarande det enda privata arkiv som finns på Riksarkivet. Riksarkivet har upprättat en förteckning över personer som kan ha enskilda arkiv med adoptionsdokument. Där nämns ytterligare fyra namn, varav åtminstone en har haft adoptionshandlingar från Etiopien.[199]

En av AC:s medarbetare i Etiopien 1982–2012 hade ett eget arkiv som hon överlämnade till AC när hon slutade. AC uppger att de under 2016 hämtade hem hennes arkiv med 560 ärenden från Etiopien och arkiverade det i de adopterades akter. De gick igenom allting och kompletterade de befintliga akterna med det som inte redan fanns arkiverade på Riksarkivet. Det mesta var enligt AC dubbletter, inte någon ny information utan sådant som redan lämnats till adoptivföräldrarna vid adoptionstillfället.[200]

En annan person som var involverad i förmedling av uppåt 160 barn till AC har i en anteckningsbok samlat information om de etiopiska barn hon kom i kontakt med i samband med adoptionen, då hon representerade adoptivföräldrarna i domstolen. Hon beskriver att boken innehåller fotografier på barnen och datum när de reste.[201] Hon uppger att AC för många år sedan skulle ta en kopia av boken, men de har i dag inte någon sådan kopia. Vi har uppmanat personen att göra en kopia på sin bok och lämna in den till Riksarkivet eller AC.[202] I våra intervjuer med adopterade från Etiopien har flera nämnt denna bok och velat se vilken information som finns där om deras egen adoption.[203] Vi har fått se boken. Den innehåller uppgifter om 138 av de 159 barn vars adoptionsprocedur denna kontaktperson var involverad i före resan till Sverige. (Det förefaller vara de tidiga adoptionerna, fram till 1973/1974, som inte har dokumenterats i boken.) För varje barn finns förnamn på barnet, datum för resan till Sverige, passfoto samt foto som adoptivföräldrarna skickat till förmedlaren efter adoptionen. Oftast finns namn på adoptivföräldrarna, deras adress och ibland telefonnummer. Detta är uppgifter som redan borde finnas med i den adopterades akt, och som

[199] ”Lista privata adoptionsförmedlare som kan ha adoptionshandlingar”, enligt Riksarkivet okänt ursprung, inkom till Adoptionskommissionen via e-post från Riksarkivet 2023-09-29.
[200] Möte AEF 2023-08-31; Möte med AC 2023-09-05; Brev från AEF till AC 2018-10-26 ”Angående Adoptionscentrums hantering av adopterades handlingar”.
[201] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.
[202] Möte med tidigare AC-representant 2024-05-06.
[203] ”Tips från AEF på personer som varit inblandade vid adoptioner från Etiopien och Eritrea” inkom via e-post 2023-10-13.

troligtvis inte tillför någon extra information. I vissa fall finns dock ytterligare uppgifter. I 14 fall finns förnamn på modern och i 11 av dem även moderns efternamn. I ett fall finns uppgifter om båda ursprungsföräldrarna. I två fall finns ett foto på modern. I något enstaka fall finns ursprungsföräldrars telefonnummer eller boendeort. I några fall finns namn eller kontaktuppgift till ytterligare personer, såsom en syster eller någon som känner modern, en socialarbetare eller en kontaktperson på skolan.[204]

6.7.6 Informerat samtycke saknas i adoptioner till Sverige – föräldrarna har fått otillräcklig eller fel information

En typ av oegentlighet som tydligt framträder i adoptionerna från Etiopien till Sverige är att ursprungsföräldrarna inte har fått korrekt information om vad adoptionen innebär. Det framkommer i våra intervjuer med både AC, AEF och personer som är adopterade från Etiopien. Det bekräftas också av personer som själva förmedlat adoptioner till Sverige. Detta innebär att adoptioner till Sverige i dessa fall har skett utan ett informerat samtycke. Det faktum att adoptionsbeslutet i Etiopien har inneburit svag adoption och det svenska adoptionsbeslutet har inneburit stark adoption, ökar risken för att föräldrarna i Etiopien inte har förstått konsekvenserna av sitt samtycke. Även de personer som har haft ansvar för att informera föräldrarna om innebörden av en internationell adoption kan haft bristande insikt om de kulturella och juridiska skillnaderna mellan ländernas olika adoptionsinstitut.[205] Att detta har varit ett problem i Etiopien märkte även den norska adoptionsutredningen under sitt besök i Etiopien 2025:

> Under granskingsutvalgets besøk i Etiopia i månedsskiftet januar/februar 2025 gikk det frem at flere adopsjonsaktører – inkludert flere jurister – opplevde det vestlige adopsjonsinstituttet med «sterk adopsjon» som problematisk. Mange familier har ikke forstått at alle bånd til familien blir brutt ved en internasjonal adopsjon. Informasjon om at de adopterte kan ta kontakt etter at de har fylt 18 år har i flere tilfeller ledet til en forventning om at de kommer til å gjøre det, og at de vil returnere til Etiopia. To advokater med lang erfaring innen adopsjon viste til

[204] Möte med tidigare AC-representant 2024-05-06.
[205] D. M. Smolin (2021), The case for moratoria on intercountry adoption, *Southern California Interdisciplinary Law Journal*. Vol. 30:501, s. 509.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

etiopiske lovregler som sier at familiebåndene ikke brytes, og mente det var problematisk at mottakerlandene ikke respekterte dette.[206]

På 1970-talet adopterades barn till Sverige utan att ursprungsföräldrarna förstod vad adoptionen innebar

Företrädare för AC har i intervju med oss beskrivit att många adopterade som har träffat sin familj upplever att familjen blivit lurad.[207] En av AC:s ombud som förmedlade adoptioner från Etiopien på 1970-talet medger att det kan vara så att mödrarna inte förstod innebörden av adoptionen, att en del nog trodde att barnen skulle få en utbildning i Sverige. Hon har senare träffat ursprungsfamiljer som besökt Sverige och som inte hade förstått vad adoption innebar. Hon berättar också att en advokat lät mödrarna skriva under ett samtycke, men mödrarna var inte med i domstolen och de var inte heller läskunniga. AC:s ombud var med när advokaten förklarade vad adoptionen innebar. Hon själv talade språket men förstod inte allt, ibland hade hon tolk.[208]

AEF skriver i sitt upprop från 2018 att familjer i ett fattigt område i Addis Abeba övertalades att lämna ifrån sig sina barn med löfte om att barnen skulle återvända när de blev äldre.[209] Vår intervju med en person i Etiopien som hjälpt många svenskar med ursprungssökning bekräftar bilden av att familjerna i detta område fick begränsad information om vad adoption innebar och fick höra att barnen senare skulle komma tillbaka och försörja familjen. Han menar att den svenska parten borde varit tydligare med vad adoption var och var barnen hamnade.

En person som är adopterad från Etiopien har i intervju med oss, och även i andra forum[210], berättat att hon under sina resor till Etiopien mött föräldrar som lämnat barn för adoption. Samtliga har vittnat om att de inte förstått vad adoption gått ut på. De saknar och söker efter sina barn och undrar hur barnen har fått det. Hon har senare, som utbildad socialantropolog, gjort intervjuer med ur-

[206] Information från den norska utredningens besök i Etiopien, inkom till Adoptionskommissionen via e-post 2025-03-06.
[207] Möte AC 2023-05-09.
[208] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.
[209] Upprop från Adopterade etiopiers och eritreaners förening, AEF, 2018-03-13 ”Det finns ingen svensk lag som skyddar internationellt adopterades rätt att känna till sitt ursprung”.
[210] Sara Grönroos poddavsnitt på Teater Tribunal – *MittÅrsrapport 2021*. https://tribunalen.com/arkiv/mittarsrapport-2021/#sara. Hämtad 2024-06-17.

sprungsföräldrar i Etiopien som visade att föräldrarna hade tvingats eller övertalats att överlämna sitt barn för adoption. I samtliga fall hade de fått information om att barnen skulle komma tillbaka när de var 18 år. Det var en viktig förutsättning för att de skulle gå med på adoption. De fick inte förklarat för sig vad en internationell adoption faktiskt innebar, att den var oåterkallelig.

En person som är adopterad från Etiopien beskriver i vår intervju att hennes ursprungsförälder berättat att hon inte förstod vad adoption innebar. Hon tänkte att hon gav barnet en bra chans till mat och utbildning, men förstod inte att barnet inte skulle komma tillbaka. Även DN rapporterade 2021 om en adopterad person från Etiopien som i efterhand fått höra att familjen hade fått löften om att barnen skulle få återvända till Etiopien. DN rapporterade också om en adopterad person från Etiopien som i vuxen ålder fick fram nya dokument där det står att föräldrarna inte hade gett sitt medgivande till adoptionen. Hon fick också veta att hennes mor hade letat efter henne.[211]

Omkring 2010 började svenska myndigheter få uppgifter om att ursprungsföräldrar i Etiopien inte förstod vad adoption innebar

Exemplen ovan handlar främst om adoptioner på 1970-talet. För att upptäcka att ett informerat samtycke inte lämnats behöver man som regel ha hittat sin ursprungsfamilj som kan berätta det, och de som adopterades på 2000-talet har i regel inte hunnit göra det. Vår arkivgenomgång visar dock att detta var ett utbrett problem generellt sett i Etiopien 2010. Då började svenska myndigheter få information om att ursprungsfamiljer i Etiopien adopterade bort sina barn utan att förstå vad en adoption innebär.

MIA tar upp detta problem i sin tillsynsrapport avseende AC 2010 och under MIA:s tillsynsresa i Etiopien 2011 lämnade de amerikanska och franska ambassaderna i Etiopien uppgifter om detta. Amerikanska ambassaden hade upptäckt allvarliga brister i adoptionsprocessen på lokal nivå, bland annat att föräldrar blivit felinformerade om vad adoption innebär. Även MOWCYA och BOWCYA beskrev för MIA under tillsynsresan problemen med att föräldrar inte alltid förstår innebörden av adoption, och att det

[211] Dagens Nyheter 2021-02-20 ”Carola från Sydkorea, Daniel från Chile, Hanna från Etiopien. De vill att Sverige ska ta sitt ansvar för adoptionerna”.

särskilt fanns problem med detta på landsbygden.[212] MIA tar upp detta i sin årsredovisning 2011. Men i årsredovisningen kommenterar MIA också att amerikanska ambassaden uppfattar att felaktigheterna troligen beror på missförstånd, skam eller en vilja att påskynda processen, eftersom amerikanska ambassaden inte hade sett fall av handel med barn eller kidnappning av barn.

MIA får under 2012 information från danska Ankestyrelsen med en hemställan från den danska tillsynsmyndigheten Adoptionsnaevnet, där de bland annat lyfte fram att ursprungsföräldrars dödsattester behöver verifieras mer noga samt att det inte var tillräckligt säkert att det fanns informerat samtycke.[213] MIA hade även tidigare under 2012 fått brev från danska Ankestyrelsen och Adoptionsnaevnet där de betonade vikten av att säkerställa att ursprungsföräldrarna förstår vad adoption innebär och att de ger ett informerat samtycke innan adoption genomförs.[214]

MIA får dock inte uttryckliga rapporter om att detta problem finns i adoptionerna till Sverige. Av arkivmaterialet kan vi inte se att den svenska adoptionsmyndigheten eller AC har undersökt om detta problem även funnits i adoptionerna till Sverige. Men eftersom det är ett generellt problem i Etiopien på 2010-talet och problemet åtminstone på 1970-talet även gällde adoptioner till Sverige, finns en risk att detta förekom i de svenska adoptionerna även på 2000-talet. AC-medarbetare har i en bok beskrivit att många föräldrar tidigare hade trott att barnen skulle komma tillbaka till Etiopien efter att ha utbildats i ett annat land. Informationen till föräldrarna förbättrades när Etiopien införde dubbla domstolsförhandlingar, vilket var omkring 2011.[215]

[212] MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; MIA:s tillsynsrapport avseende AC 2010; Dagens Nyheter 2021-02-21 ”Svenska tjänstemän har larmat om misstänkta oegentligheter”.
[213] E-post från Ankestyrelsen ”Etiopien” till MIA 2012-09-20 MIA dnr 61:390/12 nr 18–19.
[214] Brev ”Etiopien” från Ankestyrelsen och Adoptionsnaevnet till MIA 2012-05-25 MIA dnr 61:390:20/12.
[215] A-C. Gudmundsson m.fl. (2015), s. 123.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Särskilda samtyckeshandlingar saknas i de flesta privata och enskilda akter från Etiopien vi granskat

Under hela den period Sverige förmedlat barn för adoption från Etiopien har det enligt etiopisk lag funnits krav på att ursprungsföräldrar som lever och är kända ska ge sitt samtycke till adoptionen. Vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Etiopien visar att det i vissa fall finns skrivningar i akten som beskriver att föräldrarna frivilligt lämnat barnet för adoption, att modern erbjuder sitt barn för adoption till de sökande eller att hon har gått med på eller inte har några invändningar mot adoption. Det kan då ha funnits ett muntligt samtycke eller dokumenterat samtycke som inte finns med i akten. I de privata och enskilda adoptionerna från Etiopien finns dock mycket sällan ett undertecknat samtycke av en familjemedlem. Trots att det på 1970-talet ofta fanns en namngiven förälder som hade lämnat över barnet, finns det endast undantagsvis med i akten, då i form av ett signerat adoptionskontrakt där det framgår att kontraktet avser adoption till Sverige. Ett sådant kontrakt skulle alltid upprättas i Etiopien innan domstolen fattade beslut om adoption. Från 1982, när det främst var föräldralösa barn som adopterades, var det en företrädare från MOLSA som företrädde barnet och undertecknade adoptionskontraktet tillsammans med adoptivföräldrarnas ombud. Om vi endast räknar med de akter där det finns en namngiven förälder, finns ett undertecknat samtycke från föräldern i ungefär var tionde akt. Vi har granskat ett mycket begränsat urval av akter under en begränsad period och kan därför inte dra slutsatsen att detta gäller generellt för adoptioner från Etiopien. Det kan också finnas ett samtycke från en förälder, även om det inte har dokumenterats och bevarats i akten. Men en slutsats vi kan dra är att det långt ifrån alltid finns med ett särskilt dokument som intygar att föräldern har samtyckt till adoptionen. En annan slutsats vi kan dra är att de svenska aktörerna därmed inte har säkerställt att samtycke har inhämtats.

Vårt stickprov av 9 av AC:s akter från 1970-talet indikerar att det något oftare finns ett dokumenterat samtycke från barnets mor i AC:s adoptioner i form av ett signerat adoptionskontrakt. I det stickprov av 9 AC-akter från 1970-talet som vi granskat finns ett adoptionskontrakt med en förälders signatur med i två av akterna. Men även i AC:s akter finns många oklarheter. I flera av akterna

209/25 Remiss - Sveriges internationella

från 1970-talet finns ingen bakgrundsinformation alls om barnet, hur det blev tillgängligt för adoption eller vilka som hanterat ärendet och hur det gått till. Det finns oftast kända föräldrar, men trots det framgår sällan tydligt varför barnet behövde lämnas för adoption och vid domstolsförhandlingen fanns bara adoptivföräldrarnas ombud närvarande i rätten, oftast den advokat som AC hade anlitat. Besluten fattas vid samma domstol i Addis Abeba, ofta av samma domare. I domstolsbeslutet hänvisas tillbaka till ett adoptionskontrakt som endast ibland finns med i akten och som adoptivföräldrarnas ombud har upprättat och skrivit under tillsammans med företrädaren för barnet, vilket var ursprungsföräldrar eller annan företrädare såsom AC:s representant i Etiopien eller föreståndare för ett sjukhus.

En av våra intervjupersoner beskriver att hon mött sina ursprungsföräldrar som berättat att fadern tog barnet till Addis Abeba för att lämna bort det, trots att modern inte ville det. Han fick en annan kvinna att skriva på adoptionspapperen i stället för modern.

En person som adopterades från Etiopien till Sverige via AC 1990 har visat att hennes ursprungsförälders för- och efternamn finns angivet i akten, men att det ändå saknas samtyckeshandlingar i akten. Det framgår inte heller att föräldern har deltagit i domstolsförhandlingen. Vår aktgranskning bekräftar att ursprungsföräldrarna inte har närvarat i domstolen vid beslutet om adoption. Endast adoptivförälderns ombud närvarar. Det finns inte heller signaturer från ursprungsföräldrar eller barnets representant i domstolsbeslutet.

Vi har inte granskat några adoptionsakter från 2000-talet. Men AC:s representant beskriver att när det i början av 2000-talet åter blev tillåtet för mödrar att lämna barn för adoption, skulle de också infinna sig i domstolen och ge sitt medgivande efter att domstolen informerat om vad adoptionen innebar. Även barnhemmen hade i ansvar att informera om vad en internationell adoption innebar.[216]

[216] Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

6.7.7 Bristfällig dokumentation i adoptionsakterna

Företrädare för AEF beskriver i vår intervju att det är vanligt med bristfällig information i adoptionsakterna från Etiopien. Det står ofta att föräldern har lämnat barnet, men det saknas närmare beskrivningar och samtyckeshandlingar. De menar att det är svårt att utifrån adoptionsakterna förstå om den bristfälliga dokumentationen handlar om obetänksamhet eller om systematiskt undanröjande av uppgifter.[217]

I vår granskning av 40 akter från Etiopien 1970–1990, framför allt privata och enskilda adoptioner, framkommer att det generellt sett finns mycket lite information om barnets bakgrund, om föräldrarna samt hur och varför barnen har blivit tillgängliga för adoption. Det saknas också ofta dokument som styrker att samtycke inhämtats och det finns nästan aldrig några födelsebevis eller hälsobeskrivningar med i akten.

Etiopien har inte haft någon födelse- eller folkbokföring, vilket har försvårat domstolens möjlighet att klarlägga omständigheterna i de fall de betvivlat underlaget om barnets status/ställning.[218] FN:s barnrättskommitté har vid flera tillfällen (bland annat 1997, 2001 och 2006) uttryckt oro över de mycket låga nivåerna av födelseregistrering i Etiopien och har rekommenderat Etiopien att avsevärt förbättra födelseregistreringen.[219] 2015 såg FN:s barnrättskommitté positivt på de åtgärder som Etiopien hade vidtagit för att förbättra födelseregistreringen, men kommittén var fortfarande oroad över den höga andelen oregistrerade barn och att endast fem procent uppgavs vara folkbokförda på landsbygden.[220]

[217] Möte med AEF 2023-08-31.
[218] ”Adoptionsnaevnets tilsynsrejse til etiopien – Rejseberetning vedrörende tilsynsrejse til Etiopien i perioden 13–22 oktober 2009” inkom MIA 2010-04-28 MIA dnr 72:294:1/10.
[219] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia*. CRC/C/15/Add.67. 24 January 1997; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia.* CRC/C/15/Add.144. 21 February 2001; The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations: Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/3. 1 November 2006.
[220] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined fourth and fifth peri-odic reports of Ethiopia*. CRC/C/ETH/CO/4-5. 10 July 2015.

Information om barnet, föräldrarna och varför barnet ska adopteras saknas ofta i de akter vi granskat

När det gäller uppgifter om barnens bakgrund ser vi i de privata och enskilda adoptionsakterna från Etiopien att födelsedatum finns angivet i samtliga akter. Födelseort anges i uppåt hälften av akterna, och det finns ingen tydlig förändring av detta över tid. Ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn finns endast undantagsvis med i akterna. I vår arkivgenomgång har vi sett exempel på att barns namn har funnits med i etiopiska domstolens originalprotokoll, men inte i den svenska översättningen.[221] Om det ursprungliga födelsebeviset inte finns kvar så försvårar det rätten att söka sitt ursprung.

I ungefär var tionde privat och enskild akt vi granskat från Etiopien finns barnets ursprungliga namn med i ett födelsebevis – antingen i ett ursprungligt födelsevis eller i ett som upprättats i samband med adoptionen. Vårt stickprov av AC-akter från 1970-talet visar att det inte verkar ha funnits fler födelsebevis med ursprungligt namn i AC:s adoptionsakter. I de få exempel på födelsebevis som vi sett finns ibland det ursprungliga namnet angivet och ibland ett etiopiskt förnamn tillsammans med svenskt efternamn. Ändring av namnet har då skett efter att adoptionsbeslutet är fattat. Då har barnets efternamn ändrats i födelseregistreringen och adoptivföräldrarnas namn skrivs in i födelsecertifikatet.

Det finns inte hälsobeskrivningar eller medicinsk rapport med i de privata och enskilda akter vi gått igenom från Etiopien, förutom i ett fall då det står att barnen var undernärda och försummade när de omhändertogs. Det finns inte heller några hälsobeskrivningar av barnen i vårt stickprov av 9 AC-akter från 1970-talet. Inte i någon av de akter vi gått igenom från Etiopien framkommer att barnen har haft några särskilda behov.

I ungefär en tredjedel av de privata och enskilda akterna från Etiopien framgår inte alls vad skälet är till att barnet lämnas bort och förmedlas för adoption. I de fall det framgår är det vanligast att barnet har övergetts eller hittats övergivet. Återkommande är att modern har övergett sitt nyfödda barn på sjukhuset direkt efter förlossningen eller så har barnet lämnats in för behandling på sjukhuset. De två sjukhus som Sverige lämnat bistånd till återkommer:

[221] R34 dnr 1:259 (finns i beskickningsarkiv Addis Abeba volym F1i:7 (mål R34)).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Ethio-Sweden pediatric clinic och Black Lion Hospital i Addis Abeba. Det näst vanligaste skälet till att barnet förmedlas för adoption är att modern har dött och fadern är okänd eller inte kan ta hand om barnet själv. Det var vanligast på 1970- och början av 1980-talet. Då framgår av närmare 30 procent av alla privata akter att modern är död. Det tredje vanligaste skälet till att barnet adopteras är att barnets mor är ensamstående och inte själv kan vårda och försörja barnet. Vi ser vissa mönster över tid i vårt urval av akter. Från 1983 och framåt handlade det i de allra flesta fall om övergivna barn, som ofta övergetts av modern på sjukhus. De exemplen vi sett på att barnet adopteras på grund av att modern dött har varit före 1983. Även de flesta exempel på att barnet adopterats på grund av att modern varit ensamstående och inte själv kan vårda och försörja barnet är från 1970-talet.

I de privata och enskilda akterna från Etiopien där det inte har handlat om övergivna barn, saknas ofta uppgifter om ursprungsföräldrarna. Fullständigt namn på någon av ursprungsföräldrarna, oftast modern, samt någon uppgift om moderns livssituation finns i ungefär hälften av dessa akter. Någon form av uppgift om faderns livssituation finns i ungefär en tredjedel av de akter som inte rör övergivna barn. Föräldrarnas ålder finns angivet i ungefär var tionde akt som vi granskat. Föräldrarnas adress har nästan aldrig funnits angivet i de granskade akterna.

I adoptionerna via AC på 1970-talet framgår oftare någon form av information om modern och skälen för adoption. Även här förekommer akter med uppgifter om att modern är död och fadern vill lämna bort barnet, men det allra vanligaste är att modern är ogift och fadern okänd. I samtliga av de fem AC-akter vi granskat från 1975 står nästan ordagrant samma beskrivning i domstolsbesluten: Att modern ”has agreed to offer her son/doughter who was born out of wedlock for adoption to the applicants” och att fadern var okänd. Ett av AC:s ombud i Etiopien som förmedlade adoptioner på 1970-talet uppger att hon efter ett tag tyckte att socialarbetarens bakgrundsbeskrivningar blev väldigt lika, att han ”inte varierade sig så mycket”. Hon beskriver att det ofta handlade ofta om ensamstående kvinnor som hade övergetts av sin partner och inte kunde ta hand om sitt barn. AC:s ombud säger också att hon nu inser att de borde ha skrivit mer om barnens bakgrund. Hon säger i en intervju med oss att hon inte tänkte på att det var viktigt att ställa frågor

om barnens bakgrund. I dag skulle man enligt henne gjort annorlunda och frågat mer om detta. Namnet på mödrarna finns enligt henne ofta angivet i domstolshandlingarna, men man hade till exempel kunnat ange flera namn. Hon tänker att hon själv borde ha varit mer aktiv i att skriva om bakgrunden, men eftersom AC hade anlitat en socialarbetare som hade i uppgift att skriva om barnens bakgrund så gjorde hon inte det.[222]

Att det finns mönster över tid när det gäller skälen för adoption väcker frågor, men det behöver inte betyda att beskrivningarna inte stämmer. Förändringarna kan bero på att förutsättningarna för utsatta människor i landet förändrats över tid. AC beskriver exempelvis att situationen för ensamstående kvinnor i Etiopien var svår. Att en ensamstående kvinna inte kunde ta hand om sitt barn var därför ett vanligt skäl till att de tvingades lämna ifrån sig barnet. Att många av barnen lämnades vid sjukhus där svenskar arbetade, kan enligt AC förklaras med att ursprungsfamiljerna kan ha uppfattat sjukhuset som en trygg och säker plats att lämna barnet på för att barnen skulle omhändertas. AC betonar också att de etiopiska barnen nästan alltid var undernärda, sjuka och i behov av vård.[223]

I de granskade akterna saknas beslut om att barnet är tillgängligt för adoption samt dokument om att nationell lösning prövats

I de privata och enskilda adoptionerna från Etiopien 1970–1990 som vi gått igenom framgår i stort sett aldrig vem som utrett barnets bakgrund. Det finns inte heller i akterna något dokument som intygar att barnet är tillgängligt för adoption eller något dokument som visar vem som har matchat barn med adoptivföräldrar.

Vår aktgranskning visar att det inte i några av de granskade privata och enskilda akterna från Etiopien framgår att man sökt nationell lösning innan barnet förmedlas för adoption till Sverige. Det framgår inte heller i vårt stickprov på 9 av AC:s akter från 1970-talet. Som vi påtalat tidigare kan vi inte dra generella slutsatser om adoptionerna från Etiopien utifrån vårt begränsade urval av akter, men eftersom resultaten här är så tydliga kan det tyda på att detta varit ett utbrett problem.

[222] Möte med tidigare AC-representant 2023-12-06.
[223] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.

I de fall det handlar om övergivna barn framgår endast i undantagsfall av akten att man i Etiopien sökt efter barnets föräldrar eller släktningar. Från 1982 och framåt framgår dock oftast att myndigheterna i Etiopien satt in en annons i en nyhetstidning några veckor innan domstolen fattar beslut om adoption, där de annonserat att barnet föreslås att adopteras för att se om någon gjorde anspråk på barnet inom föreskriven tid.

6.7.8 Felaktiga uppgifter i dokumentationen har förekommit i adoptioner till Sverige – särskilt på 1970-talet

En annan oegentlighet som har förekommit i adoptionerna till Sverige är olika typer av felaktiga uppgifter. Precis som när det gäller problemen kring samtycke så handlar de uppgifter vi fått främst om adoptioner från 1970-talet. Detta kan eventuellt förklaras av att det ofta krävs att man hittat sin ursprungsfamilj för att upptäcka den här typen av oegentligheter, vilket kan ta tid.

I AEF:s kartläggning över deras medlemmars erfarenheter av oegentligheter i sina adoptioner var falsk dokumentation den vanligaste bekräftade oegentligheten, vid sidan av felaktig information till förstaföräldrarna.[224] Företrädare för AEF ger också i intervju med oss flera exempel på att bakgrundsbeskrivningarna i akterna inte stämmer med vad de själva fått veta under sina resor i Etiopien. De beskriver också att historieskrivningarna om hur barnet blivit övergivet eller lämnat ofta liknar varandra.[225]

En etiopisk person som hjälpt svenskar med ursprungssökning, har i intervju med oss beskrivit att dokumentationen i adoptionshandlingarna ofta är felaktig och att det till exempel ofta står att föräldrarna är döda fast de inte är det. Andra felaktigheter är enligt honom att barn uppges ha övergetts fast det inte har det, att vittnen som förekommer i dokumenten inte alls har vittnat eller att personer eller adresser som nämns inte har existerat i verkligheten.

Motstridiga uppgifter i en adoptionsakt indikerar att det finns åtminstone någon uppgift som inte stämmer. I vår aktgranskning av privata och enskilda akter från Etiopien har vi uppmärksammat motstridiga uppgifter i 10–20 procent av akterna. Eftersom det är

[224] AEF 2022-05-31 ”Skrivelse till Adoptionskommissionen: Kartläggning och fördjupning av oegentligheter i samband med adoptioner från Etiopien och Eritrea”.
[225] Möte med AEF 2023-08-31.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ett begränsat urval kan vi inte dra slutsatsen att detta gäller för adoptionerna från Etiopien generellt, men det visar att motstridiga uppgifter förekommer. Vårt mycket begränsade stickprov av 9 akter från AC indikerar att det kan vara ungefär lika vanligt i deras akter. Det vanligaste har varit att det finns olika födelsedatum angivet i olika dokument i akten. Vi har sett exempel på detta från både 1970- och 1980-talet. Vi har också sett exempel på motsägelsefulla uppgifter om hur gammalt barnet var när ursprungsmoderns lämnade barnet och när barnet kom till adoptivföräldrarna, samt motsägelsefulla beskrivningar av ursprungsföräldrarna och skälet för adoption.

När det gäller motsägelsefulla uppgifter om barnets födelsedatum kan det eventuellt i vissa fall förklaras av att det i Etiopien inte ansetts lika viktigt att känna till exakt vilken dag man är född. AC framhåller att många barn har levt i storfamiljer och det inte alltid varit tydligt och viktigt när barnen är födda eller om de exempelvis är syskon, tvillingar eller kusiner. Den etiopiska kalendern är baserad på den julianska kalendern och är cirka sju år efter den gregorianska kalendern. I de fall det har skiljt omkring sju år mellan olika födelsedatum har vi utgått ifrån att det handlar om just denna skillnad i tidsangivelse och inte räknat med det som en motstridig uppgift.[226]

Vittnesmål om felaktiga uppgifter om barnets bakgrund, föräldrarna samt hur och varför det lämnades för adoption

Vi har intervjuat flera personer som redogör för att det förekommit felaktig information i deras egna adoptioner från Etiopien. En person som adopterades från Etiopien i början av 1970-talet har under sin uppväxt fått höra att hon blev lämnad av sin mor i ett buskage utanför ett hus där en svensk kvinna bodde, och att modern två dagar senare kom till den svenska kvinnan och uttryckte ånger. När vår intervjuperson senare reser tillbaka till Etiopien och träffar sin ursprungsfamilj visar det sig att den historien inte stämmer. Föräldrarna hade lämnat barnet till mannen som senare blev dömd för olagliga handlingar i samband med adoptionsverksamhet. De hade fått kontakt med honom via kyrkan, som är en del av EFS-kyrkan i

[226] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Addis Abeba, och kommit överens om att lämna bort barnet eftersom modern inte hade råd att ta hand om det. I det här fallet framställdes alltså barnet som övergivet trots att det inte var det. I adoptionshandingarna har moden lämnat ett tumavtryck men inte fadern, han står som okänd trots att han var känd. Trots att adoptionen inte var klar när barnets pass utfärdades, står barnets svenska namnet tillsammans med det etiopiska tilltalsnamnet (inte efternamnet), och där står även adoptivförälderns för- och efternamn. Det här fallet är också ett exempel på när adoptivföräldrarna har haft kontakt med den etiopiska mannen efteråt och skickat pengar till honom under flera år, som de trodde gick till ursprungsfamiljen men som han behöll själv. Den svenska kvinnan som barnet uppgavs ha lämnats till i Etiopien, har i en självbiografi beskrivit hur pengar användes för att möjliggöra adoptionen: ”Det behövdes mycket pengar för att muta alla, från de tre domarna, de tre förhandlingar, ett domslut samt till passmyndigheten, till den man som stämplade utresehandlingarna.”[227]

En annan person som vi talat med och som adopterades från Etiopien på 1970-talet har flera motstridiga och felaktiga uppgifter i sina handlingar. Hon har felaktigt uppgetts vara tvilling. Den svenska kvinnan som hjälpte AC att ta hand om barnet i väntan på att adoptionen skulle bli klar och som barnet bodde hos, har bekräftat detta. Barnet hämtades för att åka till Sverige tillsammans med sin ”tvillingsyster”, som hade bott hos en annan svensk kvinna. De har sedan vuxit upp tillsammans i Sverige men så småningom gjort fyra olika DNA-test som visat att de inte är tvillingar och inte heller syskon, utan troligen halvsyskon eller kusiner. AC:s kontaktperson i Etiopien vid den tiden har för den adopterade beskrivit att ”tvillingarna” hade lämnats utanför ett visst sjukhus, men i adoptionskontraktet och domstolsbeslutet står det att tvillingarna var upphittade vid ett annat sjukhus. I adoptionskontraktet står att ”tvillingarna” omhändertogs av sjukhuset månaden innan de ens var födda, enligt det födelsedatum som AC:s kontaktperson uppgett i ett brev till adoptivföräldrarna. Trots att barnen uppgavs vara föräldra-

[227] U. Stern (2014), s. 178.

lösa och upphittade står i brevet när de är födda och att de föddes en månad för tidigt samt vad deras respektive födelsevikt var.[228]

En person som adopterades från Etiopien 1971 berättar att hennes mor inte finns angiven i adoptionshandlingarna, trots att hon visst hade en mor och det står om henne i ett dokument från polisen. Födelsedatumet är också ändrat; adoptivföräldrarna fick själva välja födelsedatum. Hennes adoptivförälder har berättat att de egentligen skulle ha fått ett annat barn, men att det barnets far inte ville ge bort sitt barn. I det skedet var dokumenten redan klara. AC har i ett brev till denna adoptivförälder beskrivit att de i ett annat fall har låtit barn komma till Sverige på ett annat barns dokument.

En annan person som adopterades från Etiopien i början av 1970-talet berättar att hon troligtvis är ett år äldre än vad som står i adoptionsdokumenten. Det har framkommit av dokument hon hittat hos sina adoptivföräldrar. I hennes adoptionsdokument står också att hon kommer från Eritrea, men i efterhand har det visat sig att hon kommer från Etiopien. Det har hon förstått efter att ha hittat sin syster med hjälp av DNA-test. Även i vår aktgranskning har vi sett exempel på en adoption via AC på 1970-talet där barnet enligt både adoptivföräldern och fosterbarnsinspektören är minst ett år äldre än vad som angetts från Etiopien. Trots att barnet enligt domstolsbeslutet är 7 år, och man i Sverige bedömer att barnet är 8–9 år, så finns ingen information om varför barnet ska adopteras eller om barnets bakgrund och föräldrar. I aktgranskningen har vi sett flera exempel på motsägelsefulla uppgifter när det gäller barnets födelsedatum och ålder.

DN har rapporterat om en person som adopterats från Etiopien till Sverige och som enligt dokumentationen föddes på ett sjukhus och fördes till ett barnhem efter att modern dött vid förlossningen. Uppgifter om föräldrarnas identitet saknades. Men i efterhand har hon hittat sin moderns namn, och det visade sig att hon inte alls var okänd.[229]

[228] Skriftliga svar på Adoptionskommissionens frågor till en person som tog hand om barn i väntan på adoptionen, inkom via e-post 2023-12-11; Intervju med en person som tog hand om barn i väntan på adoption 2023-12-19; Telefonsamtal med adopterad 2024-01-12; Uppgifter inkomna via e-post till Adoptionskommissionen 2024-08-29.
[229] Dagens Nyheter 2021-02-20 ”Carola från Sydkorea, Daniel från Chile, Hanna från Etiopien. De vill att Sverige ska ta sitt ansvar för adoptionerna”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

De flesta uppgifter vi fått om felaktiga uppgifter i adoptionshandlingar rör adoptioner från 1970-talet. Men vi har åtminstone ett vittnesmål om motstridiga uppgifter i adoptionshandlingar från en person som adopterades från Etiopien 1997. Det födelsedatum som finns angivet i hennes domstolsbeslut är ett annat än det som finns i det ursprungliga adoptionskontraktet (två månaders skillnad). I det ursprungliga adoptionskontraktet på amhariska står dessutom att hon har en tvilling, men den informationen finns med inte i domstolsbeslutet, vare sig i originalet eller i översättningen.[230]

Risk att ursprungsföräldrar felaktigt har uppgetts vara döda i adoptioner till Sverige på 1970-talet

Som vi redogjorde för i avsnitt 6.6.5 har det varit en återkommande företeelse i Etiopien att ursprungsföräldrar felaktigt har uppgetts vara döda. Bland annat har Etiopiens regering uppgett att vissa barns dokumentation har manipulerats så att det framstår som att barnen är föräldralösa trots att deras föräldrar levde, för att adoptionsorganisationerna skulle slippa långdragna domstolsförfaranden.[231]

I vår aktgranskning har vi sett exempel på en privat akt från 1975 där fadern i ett av dokumenten beskrivs vara död, men inte i domstolens adoptionsbeslut. Adoptivföräldrarna hade fått höra att barnets far hade dött och modern var nybliven änka med fem barn och därför inte kunde behålla barnet. Men i adoptionsbeslutet står båda föräldrarna som ”applicants” och skälet till adoption är att föräldrarna inte kan ta hand om barnet och ge det utbildning. Denna adoption har förmedlats av den etiopiska man som senare dömdes för olagliga valutahantering i samband med adoptionsförmedling. Vi har även i AC:s akter från 1970-talet sett liknande exempel på motstridiga uppgifter när det gäller om fadern är död eller inte.

Aktgranskningen är alltför begränsad för att generalisera resultaten, men den indikerar att det är vanligare i adoptionerna från Etiopien jämfört med andra länder att en ursprungsförälder uppges vara död. I ungefär 20 procent av de privata och enskilda akterna som vi granskat från Etiopien anges en av föräldrarna ha dött, oftast modern i samband med förlossningen. I något fall anges dock att

[230] Uppgifter inkomna till Adoptionskommissionen via e-post 2024-08-29.
[231] K. Joyce i The Atlantic 2011-12-21 ”How Ethiopia’s Adoption Industry Dupes Families and Bullies Activists”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

fadern är död. Alla exempel vi sett har gällt tiden före 1983. Inte i något av dessa fall har det funnits ett dödsbevis med i akten. Vårt stickprov av 9 AC-akter från 1970-talet visar att det även där förekommer att en förälder uppges vara död utan att det finns dödsbevis med i akten. Det fanns inte något krav på att dödsbevis skulle finnas med i akten vid den här tidpunkten, och att det saknas behöver inte betyda att uppgiften om en förälders död är felaktig.

Det finns alltså exempel på motstridiga uppgifter i adoptionsakterna om huruvida en förälder lever eller inte. Det finns vittnesmål om att föräldrar till barn som adopterats till Sverige felaktigt har förklarats döda. Dessutom verkar det under 1970-talet finnas förhållandevis många adoptionsakter där föräldrar uppges vara döda, utan att det finns dödsbevis med i akten. Sammantaget finns därför en viss risk att problemen med att ursprungsföräldrar felaktigt har uppgetts vara döda även kan ha förekommit i adoptioner till Sverige på 1970-talet.

Risk att barn kan ha beskrivits som övergivna eller föräldralösa trots att de inte var det

Som vi beskrivit i tidigare avsnitt har det i Etiopien skiftat över tid vilka barn som förmedlats för adoption till Sverige. Före 1982 kunde både föräldralösa barn och barn med kända föräldrar adopteras internationellt, men från 1982 till 2002 uppfattade svenska aktörer att endast övergivna eller föräldralösa barn kunde adopteras internationellt. Från 2002 kunde även barn till sjuka eller häktade föräldrar adopteras, och från 2008 även barn till föräldrar med ekonomiska svårigheter. Från hösten 2013 till dess att adoptionerna till Sverige avslutades 2015 var det endast i undantagsfall möjligt att lämna bort sitt barn för adoption.

Under perioden 1982 till 2002 samt efter 2013 finns därför en ökad risk att barnen övergavs anonymt eller att barnen beskrevs som övergivna trots att de inte var det. Även om det enligt etiopisk lag inte har varit förbjudet för föräldrar att med samtycke överlämna sitt barn för adoption, så var den processen mer komplicerad. Den norska adoptionsutredningen konstaterar följande, efter sin resa till Etiopien 2025:

> Selv om etiopisk lovgivning åpner for at foreldre kan samtykke til adopsjon, har vilkårene for å si fra seg foreldreansvaret variert mellom ulike perioder, og prosedyren har vært komplisert. Regelverket – og hvordan dette har blitt oppfattet – har ført til at noen foreldre har unnlatt å kontakte myndighetene, og heller har forlatt barna f.eks. på et offentlig sted, på/ved en institusjon, eller hos privatpersoner. Siden det har vært/ har blitt oppfattet som ulovlig å forlate barnet sitt på andre måter enn gjennom de regulerte prosedyrene, har foreldre i liten grad kunnet angre eller forsøke å få tilbake barna i etterkant uten frykt for straffeansvar. I noen tilfeller kan privatpersoner og adopsjonsaktører ha oppgitt uriktig eller mangelfull informasjon om barnets bakgrunn for å beskytte foreldrene.[232]

Ett tecken på att barn felaktigt kan ha uppgetts vara övergivna är att det ofta saknas information i adoptionsakterna om hur, när, var och av vem barnet hittades. Det kan såklart även handla om att man bara inte har dokumenterat detta. Vi har granskat 40 adoptionsakter från Etiopien på 1970–1990, framför allt privata och enskilda akter. I nästan hälften av de fall som rör övergivna barn har det inte funnits någon information i akten om var barnet hittades och av vem. I drygt hälften av de granskade akterna finns dock information om var barnet hittades. Endast i ungefär var tionde akt vi granskat finns uppgift om vem som hittade barnet eller vilket datum barnet hittades.

Ett annat tecken på att barn felaktigt kan ha uppgetts vara övergivna är att det finns tydliga mönster och återkommande beskrivningar av hur barnen hittats. Det som kännetecknar adoptionerna av övergivna barn från Etiopien är att många av dem har blivit övergivna på svenska sjukhuset i Addis Abeba (Ethio-Swedish Pediatric Clinic och Black Lion Hospital – vilka slogs samman 1975). Det har antingen skett genom att modern dog i samband med förlossningen, vilket var vanligt på 1970-talet, eller att modern övergav sitt barn på sjukhuset kort efter förlossningen, vilket var vanligt på 1980-talet. Som vi påpekat tidigare väcker sådana mönster i skälen för adoption frågor, men det behöver inte innebära oegentligheter. AC framhåller att barnen var undernärda och sjuka när de lämnades och att det vid dessa sjukhus fanns vård att få.[233]

Ytterligare ett tecken på att barn felaktigt kan ha uppgetts vara övergivna är om det finns motsägelsefulla uppgifter om hur barnet

[232] Information från norska utredningens besök i Etiopien, inkom till Adoptionskommissionen via e-post 2025-03-06.
[233] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.

övergavs eller hittades. Vi har intervjuat en person som adopterades från Etiopien på 1970-talet och som enligt uppgifter i akten hittades vid Black Lion Hospital, vilket inte överensstämmer med muntliga uppgifter som personen fått av dem som deltog i förmedlingen.

Från 2009 fick MIA information om att barn felaktigt förklarats övergivna och om felaktiga uppgifter i adoptionshandlingarna

Utifrån vad vi kan se i arkivmaterialet dröjde det till 2009 innan MIA fick tydliga signaler om problem med felaktiga uppgifter i adoptionshandlingar från Etiopien. Dessa uppgifter rörde oftast inte Sverige specifikt, men det visade sig vara ett generellt problem i Etiopiens adoptionsverksamhet.

I juni 2009 fick MIA information från FFIA om att etiopisk domstol tillfälligt hade stoppat adoptioner av övergivna barn i Addis Abeba, på grund av en stor ökning av antalet barn som kommer dit för adoption och att de etiopiska myndigheterna hade blivit medvetna om några fall som kunde vara förknippade med oetiska metoder. FFIA skrev att de tyckte detta påminde om vad en amerikansk rapport hade sagt om Vietnam, innan regeringen valde att avbryta adoptionerna därifrån.[234] Även AC:s medarbetare i Etiopien berättade senare för MIA att Etiopien hade problem med adoptionsorganisationer som inte var seriösa, samt att det för tillfället var stopp för nya organisationer. MIA fick också information från AC om att en polisutredning hade initierats i Etiopien. Några polisdistrikt i Addis Abeba, barnhem och adoptionsorganisationer hade kontrollerats. Polisutredningen resulterade i att några barnhem och några adoptionsorganisationer inte fick förnyad ackreditering/licensiering av myndigheterna. Utredningen ledde också till att polisen fick order om att alla övergivna barn i Addis Abeba stad skulle placeras direkt i det statliga barnhemmet Kebebe Tsehay och att en av socialcheferna i Addis Abeba stad skulle placerar barnen vidare till adoptionsorganisationer eller privata barnhem i stället för polisen. Om och när de distribuerades till andra barnhem var det BOWA (Addis Abeba stads socialförvaltning) som skulle göra det.[235]

[234] E-post ”Etiopien, har ni sett det här?” från FFIA till MIA 2009-06-02 dnr 79:739:6/08.
[235] MIA Info 2/2011, MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10; E-post från AC till MIA 2009-11-25 MIA dnr 61:502:13/09; MIA:s

I september 2009 fick MIA en skrivelse från Justitiedepartementet i Holland om den holländska adoptionsorganisationen Wereldkinderen som hade gjort en intern undersökning av ett antal adoptionsakter och upptäckt några fall med felaktig information om barnens bakgrund i barnbeskeden.[236] MIA svarar att myndigheten hade besökt Etiopien 2005 samt att AC uppfattar att bakgrundsinformationen vanligtvis är korrekt. MIA beskriver också att svaren på MIA:s enkät till adoptivfamiljer efter adoption visar att nästan alla adoptivföräldrar uppfattar att den information de fick inför adoptionen var korrekt, men i några få fall stämde inte informationen om längd, vikt och ålder.[237] MIA skrev om detta i sin tillsynsrapport avseende AC 2009. Där beskriver de också att det hade förekommit felaktigheter avseende längd, vikt och ålder i några få fall i adoptioner från Etiopien till Sverige.[238]

I AC:s reserapport från 2010 framgår att det fanns problem med etiopiska barns födelsecertifikat. Även övergivna barn behövde ha ett födelsecertifikat. Men det hade förekommit i några ärenden att födelsecertifikat för övergivna barn hade utfärdats med fiktiv födelseplats, fiktivt födelsedatum och namn på den person som uppges vara barnets mor, men som i själv verket är exempelvis föreståndaren för barnhemmet. Efter adoptionen utfärdades ett nytt födelsecertifikat i adoptivföräldrarnas namn.[239] AC har för oss förklarat problemen med barnens födelsecertifikat är beklagliga administrativa misstag i några fall, inte förfalskning eller manipulation med ont uppsåt. De förklarar att problemen uppstod på grund av nya datoriserade blanketter där en handläggare behövde uppge födelseort och förälder. Det gick dock inte att fylla i ordet ”okänd” och därför angavs vårdnadshavaren/föreståndaren på barnhemmet som förälder. AC framhåller att barnets verkliga bakgrund beskrevs i en bakgrundsrapport som domstolen fick del av. De förklarar att även de felaktigheter avseende längd, vikt och ålder som uppmärksammades av MIA 2009 var administrativa misstag som inte bör ses som oegent-

tillsynsrapport AC 2010, Minnesanteckningar från möte med AC:s representant i Etiopien den 26 maj 2010 MIA dnr 79:730/08 nr 8; AC:s landrapport Etiopien 2010-05-28 MIA dnr 64:367:7/10.

[236] E-post från holländska Justitiedepartementet 2009-09-30 ”VB: Request for information on China and Ethiopia in view of a parliamentary debate in the Netherlands” MIA dnr 72:607:1/09.

[237] E-post från MIA ”China and Ethiopia” till holländska Justitiedepartementet 2009-10-02 MIA dnr 72:607:2/09.

[238] MIA:s tillsynsrapport AC 2009.

[239] AC:s rapport till MIA ”Anteckningar från resa till Etiopien 2010-10-02–10” inkom MIA 2010-11-08 MIA dnr 64:308:12/10.

ligt.[240] Även om det inte berodde på ont uppsåt kan detta ha resultatet i motstridiga uppgifter i akten eller – om alla dokument inte bifogas den svenska akten – felaktiga uppgifter. Det kan försvåra för den som söker sitt ursprung.

Under MIA:s tillsynsresa i Etiopien 2011 uppgav UNICEF att amerikanska ambassaden hade gjort en undersökning som visade att 72 procent av de ärenden där det finns en känd biologisk förälder innehöll felaktigheter i barnens bakgrundspapper.[241] Amerikanska ambassaden uppgav att barn vid flera tillfällen visat sig vara betydligt äldre än vad som hade uppgetts. Många ”övergivna” barn hade visat sig ha familj. Det var vanligt att modern gett medgivande och uppgett att fadern är okänd, vilket står i alla dokument, men att det sedan framkommit att de visste vem den biologiska fadern var. Amerikanska ambassaden hade också upptäckt adoptionsärenden där vittnen som lämnat intyg i domstolen inte kände modern utan de var anställda på barnhemmet och i kebelen (stadsdelen). Under MIA:s tillsynsresa 2011 beskrev även MOWCYA och BOWCYA för MIA att man ibland upptäckt felaktigheter i barnens bakgrundsbeskrivningar.[242]

Inför AC:s auktorisationsbeslut för Etiopien 2012 inhämtade MIA bland annat information från den danska adoptionsmyndigheten Ankestyrelsen. Ankestyrelsen beskriver att det har varit mycket kritisk press på adoptionsförmedlingen från Etiopien och en allmän debatt i Danmark om bland annat felaktiga uppgifter om barnens ålder, om avtal med biologiska föräldrar och om tillståndens giltighet. Ankestyrelsen skickar också med en hemställan från den danska tillsynsmyndigheten Adoptionsnaevnet där de skriver att det funnits flera fall där barnets ålder inte stämmer, att barnen som kommit till Danmark visat sig vara äldre än vad som angetts i dokumenten från Etiopien.[243]

Vi kan av arkivmaterialet inte kunnat se att MIA vidtagit några särskilda åtgärder med anledning av informationen om felaktiga uppgifter i adoptionsakter. Exempelvis ser vi inte att den svenska myndigheten försökt att ta reda på om samma problem finns i adoptioner till Sverige.

[240] Synpunkter från AC på textutkast Etiopien 2024-05-23.
[241] AC:s minnesanteckningar resa Etiopien 2011-10-4–11, från ”AC:s arkivbox Etiopien E4a Ansökningar & Intyg korr MIA”.
[242] MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011” MIA dnr 74:754:55/10.
[243] E-post från Ankestyrelsen ”Etiopien” till MIA 2012-09-20 MIA dnr 61:390/12 nr 18–19.

6.7.9 AC lämnade bidrag till lokala utvecklingsprojekt för att få förmedla adoptioner från Etiopien

Etiopien har krävt att utländska adoptionsorganisationer ska ge ekonomiskt stöd till sociala utvecklingsprojekt för att få förmedla adoptioner i landet. Enligt AC har det varit en förutsättning för att få förmedla adoptioner. MIA upptäckte att det fanns en sådan förväntan från de etiopiska myndigheterna i sin tillsyn av AC 2006.[244] Från och med de nya riktlinjerna 2008 ställde Etiopien uttryckliga krav på att utländska adoptionsorganisationer måste bedriva sociala utvecklingsprojekt för att få förmedla barn för adoption. Etiopiens villkor var att ett bistånd på 90 000 Birr per år skulle lämnas för att få arbeta i landet (vilket uppskattningsvis motsvarade cirka 35 000 svenska kronor per år, i dåtidens pengavärde[245]). Addis Abeba stad skulle godkänna de projekt som AC finansierade, men AC hänvisade till det redan pågående projektet vid sjukhuset Black Lion som drevs av adoptivföräldrar. Addis Abeba stad accepterade detta, även om de inte tyckte om det eftersom sjukhuset inte drevs av AC.[246]

Under perioden 2007–2010 bidrog AC med 90 000 Birr per år till ett projekt inom Addis Ababa stad för att barn skulle kunna stanna i sina familjer och få hjälp med skolutbildning. De hade inte samtidigt några adoptioner genom Addis Abeba stad.[247] Under perioden 2011–2014 bidrog AC med 168 000 Birr per år till ett projekt som arbetade för att familjer skulle bli självförsörjande.[248]

Biståndsverksamheten var enligt AC helt separerad från adoptionsverksamheten. De framförde också detta till MIA, att de höll biståndet åtskilt från adoptionsverksamheten.[249] Bidragen till de lokala utvecklingsprojekten betalades centralt från AC till myndigheten, och gick inte till barnhemmet så som vårdavgiften gjorde. Däremot låg den obligatoriska avgiften för biståndsprojekten som en ”övrig kostnad” eller ”avgift till övriga myndigheter” under de

[244] MIA:s tillsynsrapport av AC 2006; MIA:s tillsynsrapport av AC 2007.
[245] Obs! Detta är en uppskattning utifrån uppgift från MIA om att 5000 Birr motsvarade 2 000 kronor 2015.
[246] MIA:s tillsynsrapport AC 2007; AC:s landrapporter 2007 och 2008; Möte AC 2023-09-05.
[247] AC:s auktorisationsansökan för förmedling i Etiopien 2009-08-25 MIA dnr 61:502:1/09.
[248] AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2012-06-12 MIA dnr 61:390:1/12.
[249] AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2011-06-21 MIA dnr 61:559:1/11, AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2012-06-12 MIA dnr 61:390:1/12; AC:s landrapporter 2007 och 2008; Möte AC 2023-09-05.

direkta adoptionskostnaderna. Dessa sociala projekt ingick alltså i adoptionsavgiften som betalades av adoptivföräldrarna.[250]

Tidigare medarbetare vid MIA uppger i intervju med oss att MIA tyckte det var fel att AC hade lagt in kostnaden för biståndet i adoptionsavgiften, vilket innebar att kostnaden för biståndet belastade adoptivföräldrarna. MIA ansåg därmed att AC inte hade separerat biståndet tillräckligt. Kostnaderna för biståndet var visserligen helt separerade från adoptionsverksamheten i Etiopien, men inte i Sverige. MIA ansåg också att det principiellt var problematiskt att etiopiska myndigheter ställde krav på bistånd för att förmedla barn för adoption.[251]

AC var under 2011 tydlig gentemot de etiopiska myndigheterna att de gärna ville stödja, men att de måste göra det via sin biståndsavdelning och lokala NGO:s.[252] AC svarade senare samma år på en fråga från MIA att verksamheten är separerad från adoptionsverksamheten, att det inte finns någon relation mellan denna verksamhet och antalet adoptioner. Däremot betraktade AC det som en obligatorisk avgift som syftade till att göra något för barnen i Etiopien som inte var aktuella för adoption. Verksamheten strävade efter att bevara familjekonstellationer och förhindra att barn blev övergivna eller hamnade på gatan.[253]

På AC:s resa till Etiopien 2014 fick de information om att de sociala projekten skulle genomföras på en institution som organisationen samarbetade med. Det ekonomiska stödet skulle alltså lämnas till barnhemmens egna sociala projekt. AC skriver i sin reserapport att detta inte var förenligt med svensk lagstiftning och att de i stället hade haft andra projekt med Addis Abeba stad. 2014 arbetade AC dessutom endast med Kids Care eftersom övriga krävde att de skulle betala stora pengar i projekt.[254]

---

[250] AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2007-08-28 MIA dnr 61:527:1/07; AC:s ansökan om auktorisation för förmedling i Etiopien 2009-08-25 MIA dnr 61:502:1/09.
[251] Intervju med tidigare medarbetare vid MIA 2024-08-22.
[252] AC:s anteckningar från resa till Etiopien 2011-10-04–11 inkom MIA 2011-12-21 dnr 64:46:15/11.
[253] E-post ”Svar angående Etiopien” 2011-11-23 MIA dnr 61:559:10/11. Bakgrunden är att MIA ställer en kompletterande fråga till AC om detta innebär att stödet inte kommer att belasta adoptionsavgifterna. Se e-post AC ”Etiopien” 2011-11-15 MIA dnr 61:559:9/11.
[254] AC:s reserapport Etiopien 2014-12-07–13 MIA dnr 3.3.4:79:15/14; MIA:s minnesanteckningar från möte med AC den 22 januari 2015 angående Etiopien MIA dnr 3.1.2:697/14 nr 18.

Vi uppfattar att AC försökte hitta en omdömesgill lösning på Etiopiens krav på bistånd och försökte hålla den verksamheten skild från adoptionsverksamheten. Men Etiopiens krav på ekonomiskt bistånd har varit problematiskt. AC har betalat pengar för att få adoptera barn, och då inte enbart en vårdavgift för det specifika barnet utan bistånd till de barn som blir kvar i landet. Det riskerar att skapa en drivkraft att tillhandahålla barn för adoption, vilket ökar risken för oegentligheter och äventyrar subsidiaritetsprincipen. Både MIA och AC har lyft Etiopiens krav på ekonomiskt bistånd som ett problem. MIA skriver i sin reserapport från 2011 att det alltid är problematiskt när ett land kräver någon form av bistånd för att en adoptionsorganisation ska få förmedla adoptioner. Än mer bekymmersamt blir det enligt MIA då antalet barn som det statliga barnhemmet placerar för adoption hos en organisation beror på hur stora projekt som organisationen har.[255] I efterhand har AC i intervju med oss beskrivit att det blev problematiskt att de privata barnhemmen skulle finansiera sin verksamhet själva, utan statliga medel. De menar att de tydligaste bristerna i det etiopiska regelverket var att de inte hade tillräcklig insyn och kontroll över hur pengarna kom till de privata barnhemmen. Barnhemmen skulle ju från 2014 ha sociala projekt som de skulle finansiera, och de pengarna kom från adoptionsorganisationerna.[256]

6.7.10 Från 2009 började Sverige få tydliga signaler om oegentligheter – oklart om det rörde svenska fall

I juni 2009 fick MIA information från FFIA om att etiopisk domstol tillfälligt hade stoppat adoptioner av övergivna barn i Addis Abeba, och att de etiopiska myndigheterna hade blivit medvetna om några fall som kunde vara förknippade med oetiska metoder.[257] Som vi beskrivit tidigare fick MIA också från 2009/2010 information och skrev själva om problemen med felaktiga uppgifter i adoptionshandlingarna. MIA fick till exempel en skrivelse från Justitiedepartementet i Holland 2009 om att adoptionsorganisationen Wereldkinderen i en intern undersökning av sina adoptionsakter hade upptäckt några fall

[255] MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011” MIA dnr 74:754:55/10.
[256] Möte AC 2023-09-05.
[257] E-post ”Etiopien, har ni sett det här?” från FFIA till MIA 2009-06-02 MIA dnr 79:739:6/08.

med felaktig information om barnens bakgrund i barnbeskeden.[258] Under 2010 och 2011 fick de svenska myndigheterna information om problemen med att ursprungsfamiljer inte hade förstått vad en adoption innebar. MIA skrev, förutom i reserapporten, även om detta i sin tillsynsrapport och årsredovisning.

MIA valde att genomföra en tillsynsresa i mars 2011 på grund av att antalet internationella adoptioner från Etiopien hade ökat explosionsartat sedan början av 2000-talet – dock inte till Sverige – och att uppgifter om oegentligheter inom adoptionsverksamheten i Etiopien började komma fram.[259] Innan dess hade den svenska adoptionsmyndigheten endast gjort en resa till Etiopien under de 50 år som Sverige adopterat från landet. Det var när MIA reste dit 2005. Under resan till Etiopien 2011 fick MIA information från bland annat amerikanska ambassaden, UNICEF, MOWCYA och BOWCYA om att oegentligheter hade uppdagats i samband med internationell adoptionsverksamhet. Det handlade som vi tidigare beskrivit om felaktigheter i barnens bakgrundsbeskrivningar, att många ”övergivna” barn hade visat sig ha familj samt att ursprungsföräldrar inte alltid förstått vad adoption innebar. Några institutioner hade fått stänga eftersom MOWCYA upptäckt oegentligheter. UNICEF uppgav att det på senare tid framkommit mer bevis på oegentligheter i samband med adoptioner i Etiopien.[260]

I mars 2011 fick MIA även information om oegentligheter från både AC, svenska ambassaden i Addis Abeba och svenska UD. Svenska ambassaden beskriver att det vid ett möte med ett antal beskickningar samt UNICEF framkom att adoptionsförfarandet i Etiopien ”möjligen var i vandel”. I samband med ett möte mellan de konsulärt ansvariga från EU-länderna samt USA, Canada, Japan och Australien, bekräftades de ryktena. Uppgifter om trafficking, fusk, korruption och mänskliga tragedier med koppling till adoptionsförfarandet, hade varit återkommande.[261]

AC skriver till MIA att Etiopien skulle minska antalet internationella adoptioner med 90 procent för att försöka ”rensa upp ett system som är fullt av bedrägerier och korruption”. AC:s medarbe-

[258] E-post från holländska Justitiedepartementet 2009-09-30 ”VB: Request for information on China and Ethiopia in view of a parliamentary debate in the Netherlands” MIA dnr 72:607:1/09.
[259] MIA:s årsredovisning 2011, MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011” MIA dnr 74:754:55/10; MIA:s tillsynsrapport AC 2011.
[260] MIA:s ”Rapport från MIA:s tillsynsresa till Etiopien 17–26 mars 2011 MIA dnr 74:754:55/10.
[261] Telemeddelande från svenska ambassaden i Addis Abeba till MIA 2011-03-09 ”Betydande förändring av Etiopiens adoptionshantering” MIA dnr 74:754:47/10.

tare i Etiopien redogör för att ministeriets talesman hade sagt att åtgärden vidtogs som svar på indikationer om omfattande bedrägerier i adoptionsprocessen, med en del olagliga metoder och ”abuses”.[262] Några dagar senare skickar AC också över information till MIA där MOWCYA beskrev att det existerar olaglig verksamhet i form av falska handlingar och kränkning av barns rättigheter och säkerhet samt att de därför behövde ta krafttag mot detta. AC skickade också en amerikansk nyhetsartikel till MIA som tar upp att det förekommit anklagelser om handel med barn och att skrupelfria aktörer tjänar pengar på adoption. Det har förekommit anklagelser om att mödrar tvingats att avstå från sina barn. Barnhem hade anklagats för bedrägeri, bland annat har amerikaner blivit vilseledda om åldern på barnet de adopterat.[263]

Svenska UD skickar vidare en artikel till MIA som handlar om oegentligheter. UD skriver dock att information från den typen av hemsidor som domineras av uttalat oppositionella, inte alltid är trovärdig. Artikeln handlar om att anklagelser om oetiska metoder och bedrägerier i samband med internationella adoptioner hade ökat dramatiskt. Både i USA och i Etiopien hade det rapporterats om att adoptionsbyråer direktrekryterar barn från föräldrar. Artikelförfattaren menade att det etiopiska samfundet, både i USA och Etiopien, uppfattar att västerländska regeringar ignorerar de eskalerande anklagelserna om bedrägliga adoptioner och olaglig handel med etiopiska barn. Artikelförfattaren hade tidigare varit praktiserande advokat med expertkunskap om de etiopiska och amerikanska civil- och familjelagarna. Han påstod sig därför vara medveten om de otaliga övergrepp som skedde i samband med de tusentals privata adoptioner som kringgick granskning genom att följa lokala snarare än internationella adoptionsförfaranden.[264]

Den norska adoptionsutredningen fick under sin resa till Etiopien 2025 information om att en tidigare föreståndare för det statliga barnhemmet Kebebe Tsehay misstänktes ha varit involverad i oegentligheter:

[262] E-post från AC ”VB: ethiopia adoption” till MIA 2011-03-09 MIA dnr 74:754:45/10.
[263] ”Ethiopian adoptions may be in peril” inkom till MIA via e-post från AC 2011-03-14 MIA dnr 74:734:50/10.
[264] Y. Yacob ”Adoption Fraud and the Ethiopian Government's Response” artikel på webbsidan Ethiomedia.com – An African-American news and views website 2011-03-18, MIA dnr 74:754:54/10.

> Det offentlige barnehjemmet Kebebe Tsehay hadde mellom 2010 og 2016 en direktør som ble mistenkt for korrupsjon og «trafficking» av barn. Utvalget fikk under sitt besøk i Etiopia opplyst at direktøren rømte til Kenya etter at hun ble kjent med mistankene. Før hun reiste skal hun ha brent dokumenter fra barnehjemmet.[265]

AC samarbetade med detta barnhem och förmedlade enstaka barn därifrån under den aktuella perioden, 2010–2016.[266]

6.7.11 Sverige förlitade sig på AC och på Etiopiens åtgärder och fortsatte ge auktorisation för ett år i taget till 2015

Som en konsekvens av kritiken mot adoptionsverksamheten i landet vidtog Etiopien från 2011 och några år framåt olika åtgärder som begränsade de internationella adoptionerna (se avsnitt 6.5.12). AC bedömde att Etiopien tog stora hänsyn till barns behov och att de genomförde stora förändringar för att förbättra och kontrollera adoptionerna. Som vi beskrev handlar det framför allt om noggrannare undersökningar av barnens bakgrund, kontroller av adoptionsorganisationer och barnhem samt olika försök att öka tillgången på inhemska omsorgsalternativ innan barn adopteras utomlands. De etiopiska myndigheternas krafttag, tillsammans med UNICEF:s insatser, ledde till att fler barn placerades i inhemsk adoption eller fosterfamilj, och att färre barn adopteras internationellt.[267] AC har även i intervjuer med oss beskrivit att det pågick ett konstruktivt arbete för att stödja etiopiska myndigheter i att utveckla rättssäkerhet, arbeta fram etiska riktlinjer och försöka få Etiopien att Haaganpassa lagen. UNICEF, ACPF och Haagsekretariatet var involverade, och AC uppger att de var pådrivande i det arbetet.[268]

---

[265] Information från norska utredningens besök i Etiopien, inkom till Adoptionskommissionen via e-post 2025-03-06.
[266] Se t.ex. AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2011-06-21 MIA dnr 61:559:1/11; AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2012-06-12 MIA dnr 61:390:1/12.
[267] AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2011-06-21 MIA dnr 61:559:1/11; AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2012-06-12 MIA dnr 61:390:1/12; AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet 2014-12-17 MIA dnr 3.1.2:697:1/14; AC:s landrapport Etiopien 2011-05-27 MIA dnr 64:411:1/11, AC:s landrapport Etiopien 2012-05-16 MIA dnr 64:367:1/12, AC:s landrapport Etiopien 2013-05-06 MIA dnr 3.3.2:335:1/131, AC:s landrapport Etiopien 2014-05-12 MIA dnr 3.3.2:343:7/14. Se även AC:s rapport till MIA ”Anteckningar från resa till Etiopien 2010-10-02–10” inkom MIA 2010-11-08 dnr 64:308:12/10.
[268] Möte med AC och ppt-presentation 2023-09-05; AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.

Inför auktorisationsbeslutet 2012 varnade både ISS och UNICEF för att bedriva adoptionsverksamhet i Etiopien

Inför beslutet om AC:s auktorisation för Etiopien 2012 inhämtade MIA information om Etiopien från bland annat ISS, UNICEF och Ankestyrelsen. Både ISS och UNICEF avrådde uttryckligen MIA från att fortsätta med adoptioner från Etiopien. ISS skrev till MIA att de problem som ISS hade tagit upp i ett tidigare dokument fortfarande var giltiga. Det fanns fortfarande allvarliga farhågor över det höga antalet övergivna barn, sanningen kring deras bakgrund, genomförandet av subsidiaritetsprincipen med mera. ISS skrev att internationell adoption från Etiopien tyvärr fortfarande var en riskabel process och rekommenderade MIA att inte inleda ett nytt förfarande.[269]

UNICEF skrev till MIA att Etiopien håller på att införa system och strukturer för att säkerställa etiska adoptioner, men att det kommer att ta tid att genomföra, eftersom systemen och strukturerna för närvarande är svaga och få garantier kan ges angående etisk praxis. UNICEF rekommenderade MIA att vänta tills den etiopiska regeringen hade slutfört sina reformansträngningar.[270] MIA svarade UNICEF att de vill förtydliga att det handlar om en förnyelse av AC:s nya auktorisation som MIA på grund av situationen i Etiopien endast gav för ett år. MIA skriver också att AC arbetar mycket professionellt och att de inte har arbetat i Etiopiens södra provinser.[271] På detta svarar personen vid UNICEF att det är bra att MIA är medveten om den aktuella situationen men att hon råder MIA att vara försiktiga: ”I would just advise you to remain cautious”.[272] MIA skickar detta vidare till AC som svarar att det nu görs stora ansträngning i Etiopien och att AC:s person i Etiopien hela tiden fick bekräftelse på detta. Hon blev kallad till möten och workshops titt som tätt. AC skrev att ”det känns mycket bra.”[273] I ett annat mejl i samband med att de söker auktorisationen för Etiopien 2012 skriver AC att utvecklingen i Etiopien fortsätter i positiv riktning. De har flera gånger uttryckt att de tror på de

[269] E-post från ISS ”Ethiopia” till MIA 2012-07-30 MIA dnr 61:390:15/12.
[270] E-post från UNICEF ”Re: Adoptions from Ethiopia” till MIA 2012-08-28 MIA dnr 61:390/12 nr 8 och 9.
[271] E-post från MIA ”SV: Adoptions from Ethiopia” till UNICEF 2012-08-28 MIA dnr 61:390/12 nr 10 och 11.
[272] E-post från UNICEF ”Re: SV: Adoptions from Ethiopia” till MIA 2012-08-29 MIA dnr 61:390/12 nr 10 och 11.
[273] E-post från AC ”SV: Adoptions from Ethiopia” till MIA 2012-08-29 MIA dnr 61:390/12 nr 12 och 13.

etiopiska myndigheterna och har bedömt att adoptionerna kan fortgå, även efter att utbredda oegentligheter uppdagats. Exempelvis skriver de i sin reserapport från 2011 att det är svårt och komplicerat, men att de starkt tror på att myndigheterna är på rätt väg.[274]

Ankestyrelsen skriver i sitt svar till MIA att det har varit mycket kritisk press på adoptionsförmedlingen från Etiopien och en allmän debatt i Danmark om bland annat felaktiga uppgifter om barnens ålder, om avtal med biologiska föräldrar och om tillståndens giltighet.[275] År 2012 får MIA information om de kritiska diskussionerna som uppstått i Danmark efter den uppmärksammade danska dokumentärfilmen ”Adoptionens pris”. MIA har beskrivit att kritiken handlade om tveksamheter i utredningarna av barnens bakgrund, till exempel att ursprungsföräldrarna inte fick tillräcklig information och att dokument förfalskades.[276]

Senare under 2012 skickade ISS mejl till MIA med information om att USA:s utrikesdepartement sett allvarliga problem i den etiopiska adoptionsverksamheten. Utrikesdepartementet skrev på sin webbplats att de delar familjers oro över senaste medierapporter som påstår direktrekrytering av barn från ursprungsföräldrar av ”adoption service providers” eller deras anställda. De skriver vidare om problemen med att några adoptivbarn som verkar vara äldre än vad som anges på etiopiska regeringens utfärdade dokument. De skriver också att de fortsätter att stöta på släktingar som har fått höra att barnet kommer att återvända till Etiopien vid 18 års ålder. ISS skriver i mejlet att detta visar att det finns allvarliga problem inom det etiopiska adoptionssystemet.[277]

Inför auktorisationen 2012 ställde MIA även frågor om adoptionsverksamheten i Etiopien till den etiopiske forskaren Benyam Mezmur, som MIA tidigare hade träffat på en konferens. Han skrev i sitt svar att ett antal barnhem hade stängts för illegal verksamhet särskilt landets södra regioner (SNNPR, Southern Nations, Nationalities, and People's Region). Detta hade dock bidragit till att Etiopien nu hade börjat vidta åtgärder för komma till rätta med olaglig verksamhet relaterade till internationella adoptioner. Han bedömde att det gått i en mycket mer positiv riktning jämfört med slutet av 2010

[274] E-post från AC ”Böcker till Ghana + Etiopien” till MIA 2012-08-27 MIA dnr 61:390:4/12.
[275] E-post från Ankestyrelsen ”Etiopien” till MIA 2012-09-20 MIA dnr 61:390/12 nr 18–19.
[276] Dokument publicerat av MIA, troligtvis i MIA info 2013.
[277] E-post från ISS ”Ethiopia” till MIA 2012-09-03 MIA dnr 61:390:15/12.

och början av 2011.[278] MIA skriver senare, i sin tillsynsrapport avseende AC 2013 att oegentligheter uppdagats i provinsen SNNPR i Etiopien och att myndigheterna därför hade stängt 23 av de 52 barnhem i den provinsen. MIA poängterar att Sverige inte hade samarbetat med något barnhem i den provinsen.[279]

Trots avrådan och tydliga signaler om oegentligheter fortsatte MIA ge AC auktorisation för Etiopien fram till 2015

Trots tydliga signaler om att det förekom oegentligheter i Etiopien från 2009 och avrådan från UNICEF och ISS 2012 fortsatte MIA att ge AC auktorisation för adoptionsverksamhet i Etiopien fram till 2015. MIA valde dock att från 2012 endast ge dem auktorisation för ett år i taget. Skälet till det var den kritik som under några år hade riktats mot adoptionsverksamheten i Etiopien, samtidigt som antalet internationella adoptioner från landet hade ökat kraftigt.[280] I auktorisationsansökan för 2013 och 2014 har AC fått ange vilka riskfaktorer som finns i adoptionerna från Etiopien. Där valde de att lyfta fram risken med att barn som hade kunna vara kvar i sin familj i Etiopien ändå adopteras internationellt för att få ett bättre liv, med bättre utbildning och ekonomi.[281]

MIA motiverade 2013 den fortsatta auktorisationen med att antalet adoptioner till Sverige inte hade ökat och att adoptionerna endast skedde från barnhem i Addis Abeba där det fanns en fungerande administration. Dessutom hade AC en mycket erfaren medarbetare i Etiopien som försökte försäkra sig om att ursprungsföräldrarna hade förstått vad adoptionen innebär.[282] Denna medarbetare har själv meddelat att det var barnhemmen som på 2000-talet hade ansvar att informera om vad en internationell adoption innebar, och att föräldrarna skulle ge sitt medgivande i domstolen efter att domaren informerat om vad det innebar att lämna barnet

[278] E-post från Benyam Dawit Mezmur ”Adoptions from Ethiopia” till MIA 2012-09-14 MIA dnr 61:390:17/12.
[279] MIA:s tillsynsrapport avseende AC 2013.
[280] MIA:s auktorisationsbeslut 2011-12-19 MIA dnr 61:559:16/11; Auktorisationsbeslut 2012-09-25 MIA dnr 61:390/12; MIA:s auktorisationsbeslut 2013-11-28 MIA dnr 3.1.2:514/13 nr 5.
[281] AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Etiopien 2013-08-30 MIA dnr 3.1.2:514/13 nr 1; AC:s ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet 2014-12-17 MIA dnr 3.1.2:697:1/14.
[282] Dokument publicerat av MIA, troligtvis i MIA info 2013.

för adoption.[283] Men vid de tillfällen hon närvarade försökte hon försäkra sig om att ursprungsföräldrarna hade förstått vad en adoption innebar. AC uppger att när detta problem uppdagades gjordes kraftansträngningar för att förklara innebörden för de berörda.[284]

AC har velat att adoptionerna från Etiopien ska fortsätta. Efter att de hade fått beslut om auktorisation för Etiopien 2014 gör de till exempel ett försök att övertala om längre auktorisationstid på grund av att Etiopien vidtagit ytterligare en åtgärd. AC skriver att ministern (MOWCYA) har beordrat att chefen för det regionala kontoret måste godkänna bakgrundsutredningen och dokument som bekräftar att ett barn får adopteras samt utfärda ett intyg som ska presenteras för MOWCYA:s huvudkontor i Addis Abeba före domstolsförhandlingen. Tidigare hade det räckt med ett intyg från lägre nivå. AC undrar därefter om det ”inte möjligtvis [är] så att detta skulle kunna vara anledning till att auktorisation skulle kunna beviljas för två år i stället för ett?”.[285] Vid ett möte mellan AC och UNICEF 2014 talade de om fördelarna och nackdelarna med ett eventuellt moratorium. UNICEF menade då att statsministern i Etiopien hade förespråkat det, men hittills utan officiellt gehör. Av AC:s anteckningar framgår att UNICEF hoppades på att det skulle ske positiv förändring under 2015 och att AC skulle ”orka hålla ut”. De menade att det vore förfärligt om de seriösa organisationerna stänger ner, medan de ”tvivelaktiga” får större utrymme.[286]

Processen att göra Etiopien redo att underteckna 1993 års Haagkonvention hade avstannat under 2013 och utfärdandet av nya riktlinjer för adoption hade stoppats. Det berodde till stor del på att en ny socialminister som var kritisk till internationella adoptioner tillträdde under 2013 och lade arbetet på is. AC har i efterhand beskrivit att det var på väg att bli så bra, med många enande krafter. AC var pådrivande i arbetet för att få Etiopien att ratificera Haagkonventionen. De har i intervjuer med oss beskrivit att de ville fortsätta förbättringsarbetet men att MIA var tveksamma. Men parallellt med MIA:s överväganden kring om de skulle ge AC auktorisation eller inte, började även AC att omvärdera sitt samarbete med Etiopien. När de under 2014 insåg att det inte längre fanns en vilja från etiopisk

[283] Skriftliga svar från AC:s representant på Adoptionskommissionens frågor, inkom via e-post 2023-11-08.
[284] AC:s synpunkter på Adoptionskommissionens textutkast 2025-03-20.
[285] E-post från AC ”Nytt från Etiopien” till MIA 2013-11-29 MIA dnr 3.1.2:514:6/13.
[286] AC:s reserapport Etiopien 2014-12-07–13 MIA dnr 3.3.4:79:15/14.

sida att ta arbete med inträde till 1993 års Haagkonvention vidare, beslutade de att avsluta samarbetet. AC har i intervjuer med oss beskrivit att ett skäl till att de avslutade verksamheten i Etiopien också var att de kände att det inte gick att arbeta korrekt.[287]

Från 2013 började dessutom antalet internationella adoptioner i Etiopien att minska drastiskt på grund av den etiopiska regeringens åtgärder för att begränsa adoptionerna och stärka inhemska omsorgsalternativ. Den etiopiska adoptionsmyndigheten poängterade 2014 att de skulle fortsätta dessa ansträngningar och att de internationella adoptionerna därmed kommer att minska. År 2014 adopterades endast tre barn via AC från Etiopien till Sverige. AC ville se hur adoptionsverksamheten utvecklade sig, men menade att om antalet adopterade barn från Etiopien inte ökar, får de kanske omvärdera samarbetet med landet.[288] Det fanns alltså flera faktorer som samverkade för att AC avslutade sin adoptionsverksamhet i Etiopien. Ytterligare ett skäl som nämnts i våra intervjuer är att AC:s medarbetare i Etiopien skulle sluta sitt arbete.[289]

År 2015 uttrycker MIA en oro över att oegentligheterna i Etiopien fortsätter. Inför beslutet om auktorisation för Etiopien 2015 frågade MIA UNICEF om deras åsikt om utvecklingen av internationella adoptioner i Etiopien. MIA skriver till UNICEF att de är ”oroade över situationen” då de hade fått indikationer på att det fortfarande fanns en hel del oegentligheter kring internationell adoptionsförmedling när det gäller barnens bakgrundsutredningar. MIA skriver att AC endast arbetar i Addis Abeba, men att de är oroliga för att barn kanske flyttas dit från andra provinser. MIA beskriver också att de känner till att UNICEF har samarbetat med MOWCYA för att förbättra situationen för övergivna barn i Etiopien, men att samarbetet har minskat på sistone. MIA hade tidigare gett AC auktorisation eftersom de kunde se att många åtgärder vidtogs för att stoppa oegentligheterna och för att arbetet med att ratificera Haagkonventionen pågick. Men nu ville MIA ha UNICEF:s åsikt om utvecklingen av internationella adoptioner i

[287] Anteckningar från ICA-möte 2014-01-21 MIA dnr 3.1.2:697:15/14; MIA:s tillsynsrapport avseende AC 2013; AC:s minnesanteckningar från resa till Etiopien 2013-10-14 till 2013-10-18; Minnesanteckningar från möte med AC den 22 januari 2015 angående Etiopien 2015-02-02 MIA dnr 3.1.2:697/14 nr 18; Möte med AC 2023-09-05, bl.a. ppt-presentation.
[288] Se t.ex. MIA:s tillsynsrapport AC 2014; E-post från franska ambassaden 2015-02-02 MIA dnr 3.1.2:697:16/14; Minnesanteckningar från möte med AC den 22 januari 2015 angående Etiopien 2015-02-02 MIA dnr 3.1.2:697/14 nr 18.
[289] Möte med tidigare generaldirektör för MIA 2024-06-12.

Etiopien. UNICEF:s barnskyddschef (chief child protection) svarar MIA att ytterligare arbete måste göras för att säkerställa ett starkt funktionellt system i linje med internationella standarder. UNICEF skriver att det har tagits en rad initiativ under de senaste månaderna, som att MOWCYA granskar ”Adoption service directive document”. Men de är ännu inte slutförda och inte redo att spridas. Ratificeringen av Haagkonventionen kommer sannolikt inte att ske före valen och ytterligare åtgärder måste vidtas från regeringens sida.[290]

AC fick, som vi tidigare nämnt, under några år auktorisation för ett år i taget. Sista året var AC och MIA överens om att avsluta de sista tre ärendena. Under 2015 justerade AC sin auktorisationsansökan till att avse auktorisation för att handlägga och slutföra pågående ärenden i Etiopien, och MIA gav då AC auktorisation för perioden fram till 31 maj 2015 för slutförande av pågående ärenden. Det var dock enligt AC inte möjligt att slutföra dem.[291]

AC bedömer att det har gått att genomföra etiska adoptioner i Etiopien trots utbredda oegentligheter i landet

AC har i efterhand beskrivit att när adoptionerna ökade under 2000-talet blev det omöjligt för Etiopien att kontrollera alla nya oseriösa aktörer som började förmedla adoptioner i landet. Det var uppenbart för AC att andra länder som USA och sydeuropeiska länder hade stora problem med sina adoptionsorganisationer och lokala kontakter. Vissa adoptionsorganisationer var väldigt aggressiva. AC:s bild är dock att den statliga myndigheten i Etiopien inte var korrupt, men att den delegerade ut ansvaret till sina regionkontor som inte hade resurser att bemanna dem. Ju längre ut man kom desto mindre kontroll fanns över verksamheten.[292]

I arkivmaterialet har vi sett exempel på när AC stått emot erbjudanden om få fler barn på oetiska vis. I AC:s reserapport från oktober 2011 finns anteckningar från ett möte med företrädare för BOWCYA. AC:s medarbetare skriver:

[290] E-post från UNICEF ”RE: VB: Intercountry Adoptions” till MIA 2015-03-10 MIA dnr 3.1.2.:697:25/14.
[291] Möte AC 2023-09-05; MFoF:s årsredovisning 2015.
[292] Möte AC 2023-09-05.

> Någonstans mitt i samtalet säger hon plötsligt att om vi registrerar ett barnhem kan ni få flera barn! Vi kan till och med registrera flera barnhem och få barn genom dem! Jag blir mållös för en stund, men frågar sedan om hon verkligen tycker att det skulle vara en bra idé? Hon svarar då med att säga att så gör amerikanarna hela tiden och de får många barn. Jag säger att: nej tack, vi vill inte jobba så och vi nöjer oss då hellre med de barn vi får på det sätt som jobbar nu. Då brister hon ut i ett förtjust skratt: 'That is why I love Sweden!'[293]

AC har uppgett att det fanns medarbetare vid utländska adoptionsorganisationer som på 2000-talet gav sig ut på landsbygden och ”skaffade fram barn för adoption på ett sätt som inte var etiskt”. AC anser dock att det gick att bedriva reglerad adoptionsverksamhet och etiska adoptioner trots att det fanns många oseriösa aktörer och oetiska inslag i adoptionsverksamheten generellt. När det gäller Etiopien valde de att inte arbeta utanför Addis Abeba, eftersom de bedömde att riskerna var större där.[294] AC poängterar också att deras adoptioner inte ökade under den period då oseriösa aktörer kom in. Exempelvis adopterades 2009 endast 33 barn till Sverige via AC, av de totalt 4 500 barn från Etiopien som adopterades internationellt det året.[295] AC beskriver dessutom att en viktig faktor för att de valde att förmedla adoptioner från Etiopien var att de hade en noggrann och försiktig medarbetare i landet som hade högt rättspatos, etiskt tänkande och hög integritet. Hon hade kunskap om vilka områden som man kunde verka i och vilka kontaktpersoner som var lämpliga att samarbeta med. AC menar att det var hennes integritet som gjorde att de kunde vara kvar i landet.[296]

Även MIA:s dåvarande generaldirektör lyfter fram att AC hade en mycket bra representant i Etiopien som var noggrann, ansvarsfull och angelägen om att allt skulle gå rätt till. MIA fick information om att det fungerade väl i Etiopien, så hon kände sig trygg i att AC klarade det och litade på AC och deras representant i Etiopien. MIA:s dåvarande generaldirektör minns dock inte några problem i adoptionerna från Etiopien eller att både ISS och UNICEF varnade MIA att bedriva adoptionsverksamhet i Etiopien. Hon minns inte heller om myndigheten resonerade om risken med att bedriva adoptionsverksamhet i ett land med mycket oegentligheter i den inter-

[293] AC:s minnesanteckningar resa Etiopien 2011-10-04 till 2011-10-11, från AC:s arkivbox ”Etiopien E4a Ansökningar & Intyg korr MIA”.
[294] Möte AC 2023-09-05, bl.a. ppt-presentation.
[295] AC:s synpunkter på textutkast Etiopien 2024-05-23.
[296] Möte AC 2023-09-05, bl.a. ppt-presentation.

nationella adoptionsverksamheten generellt sett.[297] Det finns även andra tidigare medarbetare på MIA som uppger att de inte minns några problem när det gäller adoptioner från Etiopien. En medarbetare berättar att man pratade om AC:s representant som en ”garant” i Etiopien.[298]

AC har som vi beskrivit uppgett att de inte arbetat utanför Addis Abeba, eftersom de bedömde att riskerna var större där. Vi har dock i vår aktgranskning sett flera exempel på att AC har förmedlat adoptioner från orter långt utanför Addis Abeba, både på 1970-, 1980- och 1990-talet. Vi har också fått in uppgifter som visar att AC:s medarbetare i Etiopien vid flera tillfällen på 1990-talet förmedlat adoptioner från orten Jimma, som ligger 35 mil från Addis Abeba.[299] Även i AC:s arkiv framgår att barn har kommit från Jimma under 1980-, 1990- och 2000-talet. I ett brev från 1989 framgår också att det i Jimma fanns cirka 70 barn på ett barnhem och att AC:s representant gärna vill börja arbeta med det barnhemmet.[300]

Det är inte möjligt för oss att avgöra om AC har kunnat undvika oegentligheter i just sina adoptioner, men vi konstaterar att det funnits risker för oegentligheter.

[297] Intervju med MIA:s tidigare generaldirektör 2024-06-24.
[298] Intervju med tidigare medarbetare på MIA och MFoF 2024-03-07.
[299] Uppgifter inkomna via e-post 2024-08-30; Uppgifter inkomna via e-post 2024-08-28.
[300] Anteckning från telefonsamtal 1989-10-03 i AC:s mapp ”E4b korr/samtal NN Etiopien 1982–08 t.o.m. 1989”. Se även fax från AC:s representant till AC kansli 1994-07-12, i AC:s box ”E4b 1994 Etiopien korrespondens medarbetare”; Brev 1994-04-27 i AC:s box ”E4b 1994 Etiopien korrespondens medarbetare”; Mail 2002-10-22 i AC:s mapp ”Etiopien korr medarbetare 2002”.

7 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Kina

7.1 Uppdraget

Syftet med utredningsuppdraget är bland annat att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Kina är det fjärde största ursprungslandet för adoptioner till Sverige. Adoptionsförmedlingen från Kina tog sin början 1992 och avslutades 2021. Merparten av adoptionerna från Kina skedde under perioden 2000–2010.

Granskningen av adoptionerna från Kina har omfattat dokumentation från myndigheter och de tre adoptionsorganisationer som förmedlat barn från Kina. Vi har också intervjuat företrädare för tillsynsmyndigheten samt verksamma inom de tre adoptionsorganisationerna. Därtill har 97 adoptionsakter för adoptioner som förmedlats genom Adoptionscentrum (AC), Barnens Vänner internationell adoptionsförening (BV) och Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA) för perioden 1993–2017 granskats. Adoptioner från Kina har i viss mån granskats även av andra länder som tagit emot barn från landet och vi har tagit del av de iakttagelser som andra gjort.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

7.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Granskningen visar att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Kina. Det handlar bland annat om handel med barn. De svenska adoptionsorganisationerna har tagit stora risker genom att vara verksamma i Kina, som under hela perioden varit ett stängt land med mycket begränsade möjligheter till insyn. Därtill kommer att samtliga barn som adopterats har beskrivits som övergivna och saknar bakgrundsbeskrivning. Svenska myndigheter och organisationer har accepterat förfaranden som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa.

Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande.

- Kinesiska myndigheter har bekräftat att fyra adoptioner till Sverige haft kopplingar till den systematiska handel med barn i Hunan som avslöjades 2005. Det kan dock inte uteslutas att fler svenska adoptioner är berörda av handeln med barn i Kina. Det gavs inte reella möjligheter för den svenska tillsynsmyndigheten att utreda om barn adopterade till Sverige varit föremål för barnhandeln. Frågor från svenska aktörer besvarades endast med information om att de barn som adopterats av svenska föräldrar var ”verkligt övergivna”.
- Samtliga barn som adopterats från Kina uppges vara övergivna och saknar bakgrundsinformation. Det innebär att det inte finns samtycken från barnens föräldrar. Avsaknaden av bakgrundsinformation innebär att det inte är möjligt för adopterade att söka information om sitt ursprung. Det stod klart för de svenska adoptionsorganisationerna och tillsynsmyndigheten redan när adoptionerna från Kina startade och de kinesiska myndigheterna har också klargjort detta för de svenska aktörerna.
- De barnhem i Kina som tagit hand om barnen har ansvarat för att utreda barnen och besluta om barnen är tillgängliga för adoption. Det framgår inte att barnhemmen eller någon annan aktör prövat möjligheterna till nationell adoption före internationell adoption. Barnhemmen fick ersättning för de barn som lämnades för internationell adoption. Därigenom uppstod ekonomiska incitament för barnhemmen att finna

209/25 Remiss - Sveriges internationella

barn för internationell adoption. Den svenska tillsynsmyndigheten har konstaterat att barnhemmen var beroende av avgifterna.

– Adoptionssystemet har förutsatt att adoptivföräldrarna betalat en donation direkt till barnhemmet vid mottagandet av barnet. Från början var donationsavgiften 3 000 USD, därefter 5 000 USD. Donationen var avsedd för att förbättra förhållandena vid barnhemmen och de barn som var kvar. Någon möjlighet att kontrollera om så verkligen skedde fanns dock inte efter 1996 då Kina begränsade möjligheterna att besöka barnhemmen. Det har varit oklart för den svenska tillsynsmyndigheten om donationerna har varit obligatoriska eller frivilliga. Mycket talar för att de har varit obligatoriska, inte minst mot bakgrund av att beloppet kunde bli mindre i de fall barnet hade något funktionshinder. Donationerna avskaffades 2018.
– Tillsynsmyndigheten har ställt frågor om förekomsten av oegentligheter till de kinesiska myndigheterna, men har inte i tillräcklig grad följt upp informationen, vidtagit åtgärder eller säkerställt att föreslagna åtgärder gett resultat. Myndigheten har accepterat de svar man fått om att allt är i sin ordning. Tillsynsmyndigheten har beviljat auktorisation trots vetskap om riskerna i systemet och började först i ett sent skede ställa kritiska frågor om donationsavgifterna.

7.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Kina

Adoptioner av barn från Kina kom i gång i mycket liten skala i slutet på 1980-talet. Från början var det svenskar bosatta i Kina som adopterade under sin vistelse i Kina.[1] Den svenska adoptionsverksamheten genom adoptionsorganisationer startade 1992. De första åren genomfördes i genomsnitt ett 60-tal adoptioner per år men ökade därefter i antal från 1998.

Totalt har knappt 4 300 adoptioner genomförts fram till i dag, vilket gör Kina till det fjärde största adoptionslandet för Sverige sett till antalet adoptioner. Flest adoptioner genomfördes under

[1] MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 6–17 mars 2007.

perioden 2000–2010 då sammanlagt drygt 3 200 barn adopterades från Kina till Sverige. Under denna period var Kina det överlägset största adoptionslandet för Sverige med i genomsnitt 300 adoptioner per år. Kina är ett av få länder som godkänt adoption av små barn till ensamstående adoptanter. Så vitt känt har det inte förekommit enskilda adoptioner i någon större omfattning till Sverige.

Sverige var det femte största adoptionslandet för Kina perioden 1992–2017 efter USA, Spanien, Kanada och Nederländerna.[2] I tabell 7.1 redovisas antal adopterade barn från Kina till Sverige per år 1992–2021.

Tabell 7.1 Antal adoptioner från Kina per år 1992–2021

År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal
1992	8	**2000**	165	**2008**	206	**2016**	22
1993	34	**2001**	220	**2009**	244	**2017**	12
1994	58	**2002**	316	**2010**	190	**2018**	15
1995	68	**2003**	373	**2011**	111	**2019**	3
1996	78	**2004**	497	**2012**	92	**2020**	0
1997	93	**2005**	462	**2013**	61	**2021**	0
1998	123	**2006**	314	**2014**	51		
1999	123	**2007**	280	**2015**	49		

Källa: MFoF.

7.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Kina

7.4.1 Ettbarnspolitiken infördes 1979 för att reglera befolkningsökningen[3]

Kina fördubblade sin folkmängd på knappt ett halvsekel och landet har i dag över 1,4 miljarder invånare. Befolkningstrycket oroade länge Kinas ledare och man försökte med olika medel förmå eller tvinga invånarna att föda färre barn.

Ettbarnspolitiken infördes 1979 med syfte att stävja befolkningstillväxten. Den har haft stor påverkan på befolkningen. En familj

[2] P. Selman (2019), *International Adoptions from the People's Republic of China as recorded by receiving states 1992–2017*, Newcastle University, May 2nd. 2019. Antal adoptioner för de fyra största länderna är USA med nästan 95 000 adoptioner; Spanien cirka 16 000 adoptioner; Kanada cirka 13 000 adoptioner och Nederländerna knappt 7 000 adoptioner.

[3] Avsnittet bygger på Utrikespolitiska institutets landguide Kina. https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/kina/ hämtad 2024-02-09 där inget annat anges.

fick endast skaffa ett barn, på landsbygden tilläts efter hand två barn om det första barnet var en flicka. Befolkningsminoriteter var undantagna dessa krav.[4] Ettbarnspolitiken reglerades i lag, men genomförandet och kontrollen har varierat i olika delar av landet och över tid beroende på hur befolkningsutvecklingen sett ut och vilka befolkningsmål som satts upp lokalt. Par som skaffade fler barn än tillåtet fick vanligtvis betala straffavgifter och man kunde också förlora sitt arbete. I vissa regioner har kontrollen varit mycket strikt och straffen om man inte följt reglerna har varit mycket hårda, exempelvis har kvinnor utsatts för tvångssterilisering och påtvingade aborter. Möjligheterna till nationell adoption var fram till 2007 också mycket begränsade vilket enligt vissa forskare berodde på att den kinesiska regeringen såg nationell adoption som ett sätt att kringgå ettbarnspolitiken.[5] Vissa lättnader infördes i början av 2000-talet då par där båda föräldrarna var enda barnet fick rätt att skaffa två barn.

Även om ettbarnspolitiken bidrog till att befolkningstillväxten minskade kraftigt så ledde den också till obalanser på grund av den gamla traditionen att värdera pojkar högre än flickor. Pojkar har traditionellt stor betydelse för familjen eftersom de säkrar familjelinjen och ansvarar för familjens framtida försörjning och omhändertagande av föräldrarna när de blir äldre. Flickor däremot tillhör makens familj när de gifter sig och kan därför inte bidra till den egna familjens framtida trygghet.[6] Detta har bidragit till en könsmässig snedfördelning som inneburit att andelen nyfödda pojkar varit mycket hög i Kina i förhållande till andra länder. År 2004 var skillnaden 121 pojkar per 100 flickor, och obalansen kvarstod även under de följande åren. I början av 2020-talet fanns det enligt officiell statistik nära 35 miljoner fler män än kvinnor i Kina.

Det har gjorts vissa lättnader i ettbarnspolitiken efter hand i syfte att avhjälpa de negativa konsekvenser som den fört med sig. Hösten 2015 tillkännagavs att det skulle bli tillåtet för par att skaffa två barn. Men slopandet av ettbarnspolitiken ledde inte till någon större ökning av antalet födslar. Under de senaste åren har födelsetakten tvärtom minskat. Till förklaringarna hör, enligt bedömare, att det blivit vedertaget att bara skaffa ett barn tillsammans med höga

[4] N. Luo and D. M. Smolin (2005), *Intercountry adoption and China: emerging questions and developing Chinese perspectives*, Cumberland Law Review, s. 599–601.
[5] D. M. Smolin (2011), *The missing girls of China: population, policy, culture, gender, abortion, abandonment and adoption in East-Asian perspective*, Cumberland Law Review, s. 15 och 52.
[6] D. M. Smolin (2011), s. 52.

kostnader förknippade med att ha barn. Den långvariga och omdebatterade ettbarnspolitiken har numera upphört. År 2021 beslöts att det skulle bli tillåtet även med tre barn per familj. I takt med minskande födelsetal har pressen ökat på kvinnor att föda tre barn.

7.4.2 Internationella adoptioner etableras i början av 1990-talet

Internationella adoptioner var inte vanligt förekommande i Kina fram till 1990-talet. Adoptioner skedde inom landet enligt gamla traditioner från familj till familj.

Den stränga ettbarnspolitiken i kombination med kulturella värderingar har medfört att familjer valt bort flickor framför pojkar. Det har gjorts på olika sätt över tid – genom könsselektiva aborter, genom att flickor dödats efter födseln eller att flickor övergivits. Eftersom det inte är juridiskt möjligt att överlåta vårdnaden av ett barn i Kina och det är förbjudet att överge ett barn har detta i många fall skett i hemlighet. Barn har lämnats anonymt på olika platser där de kunnat hittas och tas om hand. Under 1980- och 1990-talet var barnhem och andra institutioner överfulla med barn som till övervägande del var friska flickor.[7] På barnhemmen fanns även många barn som var tvångsomhändertagna. De hade kända föräldrar och kunde enligt lag inte adopteras.[8] Efterfrågan på barn för internationell adoption var vid denna tidpunkt stor i västvärlden. Från att tidigare ha haft en mycket restriktiv syn på internationell adoption beslutade den kinesiska regeringen i början av 1990-talet att starta det omfattande internationella adoptionsprogrammet.[9]

År 1992 kom den första lagen som reglerade internationella adoptioner och de internationella adoptionerna ökade i antal under 1990-talet. Intresset för adoptioner från Kina ökade ytterligare efter att BBC 1996 sände en dokumentär som beskrev hur övergivna barn på barnhem vanvårdades och lämnades att dö.[10] Samma år kom också en rapport om omfattande vanvård och höga dödstal på kinesiska barnhem. Enligt rapporten fungerade många institutioner som löpande band för att bli av med föräldralösa barn, där

[7] D. M. Smolin (2011), s. 52.
[8] MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 6–17 mars 2007.
[9] N. Luo and D. M. Smolin (2005), s. 602.
[10] BBC (1995), The Dying Rooms.

antalet intagna barn vida översteg antalet tillgängliga platser på barnhemmen. Majoriteten av barnen kom dock inte ens till barnhemmen utan placerades i stället på institutioner för intellektuellt och fysiskt funktionsnedsatta, äldre och psykiskt sjuka. Dödstalen för barn på dessa institutioner bedömdes vara ännu högre än vid de statliga barnhemmen.[11] Samma år uttalade FN:s barnrättskommitté att Kina behövde vidta ytterligare åtgärder för att främja att barn, särskilt övergivna barn, gavs möjlighet att växa upp i en hemlik miljö genom fosterhemsplacering och adoption. Kommittén rekommenderade också Kina att se över sin lagstiftning om adoption i syfte att främja nationell adoption.[12]

De internationella adoptionerna var som mest omfattande mellan 2000–2005 då nästan 65 000 barn adopterades internationellt till sammanlagt 16 länder. Bara under 2005 genomfördes 14 500 internationella adoptioner från Kina. Till en början var det framför allt små flickor som adopterades internationellt. Allteftersom antalet nationella adoptioner i Kina började öka från mitten av 2000-talet blev färre barn aktuella för internationell adoption. Från 2006 minskade antalet internationella adoptioner successivt. Mellan 2006 och 2010 genomfördes totalt cirka 36 000 adoptioner för att mellan 2011–2017 uppgå till knappt 23 000. Från 2007 har de barn som adopterats internationellt haft ofta olika typer av särskilda behov. Totalt beräknas drygt 150 000 kinesiska barn ha adopterats internationellt från 1992 fram till 2017.[13] Kina beslutade i september 2024 att avsluta det internationella adoptionsprogrammet.[14]

[11] Human Rights Watch/Asia (1996), *Death by Default. A Policy of Fatal Neglect in China's State Orphanages*, s. 1–6.
[12] United Nations, Convention on the Rights of the Child, CRC/C/15/Add.56 7 June 1996, Twelfth session Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: China, s. 7.
[13] P. Selman (2019).
[14] DN 2024-09-10.

7.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Kina

7.5.1 Svenska adoptionsorganisationer som varit aktiva i landet

Tre svenska adoptionsorganisationer har varit aktiva i Kina: Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA), Barnens Vänner (BV) och Adoptionscentrum (AC). FFIA var den första organisationen att etablera samarbete i landet, vilket var 1991. De var verksamma fram till 2014. BV var verksamma i Kina perioden 1994–2020. AC startade sin verksamhet 1998 och var verksamma fram till 2021. Varje adoptionsorganisation har haft en lokal kontaktperson i landet som haft möten med blivande adoptivföräldrar, fungerat som länk till myndigheterna och varit ett stöd i krissituationer. Barnen har kommit från olika barnhem runt om i Kina. Sverige har inte haft något särskilt samarbete med specifika barnhem eller provinser.

FFIA[15]

År 1991 fick FFIA som en av de första adoptionsorganisationerna i världen en samarbetsöverenskommelse med Kina. Bakgrunden var att FFIA:s verksamhetschef i slutet av 1980-talet fått information från en tjänsteperson på Statistiska Centralbyrån som arbetade med att införa ett folkräkningssystem i Kina att det fanns en stor skillnad i antal pojkar och flickor i landet. Det ”saknades” mängder av flickor. En förklaring var att det fanns många barn och framför allt flickor på institutioner och barnhem. FFIA:s verksamhetschef tillfrågade det kinesiska justitieministeriet om möjligheten att genomföra adoptioner från landet och blev 1990 inbjuden till justitieministeriet för att diskutera hur det skulle kunna gå till. Under en vecka fördes samtal mellan FFIA och ministeriet och FFIA fick göra studiebesök på några institutioner och skolor. Ett halvår senare, våren 1991, kom en kinesisk delegation till Sverige för att möta företrädare för FFIA, Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) och adopterade. Det officiella besöket avslutades med att det kinesiska justitieministeriet bekräftade ett kommande samarbete. FFIA

[15] Avsnittet bygger på information från http://www.ffia.se/laender/landoeversikt/kina.

erbjöds sända ansökningar omgående, trots att Kina då ännu inte hade en färdig adoptionslag.[16]

Våren 1992 trädde adoptionslagen i kraft och då kom också de första barnen från landet. Totalt kom 1622 barn via FFIA under perioden 1992–2014. De flesta barnen har kommit från regionerna Anhui, Guandong, Guangxi, Hunan, Jiangsu och Jiangxi.

Barnens vänner

BV tog kontakt med Sveriges ambassad i Beijing 1994 för att få information om lagstiftning och andra förutsättningar för adoptionsförmedling från landet.[17] De sökte och fick auktorisation för Kina 1994[18] och hade auktorisation fram till och med 2019.[19] Totalt har BV förmedlat 833 barn från Kina.[20]

Adoptionscentrum

AC ansökte om auktorisation för Kina 1997. Ansökan hade förberetts genom besök vid CCAA, China Center of Adoption Affairs. NIA beviljade AC auktorisation för Kina från 1998.[21] De första adoptionerna genom AC genomfördes 1998. AC avslutade samarbetet med Kina 2021. Totalt har AC förmedlat 1 774 barn från landet fram till 2021.[22]

7.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Kina

Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA), Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har beviljat auktorisation för organisationernas verksamhet i Kina. De har också utövat tillsyn över verksamheten.

[16] A Tidskrift om adoption, Nr 1 2022, s. 16–17, möte med FFIA 2022-03-28.
[17] Sveriges ambassad Beijing, 1994-05-06, brev till Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening om adoptioner.
[18] NIA, Beslut om auktorisation för föreningen Barnens Vänner Internationell Adoptionsförening, dnr 60:201/94.
[19] MFoF, Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling, dnr 3.1.2:760/17 och 3.1.2:761/17.
[20] Mejl från BV 2023-09-08.
[21] NIA, Auktorisationsansökan för Kina, 97-09-11, dnr NIA 60:294/97.
[22] Material från AC 2023-05-12.

Svenska ambassaden i Beijing har utfärdat visum för de barn som adopterats till Sverige. Ambassaden har också förmedlat information i samband med förändringar i regelverk och processer och när det framkommit uppgifter om oegentligheter i den kinesiska adoptionsverksamheten.

Före 2008 fattades beslut om adoption i Kina och därefter beslutade även svensk domstol om adoption i Sverige. Från 2008, efter att Kina ratificerat 1993 års Haagkonvention, erkändes det kinesiska adoptionsbeslutet automatiskt i Sverige.[23]

7.5.3 Aktörer i Kina

När Sverige började sin adoptionsverksamhet i Kina 1992 var två ministerier ansvariga för adoptionsfrågor; Civilministeriet och Justitieministeriet. De arbetade parallellt med internationella adoptionsansökningar.[24] År 1996 slogs adoptionsenheterna samman under Civilministeriet och China Center of Adoption Affairs (CCAA) bildades. CCAA blev senare centralmyndighet. Civilministerier på provinsnivå ansvarade för barnhemmen, utfärdade licens till barnhemmen och utredde om ett barn kunde förklaras övergivet.[25] År 2011 fick CCAA ett utökat ansvarsområde, bland annat för nationella adoptioner och bytte namn till China Centre för Children's Welfare and Adoption (CCCWA).[26]

På provinsnivå var det myndigheten Civil Affairs Bureau som hade det yttersta ansvaret för övergivna barn. När ett övergivet barn hittades eller lämnades in på ett barnhem ansvarade myndigheten för att annonsera efter föräldrar och släktingar. Om sökningarna inte gav något resultat gjorde myndigheten en utredning för barnet och beslutade om barnet kunde förklaras övergivet och aktuellt för adoption. Adoptionen registrerades av Notarius Publicus som kan liknas vid svensk tingsrätt i civilmål.[27]

Den kinesiska adoptionsmyndigheten har haft specifika resebyråer kopplade till verksamheten som har samarbetat med adop-

[23] MIA, meddelande från svenska ambassaden Beijing 2008-03-14 om att CCAA infört ett Certificate of Conformity of Intercountry Adoption, dnr 72:289:7/07.
[24] MIA, Brev från svenska ambassaden Beijing till BV, 1994-05-06, dnr 60:201/94.
[25] MIA, FFIA Ansökan om auktorisation för förmedlingsverksamhet i Kina 2010–2011, dnr 61:525:1/09.
[26] Material från FFIA.
[27] MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 6–17 mars 2007, material från FFIA samt MIA, auktorisationsansökan för BV 2005, dnr 61:461:1/05.

tionsorganisationerna. Resebyråerna har ansvarat för att organisera resor för adoptivfamiljer i samband med adoption och för återresor. Återresor skulle gå genom resebyråerna och adoptionsorganisationen i Sverige.[28]

I början av 1990-talet fanns många institutioner av varierande standard i Kina. I alla stora städer fanns Social Welfare Institute (SWI), ett kombinerat barn- och ålderdomshem. I många provinshuvudstäder fanns stora barnhem med hög standard (så kallade mönsterbarnhem) med tillgång till läkare, psykologer, logopeder och förskollärare. Barnhem hade i vissa fall fosterhem knutna till sig. Barnhem i fattigare provinser hade avsevärt sämre standard. Stora förändringar skedde standardmässigt med tiden. CCAA beviljade tillstånd till de barnhem i en provins som uppfyllde vissa kriterier för att förmedla internationella adoptioner (antal barn, personal och utrustning). Adoptionsorganisationerna hade ingen direktkontakt med de olika barnhemmen. Allt fler institutioner runtom i landet kom med i det internationella adoptionsprogrammet och de donationer som kommit barnhemmen till del användes för att bygga om, renovera och bygga nya institutioner. År 2016 fanns inte så många av de gamla, sämre byggnaderna kvar.[29] Enligt FFIA var det från början ett 30-tal barnhem som ingick i det internationella adoptionsprogrammet. När FFIA avslutade sin verksamhet 2014 var cirka 300 barnhem licensierade för internationella adoptioner.[30]

7.5.4 Internationella adoptioner regleras i lag 1992

När det utländska intresset för adoptioner från Kina ökade i början av 1990-talet såg Kina behov av att reglera verksamheten. År 1991 antogs en ny adoptionslag av nationalkongressen. Den nya lagen reglerade både nationella och internationella adoptioner och trädde i kraft 1992.[31]

[28] NIA, Auktorisationsansökan för Kina, 97-09-11, dnr 60:294/97 och MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 2007.
[29] A-C Gudmundsson m.fl. (2015), *Adopterad från annat land – om samarbetet med barnens ursprungsländer*, s. 171.; material från FFIA samt MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 6–17 mars 2007.
[30] Intervju med FFIA 2023-09-21.
[31] Sveriges ambassad Beijing, 1992-10-12, R34. Engelsk översättning av ”Adoption law of the People’s republic of China”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Enligt lagen kunde barn under 14 år adopteras om de blivit föräldralösa, var övergivna eller om deras föräldrar inte kunde fastställas eller hittas samt om deras föräldrar av särskilda skäl inte kunde uppfostra dem. Lagen reglerade vilka som hade rätt att lämna medgivande eller samtycke till adoption: vårdnadshavare till ett föräldralöst barn, sociala välfärdsinstitutioner samt föräldrar som av särskilda skäl inte kunde fostra sina barn. Endast ett barn (flicka eller pojke) fick adopteras, men föräldralösa barn och barn med funktionshinder var undantagna denna begränsning. Kraven var desamma för utländska medborgare som ville adoptera barn från Kina. Det var förbjudet att köpa eller sälja ett barn för adoption. Om adoptanten och den som lämnat barnet för adoption ville hemlighålla adoptionen, skulle andra respektera deras önskan och inte lämna ut informationen. Det fanns också bestämmelser om straffansvar för den som bortförde eller kidnappade kvinnor eller barn. Den som övergav ett spädbarn skulle böta högst 1 000 yuan till ett offentligt säkerhetsorgan och om omständigheterna var ett uppenbart brott skulle det utredas. Det senare gällde också den som sålde sitt eget barn.

Samma år som adoptionslagen trädde i kraft, ratificerade Kina barnkonventionen. Det fakultativa protokollet om barnhandel, barnprostitution och barnpornografi ratificerades 2002 och det fakultativa protokollet om barn i väpnade konflikter ratificerades 2008.[32]

Föreskrifter till lagen

I föreskrifter till lagen som började gälla den 10 november 1993 beskrevs adoptionsprocessen för internationella adoptioner närmare.[33] Exempelvis framgick vilka krav på dokumentation som ställdes beroende på vem som lämnat barnet för adoption.

- Om barnet lämnades av biologiska föräldrar skulle det finnas ett skriftligt samtyckesdokument undertecknat av båda föräldrarna.
- En ensamstående förälder där maken/makan var död eller inte kunde hittas skulle kunna visa upp ett dödsbevis eller meddelande

[32] MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 6–17 mars 2007.
[33] Sveriges ambassad Beijing, 1993-12-02, Nr 100 R34, Implementation Measures on the Adoption of Children by Foreigners in the People's Republic of China.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

från maken/makans föräldrar att barnet kunde lämnas för adoption.

- Om barnets båda föräldrar inte hade förmåga att ha vårdnaden om barnet skulle barnets vårdnadshavare visa upp ett vårdnadsintyg och ett intyg om att föräldrarna inte kunde ta hand om barnet.
- Om barnets båda föräldrar var döda skulle vårdnadshavaren visa upp föräldrarnas dödsbevis, vårdnadsintyg och samtycke till adoption av personer med ansvar för barnet.
- Om ett barnhem eller annan institution lämnade barnet för adoption skulle de redovisa hur barnet övergavs och hittades. De skulle också ha ett certifikat som visade att de sökt efter föräldrar eller släktingar till barnet. Om barnet var föräldralöst skulle dödsbevis eller liknande för barnets föräldrar redovisas liksom ett skriftligt samtyckesdokument från dem som ansvarade för barnet.
- Om barnet hade ett funktionshinder skulle det finnas ett sjukhusintyg på detta.

I föreskrifterna står också att de kinesiska aktörerna skulle hålla adoptionshandlingarna för varje barn i god ordning och att de kontrollerades av ”judicial administrative department” och ”the civil administration department of the State Council”.

Adoptionsprocessen

När adoptionerna från Kina startade 1992 såg adoptionsprocessen ut enligt följande.[34] Adoptionsansökningarna översattes till engelska i Sverige. Adoptivfamiljen skulle tillhandahålla dokument som intygade uppgifter om ålder, civilstånd, yrke, egendom, hälsa och utdrag ur brottsregistret. Handlingarna skulle vara attesterade av en notariebyrå eller en notarie och vara bestyrkta av den kinesiska ambassaden eller konsulatet i Sverige. Adoptionsorganisationerna skickade sedan adoptionsansökningarna till den kinesiska adoptionsmyndigheten. I Kina översattes handlingarna till kinesiska.

[34] Adoption law of the People’s republic of China, NIA, auktorisationsansökan FFIA 1991, dnr 60:401/91, FFIA (1995), Informationsfilm ”Adoptionsresa till Kina”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Till en början skulle både Civilministeriet och Justitieministeriet godkänna adoptionsansökningarna innan ett barn kunde föreslås för adoption, efter 1996 gjordes det av CCAA. Ansökan vidarebefordrades till lämplig provins och Justitieministeriet i provinsen meddelade förslag på barn till adoptionsorganisationen.

Det tog i regel några månader för de kinesiska myndigheterna att handlägga en ansökan och föreslå ett barn. Myndigheten skickade sedan över uppgifter om barnet (ålder, kön och hälsorapport) till adoptionsorganisationen. De flesta barn var övergivna och därför fanns sällan uppgifter om barnets bakgrund. Ibland fanns en lapp med namn och födelsedatum. När allt var klart kunde familjen resa till Kina. Resan planerades av den kinesiska myndigheten och den kinesiska resebyrån. Engelsktalande guider följde familjerna under hela vistelsen. De svenska familjerna togs emot i Beijing och reste sedan till den provins och det barnhem där barnen fanns. Efter hand etablerade man också fosterhem kopplade till barnhemmen.

Adoptivfamiljen betalade en donation på 3 000 USD till barnhemmet i samband med att barnet lämnades över till dem. Donationen var en etablerad del av den internationella adoptionsprocessen i Kina. Den ingick i adoptionsavgiften och betalades per barn. Barnhemmen hade dock inte rätt att begära ersättning för det enskilda barnets vård och uppehälle utan donationerna användes till att förbättra standarden på barnhem och till vården av de barn som var kvar på barnhemmet.[35] Till en början betalades donationen kontant av adoptivföräldrarna. Det ändrades senare så att adoptionsorganisationerna förde över summan till CCAA och senare CCCWA för att därifrån överföras till barnhemmet i provinsen.

Nästa steg var registrering av adoptionen hos socialmyndigheten i provinsen. Familjerna fick försäkra att de skulle ta hand om barnet, ge det en god uppfostran och utbildning och att aldrig överge barnet. Adoptivföräldrarna signerade med tumavtryck och de små barnen med fotavtryck. Adoptionen genomfördes sedan inför Notarius Publicus i provinsen där adoptivföräldrarna ingick ett skriftligt avtal med den person som lämnat barnet för adoption. När adoptionen bekräftats utfärdade notariatkontoret ett certifikat som bevis på att adoptionen var genomförd och giltig i Kina. Därefter kunde barnet få ett kinesiskt pass utfärdat. Ofta gjorde familjerna ett besök på

[35] SOU 2003:49, *Adoption till vilket pris? Betänkande av utredningen om internationella adoptioner*, s. 101 och 134.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

barnens barnhem innan de reste tillbaka till Beijing. I Beijing ansökte de om visum för barnet på svenska ambassaden. Det tog i regel några dagar. Därefter kunde de resa hem med barnen. Adoptionen beslutades sedan i svensk domstol.

7.5.5 Ny adoptionslag 1999

År 1999 trädde en ny adoptionslag i kraft.[36] I den nya lagen hade möjligheten för en familj att adoptera fler än ett barn utökats. Det gällde nu inte bara föräldralösa barn och barn med funktionshinder utan även övergivna spädbarn och barn på sociala institutioner vars biologiska föräldrar inte kunnat fastställas eller hittas. De fick adopteras oberoende av begränsningarna. Lagen ställde också tydligare krav på processen för internationella adoptioner både i mottagarlandet och i Kina.[37]

Adoptionsprocessen

Adoptionsprocessen var i stort densamma som tidigare. För övergivna barn gällde följande. När ett barn hittades övergivet lämnades det till polisen som tog barnet till sjukhus för undersökning. Polisen utredde barnets bakgrund. Provinsmyndigheten Civil Affairs Bureau i barnets hemstad sökte därefter efter föräldrarna. Man annonserade med foto efter anhöriga i lokala tidningar. Efter 60 dagar förklarades barnet övergivet och kunde adopteras nationellt. Om man inte fann kinesiska adoptivföräldrar anmäldes barnet till provinsens centralmyndighet i provinshuvudstaden. Denna beslutade att barnet kunde placeras i internationell adoption och översände barnets dokument till CCAA i Beijing för registrering. CCAA registrerade, översatte och granskade ansökningsdokument från blivande adoptivföräldrar. På matchningsavdelningen valde man adoptivföräldrar till barnen. CCAA meddelade föräldrarna sitt val i brevet ”Letter Seeking Confirmation from Adopter”. När de blivande adoptivföräldrarna bekräftat att de ville adoptera barnet kallades de efter ett

[36] CCAA (1998), *Adoption law of the people's republic of China* (engelsk översättning med kommentar ”The English translation has not been examined and approved by the legislative body – and can not be used as basis for law enforcement and pub lie prosecution. Therefore it is for your reference only”.
[37] Adoption law of the people's republic of China, article 8.

par månader till provinshuvudstaden i den provins i Kina där barnet fanns. Under de första dagarna i provinsen placerades barnet av centralmyndigheten i provinsen i de blivande adoptivföräldrarnas vård under en ”anpassningsperiod” på mellan 24–48 timmar. Genom ett avtal överfördes vårdnadsansvaret för barnet tillfälligt på de blivande adoptivföräldrarna tills adoptionsbeslutet registrerades vid centralmyndigheten i provinsen. När familjen var tillbaka i Sverige genomfördes adoptionen i svensk domstol.[38]

7.5.6 År 2005 ratificerar Kina 1993 års Haagkonvention

Kina undertecknade 1993 års Haagkonvention år 2000 och ratificerade den 2005. Den trädde sedan i kraft den 1 januari 2006. I och med ratificeringen utökades möjligheterna till nationell adoption i Kina. Det gjordes inte några lagändringar i samband med ratificeringen utan adoptionslagen från 1999 gällde fram till 2021.[39] I stället anpassades processen och från den 1 maj 2007 införde CCAA ett antal nya intyg som ett led i att uppfylla konventionskraven.

– Letter of seeking confirmation (bekräftelse från centralmyndigheten i mottagarlandet om placering av barn).
– Letter of seeking confirmation from adopter (bekräftelse från adoptivföräldrarna om det föreslagna barnet).
– Notice of travelling to China for adoption (som utfärdas av CCAA).

Enligt de nya reglerna skulle två uppföljningsrapporter skickas till CCAA: en efter sex månader och en ett år efter barnets ankomst till Sverige.[40] Från den 1 mars 2008 infördes också ett ”Certificate of Conformity of Intercountry Adoption” (Haagintyg) för de adoptioner som genomfördes enligt Haag-konventionen.[41]

[38] A-C Gudmundsson m.fl.(2015), s. 172–173.
[39] ISS (2023), *Country Situation China, Revised by local contacts*, s. 8. ”The original Adoption Law of 1992 (modified in 1999) has ceased to be effective with the entry into force of the first PRC’s Civil Code, on January 1, 2021.”
[40] MIA, ”Notice of Adjustment of Inter-Country Adoption. Procedure and related documents from CCAA”, dnr 72:289:1/07.
[41] MIA, mejl från svenska ambassaden i Beijing, 2008-03-14, dnr 72:289:7/07.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Från 2011 utökades antalet uppföljningsrapporter till sex rapporter: en månad efter barnets hemkomst, efter sex månader, ett år, två år, tre år och fem år.[42]

Adoptionsprocessen

I samband med att Kina ratificerade 1993 års Haagkonvention anpassades processen utifrån de krav som följer av konventionen. I huvudsak handlade det om att provinsmyndigheten Civil Affairs utfärdade Haagintyg enligt Artikel 23 i Haagkonventionen. Genom detta intyg erkändes det kinesiska adoptionsbeslutet automatiskt i Sverige. I övrigt såg processen ut som tidigare.[43]

År 2009 höjdes donationen per barn till 35 000 RBN, vilket motsvarade ungefär 5 000 USD.[44] Donationsavgiften togs bort 2019.[45]

Digitala databaser införs 2009 för förmedling av barn med särskilda behov

Från 2009 var det i huvudsak endast barn med särskilda behov som adopterades internationellt. Samma år infördes också en digital databas – Online Operational System for Special-Needs Program – som CCAA ansvarade för och som licensierade internationella adoptionsorganisationer kunde koppla upp sig mot. Organisationerna betalade en avgift och fick då en krypterad nyckel och kunde ta del av informationen i systemet.[46] I systemet lade licensierade barnhem upp information om barn som var aktuella för adoption. Informationen omfattade namn, kön, födelsedatum och diagnos för barnet, hur det hittats och från vilken provins barnet kom samt vilket barnhem det fanns på. Det fanns också foton på barnen.[47]

När Kina lade ut nya barn som var aktuella för adoption hade alla certifierade adoptionsorganisationer till en början 24 timmar

[42] Material från FFIA, Requirements for the content and Format of Post Placement Reports.
[43] MIA, Auktorisationsansökan för Kina 2010–2011, dnr 61:525:1/09. Auktorisationsansökan för Kina 2012–2013, dnr 61:592/11.
[44] Material från FFIA. CCAA, A letter to adoption agencies and adoptive families, December 2, 2008.
[45] MFoF, Ansökan om auktorisation för Kina för att avsluta två pågående ärenden, dnr AD 2021-876.
[46] Material från FFIA; CCAA, Notice, March 3, 2009.
[47] Presentation och underlag från möte med Adoptionscentrum 2023-05-15.

på sig att gå igenom all dokumentation för barnet och få ett utlåtande från en konsultläkare. Detta utökades senare till 48 timmar. Om utlåtandet var positivt gick adoptionsorganisationen vidare och den sökande familjen skulle ta ställning. Om familjen bekräftade barnförslaget lämnade adoptionsorganisationen det som förslag till centralmyndigheten i Kina som beslutade om matchning. De sökande hade redan innan dess fått godkännande som adoptivföräldrar i Sverige och i Kina. Adoptionsorganisationerna fick inte ha någon kontakt med barnhemmet, allt gick via centralmyndigheten.[48]

CCAA meddelade 2010 att det framkommit att vissa adoptionsorganisationer ”låst” flera barn för en familj. CCAA meddelade att det var tillåtet att låsa endast ett barn och att tiden på 48 timmar inte skulle handla om att söka efter en adoptivfamilj, de skulle redan vara inskrivna i systemet. Bilder, foton och videos samt information om barn i onlinesystemet fick inte spridas. CCAA skulle kontrollera att organisationerna följde detta.[49] Kort därefter, i mars 2010, gick CCAA ut med ny information om att svarstiden i systemet utökades till 72 timmar. Anledningen var att adoptionsorganisationer inte hunnit svara i tid i systemet och att barn därför inte kunnat placeras.[50] Från september 2010 införde CCAA också en särskild lista för ”special focus children” som omfattade barn som varit på onlinelistan mer än två månader.[51]

Ett nytt system – Child Placement Information System for Intercountry Adoption (CPIS) – ersatte 2013 det tidigare onlinesystemet. Syftet med det nya systemet var att ytterligare reglera och effektivisera processen för internationell adoption. CCCWA ansvarade för CPIS som liksom tidigare omfattade barn med särskilda behov. Mottagarländerna skulle lägga in uppgifter om adoptivfamiljer och ladda upp dokument i systemet. Även adoptionsorganisationernas ackrediteringsdokument skulle läggas in. Adoptivföräldrar som fanns registrerade i systemet kunde ansöka om ”special-focus” och ”non-special-focus” barn medan adoptivföräldrar som inte ansökt tidigare endast kunde ansöka om ”special-focus” barn. Efter att adoptionen var klar laddades uppföljningsrapporter upp i CPIS.[52]

[48] Presentation och underlag från möte med Adoptionscentrum 2023-05-15.
[49] Material från FFIA, CCAA, Notice, February 10, 2010.
[50] Material från FFIA, CCAA, Announcement, March 8, 2010.
[51] Material från FFIA, CCAA, Announcement, August 16, 2010.
[52] Material från FFIA, CCCWA, Notice, April 8, 2013.

7.6 Generellt om oegentligheter i Kinas adoptionsverksamhet

7.6.1 Kina sågs till en början som ett välstrukturerat och kontrollerat adoptionsland

Kina hade tillsammans med Sydkorea till början ett gott rykte inom internationella adoptioner. Den centralstyrda kinesiska adoptionsverksamheten sågs som välorganiserad och kontrollerad jämfört med exempelvis Guatemala, Indien och Vietnam där flera adoptionsskandaler uppdagats.[53] Det kinesiska adoptionssystemet var anpassat till Haagkonventionen redan innan Kina undertecknade och ratificerade konventionen. Adoptionsverksamheten kombinerade central styrning och kontroll av internationella adoptioner med ett system av statliga barnhem med verksamhet i provinsregioner och på lokal nivå. Kina uppfyllde därmed både kraven på att ha en centralmyndighet och på att staten skötte den operativa adoptionsverksamheten, inklusive barnomsorgen. Vissa forskare har hävdat att Kina medvetet byggde upp det internationella adoptionssystemet utifrån Haagkonventionens principer men att detta också låg i linje med hur kinesisk offentlig verksamhet generellt organiserats och styrts. Dessutom hade internationella adoptioner stor diplomatisk betydelse för Kina vilket ställde krav på en statligt kontrollerad verksamhet.[54]

7.6.2 Systematiska oegentligheter har konstaterats

De första avslöjandena om handel med barn och förekomsten av en svart marknad för små pojkar och flickor kom redan 2002 och har fortsatt även därefter.[55] Den mest omfattande skandalen var den i Hunan som avslöjades 2005 och som fick konsekvenser för den internationella adoptionsverksamheten i Kina. Hunan-skandalen visade att det förekommit systematisk handel med kinesiska barn ända sedan slutet av 1990-talet och att såväl barnhem som lokala

[53] D. M. Smolin (2006), *Child laundering: how the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practices of buying, trafficking, kidnaping and stealing children*, The Wayne Law Review, s. 125, 127, 179.
[54] D. M. Smolin (2010), *Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption*, s. 465–466.
[55] D. M. Smolin (2010) s. 472.

tjänstepersoner varit inblandade. Därefter har fler skandaler avslöjats. De olika exemplen följer en likartad systematik. Barn som förklarats övergivna har inte alltid varit det utan gjorts övergivna ”på papperet” och därmed kunnat passera in i det internationella adoptionssystemet. Oegentligheterna har omfattat stöld och handel med barn, förfalskning av dokument och döljande av ursprung.

FN:s barnrättskommitté uttalade 2013[56] att den kinesiska staten visserligen gjort ansträngningar för att bekämpa olagliga adoptioner men att det var djupt oroande att tusentals barn beräknades bli bortförda, utsatta för människohandel och sålda varje år, också för illegal adoption. Kommittén menade att det var särskilt oroande att vissa familjeplaneringstjänstemän tvingade föräldrar att ge upp barn som föddes utöver den angivna familjekvoten och sälja eller lämna dem till lokala barnhem för nationell och internationell adoption eller tvångsarbete. Man var också oroad över att det inte fanns någon information och offentlig statistik över antalet kinesiska barn som sålts till nationell och internationell adoption liksom hur många fall som utretts och lagförts. Kommittén rekommenderade Kina att omedelbart se över rutiner och processer för nationella och internationella adoptioner utifrån Haagkonventionen och säkerställa att de tjänstepersoner som ansvarade för adoptionsärenden hade förmåga att bedöma, granska och behandla ärenden i tid. Kina rekommenderades också att utreda alla fall av bortföranden och olagliga adoptioner av barn i Kina, även från sjukhus och barnhem, och se till att de som begått brotten hölls ansvariga. Ytterligare en rekommendation var att Kina skulle inrätta ett centralt datainsamlingssystem för att identifiera antalet bortförda barn för bland annat adoptionsändamål.

I den nederländska utredningen om internationella adoptioner drog kommittén slutsatsen att det förekommit systematiska oegentligheter i adoptionerna från Kina. Det handlade om bristfällig administration, bedrägeri och korruption samt stöld av barn och barnhandel.[57]

[56] United Nations, Convention on the Rights of the Child, CRC/C/CHN/CO/3–4, Distr.: General 29 October 2013. Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of China, adopted by the Committee at its sixty-fourth session (16 September–4 October 2013), s. 12.

[57] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021), *Report Committee on the Investigation of Intercountry Adoption* (unofficial translation), s. 123–124.

7.6.3 Övergivna barn är inte alltid övergivna

Som beskrivits i tidigare avsnitt byggdes det kinesiska systemet för internationell adoption upp när det fanns ett stort antal barn på barnhem. De allra flesta barn var flickor. Den internationella efterfrågan på små, friska flickor var stor. Kina var ett populärt land att adoptera ifrån, bland annat eftersom adoptionsprocessen gick snabbt, var förutsägbar men också för att barnen beskrevs som övergivna. Bilden var att barn lämnades vid polisstationer, utanför barnhem och andra platser där barnen kunde hittas. Adoptivföräldrar såg en möjlighet att hjälpa barnen genom att adoptera dem, annars skulle de bli kvar på barnhemmen. I samband med adoptionen i Kina fick adoptivföräldrarna ett intyg om att barnet var övergivet och att de biologiska föräldrarna därmed hade avstått sin rätt till barnet. Det fanns inga möjligheter för de biologiska föräldrarna att återkräva vårdnaden.[58] Uppfattningen i omvärlden var också att Kina var fritt från korruption och att det stora antalet övergivna barn minskade risken för handel med barn.[59]

Den första större adoptionsskandalen i Kina avslöjades 2005 och visade att barn stulits från sina föräldrar och förklarats övergivna för att sedan adopteras. Skandalen väckte frågor om hur många barn på barnhem som verkligen var övergivna. Brian Stuy publicerade 2014 en vetenskaplig artikel[60] där fakta från de barnhem som ingick i adoptionsskandalen 2005 jämfördes med resultaten från en studie om övergivna barn som en amerikansk forskare genomfört tillsammans med två kinesiska forskare och som publicerades 2004.[61] Studien om övergivna barn från 2004 byggde bland annat på intervjuer med biologiska föräldrar, adoptivföräldrar och tjänstepersoner (poliser, sjukhusanställda, myndighetspersoner på lokal och regional nivå) i några adoptionsprovinser i Kina. Forskarna analyserade bland annat köns- och åldersfördelning på de övergivna barnen, om barnen hade någon sjukdom eller funktionsnedsättning liksom vilken geografisk plats barnen lämnades på. Studien visade att de barn som hade övergetts av sina föräldrar i regel var mellan 2–6 månader gamla även om

[58] B. Stuy (2014), *Open Secret: Cash and Coercion in China's International Adoption Program*, Samford University, s. 361.
[59] D. M. Smolin (2006) s. 127; Smolin (2004), *Intercountry Adoption as Child Trafficking*, Valparaiso University Law Review, Volume 39, number 2, Winter 2004, s. 317.
[60] B. Stuy (2014) s. 365–386.
[61] K. A. Johnson (2004), *Wanting a daughter, needing a son. Abandonment, adoption and orphanage care in China*, s. 76–134.

vissa var äldre och andra yngre. Både flickor och pojkar hade övergetts och barnen hade hittats på en mängd olika platser (utanför till exempel skolor, butiker, bostadshus och på stigar och vägar där de lätt kunde hittas). De biologiska föräldrar som intervjuades i studien beskrev att de undvek att lämna barn på platser där de riskerade att upptäckas av myndigheterna, exempelvis utanför polisstationer eller barnhem.

När Stuy jämförde dessa fakta med de barn som ingick i adoptionsskandalen 2005 framkom att mönstren vad gällde barnens ålder, kön och platser där de hittats skiljde sig åt jämfört med de barn som övergetts ”naturligt”. Barnen som fanns på de barnhem som varit inblandade i barnhandel var i regel små flickor, ofta spädbarn, som hittades på ett färre antal och ofta återkommande platser. Vanligast förekommande var polisstationer, utanför barnhem och myndighetsbyggnader, dvs. de platser som de biologiska föräldrarna uppgett att de undvek för att upptäckas. Stuy beskriver också att de som ingick i barnhandelsligan i Hunan uppgav påhittade platser där barnen hittats, ofta uppgavs samma platser. Barnen togs först till barnhemmet och därefter till polismyndigheten där de inblandade visade upp ”hittebevis” för barnen som hade utfärdats av den lokala myndigheten. Polismyndigheten ombads utfärda ett ”hittecertifikat” som sedan kunde användas för att registrera barnet. Därefter kunde barnen gå vidare till internationell adoption. Enligt Stuy var endast ett mindre antal av barnen på barnhem verkligen övergivna. Många barn hade hamnat på barnhemmen på andra sätt: genom barnhandel, åtgärder inom familjeplaneringen (inklusive konfiskering av barn utöver det godkända antalet) och vilseledande information till de biologiska föräldrarna för att få dem att lämna ifrån sig sina barn.

7.6.4 Barn har stulits och sålts till barnhem för internationell adoption

De första rapporterna om handel med barn i Kina kommer 1999

I en artikel i Svenska Dagbladet framkom att polisen i de nordkinesiska provinserna Shandong och Shanxi försökt stoppa den blomstrande handeln med spädbarn. Poliser hade slagit till mot en babyhandlare som hade köpt minst fyra spädbarn och sålt dem vidare. Myndigheterna sökte efter ytterligare två män som var miss-

tänkta för att ha sålt 14 barn inom loppet av 20 dagar. Enligt tidningen Wenhui Bao var handeln med spädbarn mycket utbredd och väl organiserad – från familjer som föder barn och överlämnar dem till uppköpare som sedan kan sälja dem vidare till barnlösa par. En flicka kostade på marknaden cirka 2 400 svenska kronor och en pojke 5 600 kronor. Anställda barnsköterskor fungerade som mellanhänder mellan handlaren och barnens föräldrar. 1996 greps ett gäng som hade sålt över 100 spädbarn. [62]

TT rapporterade 2004 om att 95 människor enligt kinesisk statlig press gripits i Inre Mongoliet i norra Kina, misstänkta för människohandel. Det yngsta barnet de misstänktes ha sålt var bara två timmar gammalt, det äldsta fem dagar. Barnen hade under 2003 köpts från 28 privatägda sjukhus och kliniker för att sedan säljas vidare till barnlösa par. [63] Det framgår inte av artiklarna om några av barnen adopterats utomlands.

Hunan-skandalen 2005

De barnhem som ingick i det internationella adoptionssystemet i Kina såg i början av 2000-talet en allt större efterfrågan på barn både nationellt och internationellt. Fram till dess hade det funnits många barn på barnhemmen men det stora antalet internationella adoptioner som genomförts hade lett till att det nu fanns färre barn. Barnhemsföreståndare tog därför till olagliga medel för att hitta barn för adoption.

Under första halvan av 2006 rapporterade internationell press om att 27 personer som ingick i en kinesisk liga hade arresterats av polisen i november 2005 och att de sedan 2002 hade fört bort eller köpt totalt 1 000 barn från Guangdong-provinsen i Kina. Enligt åtalet hade Hengyang County Orphanage i provinsen Hunan köpt barn från ligan och sedan sålt dem vidare till andra barnhem. Ligan hade sin bas i Guangdong, tog sedan barnen med buss och tåg till staden Hengyang i Hunan. De riktade in sig på barn till migrantarbetare eftersom de förväntades ha svårt att övertyga polisen. Direktörerna för de sex barnhemmen i Hengyang samarbetade med lokala civila byråer för att ta fram polisrapporter som hävdade att barnen

[62] SvD, 1999-02-03.
[63] TT, 2004-07-13.

hade övergivits. Ligan hade sålt barnen till barnhem i Hunan för mellan 400 och 538 USD enligt rapporter i Chinese State Media och i intervjuer. Barnen placerades till största del internationellt (varav många i USA) i utbyte mot en obligatorisk avgift på 3 000 USD per barn. I adoptionshandlingarna framgick att barnen var övergivna, men barnhemsföreståndare hade förfalskat dokument för att barnen skulle se ut att vara övergivna och därmed kunna adopteras internationellt. Det fanns också uppgifter om att barn stulits och förts till Changning County Social Welfare Institute i Hengyang redan 2001. Tre av barnhandlarna dömdes till 15-åriga fängelsestraff, sex andra fick straff på mellan 3–13 år. 23 lokala tjänstemän i Hengyuang hade avskedats.[64]

I Brian Stuys studie från 2014 beskrivs den bakomliggande historien till medierapporteringen.[65] Av rättegångshandlingar framgår att ligan hade försett barnhemmen i Hengdong med barn mot betalning ända sedan 1995. Barnhemmen hade 1996 börjat erbjuda anställda och andra ersättning för att hitta och rekrytera barn till barnhemmen. Ersättningen var till en början 200 yuan per barn men steg snabbt och uppgick 2005 när skandalen avslöjades till 3 500 yuan per barn. Polisen hade vid flera tillfällen arresterat medlemmar i ligan men de släpptes när barnhemmen intygade att ligan tog hand om och transporterade barn till barnhemmen och att det inte handlade om kidnappning. År 2005 ville barnhemmen slippa betala ligan som mellanhand och gå direkt till den person som skaffade fram barnen. När detta inte lyckades anmälde de ligan till polisen. När ligan arresterats krävde polisen en ersättning på 600 000 yuan per barn, totalt 4,8 miljoner yuan som barnhemmen skulle betala till polisen. För att pressa barnhemmen anlitade polisen en lokal journalist som skrev en artikel om att barnhemmen köpte barn. Artikeln plockades upp av China Daily och fick därefter internationell spridning. I en första artikel stod att det inte fanns någon koppling till internationell adoption, men när barnhemmen inte ville betala såg polisen till att det publicerades en andra artikel där kopplingen till internationell adoption klargjordes. Tjänstemän vid Hengyang City Civil Affairs agerade för att ledningen i Beijing inte skulle bli involverade och för att undvika ytterligare granskning av adoptions-

[64] Exempelvis Washington Post, 2006-03-12, Stealing Babies for Adoption; With U.S. Couples Eager to Adopt, Some Infants Are Abducted and Sold in China.
[65] B. Stuy (2014) s. 370–386.

programmet. Kinesiska statstjänstemän förklarade för mottagarländerna att barnen inte gått till internationell adoption. Av barnhemmens dokumentation 2002–2004 framkom dock att barnen adopterats till flera länder, bland annat hade fyra barn adopterats till Sverige. Ansvariga myndigheter i Kina deklarerade också att ansvariga på barnhemmen hade avskedats eller degraderats. Enligt Stuys undersökning skedde dock inte detta i praktiken, flera ansvariga fick behålla sina arbeten eller flyttades till andra tjänster. Vid ett möte med barnhemsföreståndare 2006 klargjorde den ansvariga adoptionsmyndigheten CCAA den officiella linjen som var att barnhemmen tilläts betala ett maxbelopp på 500–1 000 yuan per barn. Barnhem som betalade mer än det fastställda maxbeloppet fick själva stå ansvariga för sitt agerande. Samtidigt klargjorde CCAA att de fortfarande behövde så många barn som möjligt. Detta enligt en intervju med en barnhemsföreståndare som deltog vid mötet med CCAA.

Nya rapporter om handel med barn 2009 och 2012

År 2009 rapporterade flera medier om en adoptionsskandal i den centralkinesiska Guizhou-provinsen.[66] Omkring 80 små flickor skulle ha tagits från sina föräldrar av lokala myndigheter eftersom föräldrarna inte kunde betala de böter som ålades par som hade fler barn än tillåtet enligt Kinas ettbarnspolitik. Barnen fördes sedan till barnhem varifrån de adopterades till par i USA och Europa. Barnens dokument förfalskades så att de framstod som föräldralösa. Ärendet utreddes av den lokala polismyndigheten.

Svensk media rapporterade 2012 om att kinesisk polis slagit till mot tre människohandelsligor som tjänade pengar på försäljning av nyfödda barn. Totalt hade 310 personer gripits och 77 barn fritagits. Barnen var under en månad gamla. Enligt artikeln var händelsen inte ovanlig. År 2011 hade den kinesiska polisen sprängt 3 200 människohandelsligor och fritagit 24 000 barn och kvinnor som kidnappats eller köpts för att sedan säljas vidare, enligt officiella uppgifter. Enligt myndigheterna minskade antalet kidnappningar av barn, men antalet föräldrar som sålde sina barn fortsatte att öka. Många nyfödda barn övergavs av sina föräldrar på sjukhusen och förlossningsläkare tjänade sedan pengar på att tipsa ligor eller familjer som de

[66] China Daily, BBC News, The Telegraph, TT, Expressen, SR Ekot.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

visste ville köpa ett barn. Handeln med barn skedde huvudsakligen inom landet, men kidnappade kinesiska barn hade spårats ända till USA och Nederländerna. I artikeln hänvisas också till Hunan-skandalen.[67]

Chefen för en nederländsk adoptionsorganisation avgick efter att ha konstaterat höga risker och bristande granskning av adoptionsverksamheten i Kina

Verksamhetschefen för den största adoptionsorganisationen i Nederländerna – Wereldkinderen – vittnade i oktober 2009 i det nederländska parlamentet om adoptionsverksamheten i Kina, att barnhemmen betalade för barn som sedan adopterades internationellt och om Wereldkinderens försök att få till granskning av adoptionerna från Kina till Nederländerna. Hon hade avgått som chef för Wereldkinderen i september 2009. Enligt henne själv var anledningen att hon såg stora risker för barnen i det kinesiska adoptionssystemet, att centralmyndigheterna i Nederländerna och Kina satte andra intressen än barnen i första rummet och ointresset från den nederländska centralmyndigheten att göra en fördjupad granskning av adoptionsverksamheten i Kina.

I hennes vittnesmål[68] framgår att de nederländska aktörerna fick information om barnhandeln i Hunan i början av 2006. Wereldkinderen försökte på egen hand få information från CCAA men fick i stället invänta information via den nederländska centralmyndigheten Ministry of Justice. Enligt CCAA hade inget av barnen adopterats till Nederländerna, de länder som var berörda hade fått information om detta och de kinesiska myndigheterna hade saken under kontroll. Wereldkinderen bad ministeriet ställa ytterligare frågor om hur barnen i Kina blev tillgängliga för adoption. CCAA svarade i februari 2008 att Hunan-skandalen var en enskild händelse, alla barn var övergivna och hade blivit tillgängliga för adoption enligt gällande lagar och konventioner. CCAA betonade att det inte fanns anledning att utreda detta ytterligare eftersom det skulle kunna skada relationen mellan barn och adoptivföräldrar. Våren 2008 fick Wereldkinderen information om att betydligt fler barn kunde vara

[67] MIA, Artikel i Vestmanlands Läns Tidning 2012-04-10, *Barn till salu*, dnr 72:254:1/13.
[68] Rapportering 2009-10-01 av Ina Hut, verksamhetschef för Wereldkinderen februari 2003 till september 2009.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

del i skandalen och att det fanns en kö av kineser som ville adoptera. En granskning av nederländsk media 2008 visade också att barnhemsföreståndare i Kina betalade för barn och att barn tagits till adoption på felaktiga grunder. Wereldkinderen bad Ministry of Justice att ta reda på mer fakta och de frågade också HCCH om de kunde göra en utredning. HCCH svarade att inga centralmyndigheter begärt någon utredning och att sekretariatet inte hade mandat eller resurser att göra sådana utredningar. I maj 2008 reste en nederländsk delegation till Kina för att träffa de kinesiska myndigheterna. Slutsatsen som drogs efter resan var att det låg på den ansvariga myndigheten i ursprungslandet att säkerställa att barnen kom till adoption på rätt sätt och att samarbetet byggde på ömsesidigt förtroende. Några ytterligare åtgärder var därför inte nödvändiga. Eftersom Wereldkinderen tyckte att många frågor var obesvarade beslutade de att resa till Kina och göra egna efterforskningar. Under sin resa i juli 2008 träffade de företrädare för lokala myndigheter och barnhem ute i några provinser men också forskare och andra aktörer som kunde ge information om hur adoptionerna gick till. Av intervjuerna framkom bland annat att barnhemmen hade kontakt med barnmorskor som tipsade gravida kvinnor om möjligheten att lämna bort sitt barn för pengar och att det ofta fanns mer information om barnen än vad CCAA lämnade till adoptionsorganisationerna. Wereldkinderen drog bland annat slutsatsen att det fanns tillräckligt många nationella adoptivföräldrar som kunde ta hand om friska barn i Kina och att subsidiaritetsprincipen inte följdes. Frågan var om adoptionerna från Kina till Nederländerna skulle fortsätta. Wereldkinderen ställde på nytt krav på en oberoende granskning av verksamheten. Enligt den tidigare verksamhetschefen meddelade företrädare för Ministry of Justice att en sådan granskning inte var aktuell och att Wereldkinderen skulle bli av med sin auktorisation för Kina om de genomförde en egen granskning. Anledningen var att en granskning kunde skada relationerna mellan Nederländerna och Kina. I stället föreslog ministeriet att man skulle fråga ISS och HCCH om de kunde genomföra en granskning, men båda organisationerna svarade att det inte var aktuellt. Någon oberoende granskning kom inte till stånd.

Den tidigare verksamhetschefen menade att adoption från början handlade om idealism men att det med åren kommit att fungera mer som en marknad som karaktäriseras av korruption och stora risker

för barnen som finns i systemet. Hon pekade på tre principer som skulle gälla för adoption enligt HCCH, men som inte uppfylls i Kina:

- Samtycke till adoption ska ges frivilligt och efter att barnet fötts.
- De som är involverade i adoptionsprocessen ska inte ha ett vinstintresse eller tjäna pengar på adoption.
- Barnet ska i första hand adopteras nationellt (subsidiaritetsprincipen).

Den tidigare verksamhetschefen framhöll i sitt vittnesmål att många kinesiska mödrar tvingades lämna ifrån sig sina barn med hänvisning till ettbarnspolitiken och att det fanns tecken på att barn också såldes till adoption redan före födelsen genom ”baby buying programs”. Barnhemmen betalade stora summor för barn som kunde adopteras utomlands och eftersom de fick mer betalt för barn som adopterades internationellt föredrog de i högre grad internationell adoption före nationell adoption. Detta var CCAA väl medvetna om. Hon pekade också på att CCAA gav motsägelsefulla uppgifter. Å ena sidan sa CCAA att det var förbjudet att betala för ett barn, samtidigt som de sa att det var OK att betala för de som ”hittar” eller lämnar in ett barn till ett barnhem. Internationella adoptioner gav avsevärt mycket mer pengar till barnhemmen än det som kinesiska staten betalade per barn som fanns på barnhem. Det gör att internationella adoptioner går före nationella, vilket äventyrar subsidiaritetsprincipen och går emot principen om vinstintresse. Hon pekade också på att de barn som adopteras utomlands alltid beskrivs som övergivna och därmed saknar uppgifter om biologiska föräldrar. Det finns dock, enligt henne, exempel som visar att lokala myndigheter, och ibland också CCAA, har uppgifter om biologiska föräldrar som de inte ger till de utländska adoptionsorganisationerna. Hon menar också att Haagkonventionen ger en hög grad av falsk säkerhet. När oegentligheter eller missbruk av adoptionssystemet uppdagas gör de deltagande staterna i praktiken avvägningar mellan flera olika intressen för om de ska rapportera eller inte.

Kinesisk forskningsstudie om handel med barn

Ett kinesiskt forskningsteam publicerade 2018 en rapport om barnhandel och illegala adoptioner i olika provinser i Kina. Forskarna hade analyserat data på Baby's home (the largest public welfare website) och konstaterade att åtta provinser i Kina var mer utsatta för handel med barn än andra: Henan, Jiangsu, Shandong, Fujian, Hebei, Sichuan, Guangdong och Anhui. Orsaken till detta var enligt forskarna en kulturell preferens för söner som arvingar. De provinser där barnhandeln var som störst sett till antalet barn var Fujian, Henan, Hebei, Jiangsu och Shandong.[69]

7.6.5 Donationsavgifter har lockat barnhem att hitta barn för internationella adoptioner

Kina har tagit ut en donation på 3 000 USD per barn vid internationell adoption. Beloppet är ett schablonbelopp och kan jämföras med Kinas BNP per capita som 1998 var 860 USD (dvs. tre gånger högre).[70] Donationsavgiften höjdes 2009 till 5 000 USD.[71]

Systemet har kritiserats för att det byggde på att barnhemmen fick betalt per adopterat barn. Det fanns därmed en ekonomisk drivkraft att få till så många internationella adoptioner som möjligt.[72] Vissa statliga institutioner och barnhem blev beroende av donationer och avgifter från adoptionsverksamheten och betalade för att få tillgång till barn. När tillgången på barn minskade skapades en marknad för handel med barn där såväl enskilda som barnhem och myndigheter var inblandade. På vissa barnhem fick anställda betalt för att hitta spädbarn för internationell adoption. De barnhem som inte ingick i det internationella adoptionsprogrammet kunde i sin tur tjäna pengar på att sälja barn till de barnhem som ingick i systemet.[73] Barn flyttades också från en institution till en annan för att säkerställa att det fanns barn för internationell adoption. Även

[69] Z. Wang m.fl, (2018), *Child-trafficking networks of illegal adoption in China*, Nature Sustainability Vol. 1, May 2018, s. 254–260.
[70] P. Sellman (2002), *Intercountry adoption in the new millennium; the "quiet migration" revisited*, Population Research and Policy Review, Kluwer Academic Publishers, s. 16–17.
[71] D. M. Smolin (2006), s. 179. MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina 6–17 mars 2007.
[72] N. Cantwell (2017), *The Sale of Children and Illegal Adoption*, November 2017, Defence for Children, Ecpat och Terre des Hommes, s. 56–57.
[73] D. M. Smolin (2010), s. 495.

om standarden och kvaliteten kunnat höjas på många barnhem genom donationsavgifterna så fanns det flera exempel på oegentligheter där lokala tjänstemän och anställda på barnhem använt pengarna för egen del. Det var tydligt i Hunanskandalen där tjänstemän köpte nya bilar och renoverade sina privata hus för donationsmedel.[74]

Utöver att donationssystemet för internationella adoptioner blev en ekonomisk drivkraft för barnhem har det också kritiserats som ett effektivt sätt för den kinesiska staten att avhända sig kostnader för barn i offentlig vård.[75]

7.6.6 Felaktig information och döljande av ursprung

Den strikta ettbarnspolitiken och förbudet enligt kinesisk lag att överge ett barn har medfört att ett stort antal barn, främst flickor, har övergivits anonymt. Den kinesiska adoptionslagen tillåter adoption av barn under 14 år om de blivit föräldralösa, är övergivna eller om deras föräldrar inte kan fastställas eller hittas. Detta har skapat incitament för barnhem och andra att förfalska uppgifter så att barnen framstår som föräldralösa. Sammantaget innebär detta att adopterade från Kina har mycket lite, om ens någon, bakgrundsinformation eller information om sina biologiska föräldrar. De uppgifter som finns i adoptionsakten kan också vara felaktiga eller förfalskade. Det gör det mycket svårt för adopterade att söka sitt ursprung och att hitta sina biologiska föräldrar.

Den nederländska utredningen visade att adopterade från Kina som sökt sitt ursprung mer sällan än adopterade från andra länder hittat någon bakgrundsinformation. De som hittat bakgrundsinformation fann ofta att informationen var inkorrekt. Det gällde särskilt födelsebevis och beslut om adopterbarhet (proof of relinquishment).[76]

[74] Meier/Zhang (2008), *Sold into adoption: The Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States*, Cumberland Law Review, Vol. 39:1, s. 99–102.
[75] N. Luo and D. M. Smolin (2005), s. 602–603.
[76] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie, Report Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (unofficial translation), s. 36–37.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

FN:s barnrättskommitté framförde 2005[77] att man var bekymrad över bristen på uttryckliga garantier för rätten för barn utan födelsebevis att behålla sin rätt till identitet under hela adoptionsprocessen. Kommittén rekommenderade Kina att anta lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa att alla barn utan födelsebevis garanteras denna rätt.

7.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

7.7.1 Inledning

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att det förekommit oegentligheter i den internationella adoptionsverksamheten från Kina. I detta avsnitt går vi igenom de oegentligheter eller tecken på oegentligheter som vi kunnat se i den svenska adoptionsverksamheten i Kina, vad olika aktörer känt till om oegentligheter och hur de agerat utifrån informationen.

Vår arkivgenomgång och intervjuer med tjänstepersoner och andra aktörer visar att även de svenska adoptionerna från Kina berörs av oegentligheter. Det är klarlagt att fyra svenska adoptioner från Hunan varit kopplade till systematisk handel med barn. I de andra fallen är det mer oklart. Det kan dock inte uteslutas att fler svenska adoptioner varit kopplade till barnhandel i Kina. Det har funnits oklarheter kring de donationer som betalats till de kinesiska barnhemmen och som setts som en central drivkraft i handeln med barn. Det har också varit känt från början för de svenska aktörerna att det i de flesta fall saknas bakgrundsinformation om barnen. Uppgifter om oegentligheter har också framkommit i samband med tillsynsmyndighetens auktorisationsprövning. Tillsynsmyndigheten har besökt Kina fyra gånger under de nästan 30 år som adoptionsverksamheten funnits i landet – 1994, 2002, 2007 och 2014.

Vi har tyvärr mycket få intervjuer med adopterade från Kina och har därför lite fakta om deras erfarenheter och om eventuella oegent-

[77] United Nations, Convention on the Rights of the Child, CRC/C/CHN/CO/2 24 November 2005. Fortieth session Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention. Concluding observations: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions) s. 10.

ligheter. Vi har intervjuat tre adoptivfamiljer som berättat om sina erfarenheter av adoptionerna från Kina.

Vid vår artikelgenomgång har vi konstaterat att det finns relativt lite rapporterat i svensk media om adoptioner från Kina. Detta trots att internationella media vid flera tillfällen uppmärksammat oegentligheter i de kinesiska adoptionerna och att det också framkommit oegentligheter i de svenska adoptionerna från Kina. Den mesta rapporteringen kring oegentligheter är från 2018 och framåt.

7.7.2 Både Sverige och Kina har haft intresse av ett adoptionssamarbete

Vår genomgång av arkivmaterial visar att det funnits ett ömsesidigt nationellt intresse av adoption från Kina till Sverige.

När NIA första gången besökte Kina 1994 tillsammans med en delegation med riksdagsledamöter, företrädare för UD, Socialstyrelsen och Kommunförbundet samt en representant från FFIA konstaterade delegationen att den kinesiska myndighetsorganisationen och beslutsfunktionen var mycket klart definierade enligt principen om snabbhet och enkelhet. Samma rutiner hade genomförts i de olika provinserna. Detta såg delegationen som positivt. Från Kinas sida var man positiv till internationella adoptioner eftersom syftet var barnens bästa, vänskap mellan länder och hjälp till barnlösa makar i andra länder. Adoption var enligt Kina ett sätt att stärka banden med andra delar av världen och öka kontakterna mellan länder. Kina framhöll att det viktigaste adoptionssamarbetet var med Sverige och adoptionerna fungerade som en bro för att stärka banden mellan Sverige och Kina. Anledningen till att Kina accepterat internationell adoption var för att tillmötesgå förhoppningar, inte för att de inte hade möjlighet ta hand om barnen.[78]

Intresset för att adoptera barn från Kina var stort i Sverige eftersom barnen var små, friska och de allra flesta barn beskrevs som föräldralösa eller övergivna.

Företrädare för FFIA säger i en intervju att Kina till en början hade en väldigt välordnad adoptionsverksamhet. ”Det var förutsägbart, tydligt, ingen konkurrens och inga pengar utöver det man kommit överens om.”[79] Detta bekräftas av BV. ”Kinas arbetssätt

[78] NIA, Resa till Kina, dnr 72:455/93.
[79] Intervju med FFIA 2023-09-21.

passade perfekt för svenskar. Det fanns en tydlig struktur och det var tydligt hur lång väntetiden för adoption var."[80] Enligt AC:s tidigare kanslichef var det inte självklart för AC att gå in i Kina. De var tveksamma om Kina var ett bra adoptionsland med tanke på ettbarnspolitiken som ledde till att flickor övergavs. Men det fanns skriftligt från NIA att det var en tillförlitlig kontakt och andra organisationer var redan där, så AC valde att etablera verksamhet.[81]

Med tiden ökade dock konkurrensen när fler länder och adoptionsorganisationer etablerade förmedlingsverksamhet i landet. I samband med detta började det också komma rapporter om oegentligheter i adoptionerna. Det fanns också svårigheter i samarbetet med Kina eftersom adoptionsorganisationerna inte fick ha direkt kontakt med barnhemmen. Det gick inte att kontrollera hur barnhemmen arbetade och vilket bakgrundsarbete som gjordes. "Man kom inte in bakom kulisserna, de kinesiska aktörerna svarade ja eller nej på frågor, men man fick inte fram mycket mer information."[82]

7.7.3 Kinesiska myndigheter har vid ett tillfälle bekräftat att svenska adoptioner kan kopplas till handel med barn i Kina

Som vi beskrivit i tidigare avsnitt har svensk media vid några tillfällen rapporterat om barnhandel i Kina. Den första rapporteringen är från 1999 och beskriver barnhandel i de nordkinesiska provinserna Shandong och Shanxi. Det framgår inget specifikt som är kopplat till Sverige.[83] I juli 2004 rapporterar TT om att minst 76 nyfödda barn i Kina köpts från sjukhus och kliniker och att 95 personer gripits för misstänkt människohandel i Inre Mongoliet i norra Kina. En företrädare från AC uttalar sig. Hon tror att det strikta regelverket kring internationella adoptioner förhindrar att de barn som kommer till Sverige varit i kontakt med människohandlare.[84] Det sägs i övrigt inget om Sverige.

[80] Intervju med BV 2023-10-16.
[81] Intervju med AC:s tidigare kanslichef 2024-04-10.
[82] Intervju med FFIA 2023-09-21.
[83] SvD, 1999-02-03.
[84] TT, 2004-07-13.

Hunan 2005 – handel med barn berör också adoptioner till Sverige

Den mest omfattande handeln med barn avslöjas i Hunan i november 2005 och beskrivs först i kinesisk statlig media och därefter i internationell media. Enligt rapporteringen arresterades 27 personer som ingick i den liga som sedan 2002 hade fört bort eller köpt totalt 1 000 barn från Guangdong-provinsen och sålt till barnhem i Hunan.[85] I vår artikelgenomgång har vi däremot inte hittat någon rapportering i svensk media i samband med eller direkt efter händelsen i Hunan. Det är först senare som det publiceras artiklar om barnhandeln och dess koppling till adoptionerna till Sverige. Bland annat beskrivs i en artikel i Aftonbladet 2018 att det enligt rättegångsprotokollet framgår att fyra barn som stulits av barnhandelsligan adopterades till Sverige genom FFIA. Ett 70-tal barn hade under den aktuella perioden adopterats genom AC, BV och FFIA från barnhem som på olika sätt var involverade i Hunan-skandalen och därmed kunde vara del av barnhandeln.[86]

MIA efterfrågar information från svenska ambassaden om handeln med barn

Vår genomgång av arkivmaterial visar att MIA kontaktar den svenska ambassaden i Beijing den 29 november 2005. I arkivet finns inte MIA:s brev utan endast ambassadens svar. Där framgår att frågan gäller hjälparbetare gripna för barnhandel i Kina. Ambassaden redogör för att de varit i kontakt med flera aktörer i Kina för att få information. Civil Administration Bureau och External Affairs Department har uppgett att de känner till att personer har gripits för barnhandel i Hunan men att de inte har någon ytterligare information. Ambassaden har även talat med Hunan Public Security Department som utreder fallet men som inte kan lämna ut uppgifter så länge polisutredningen pågår. Utöver det har ambassaden varit i kontakt med Ministry of Public Security och Brottsutredningsenheten i Beijing som upplyst dem om att barnen såldes av sina egna föräldrar, antingen direkt till barnhemmen i fråga, eller via en mellanhand. Enligt ambassaden tyder ingenting i utredningen

[85] Washington Post, 2006-03-12.
[86] Aftonbladet, 2018-08-20.

på att något av barnen befinner sig i Sverige eller att barn som kommit till barnhem på olämpligt sätt riskerar att hamna i Sverige. Samtliga barnhem som förekommer i utredningen ligger i Hunanprovinsen, men utredningen rör bara ett litet antal barnhem i Hunan.[87] Det framgår inte av arkivmaterialet vad MIA gör med denna information.

Några månader senare, i mars 2006, publiceras några artiklar om Hunan-skandalen i amerikansk press. Där beskrivs att det är svårt att spåra hur många västerländska adoptivföräldrar som fått sina barn genom barnhandel.[88]

MIA träffar CCAA i Stockholm angående handeln med barn i Hunan och ställer frågor om det finns kopplingar till adoptionerna till Sverige

Den 12 maj 2006 träffar MIA företrädare för CCAA i Stockholm för möte om uppgifter om barnhandeln.

Av anteckningarna från mötet framgår att företrädaren för CCAA informerade MIA att fallet var helt utrett och att rättsprocessen avslutades i mars 2006. De berörda personerna i härvan var straffade. Man såg från kinesisk sida mycket allvarligt på det inträffade men bedömde att situationen var mycket speciell och inte skulle upprepas. Enligt CCAA var det första gången ett fall av trafficking inträffade i Kina. Ministry of Civil Affairs och CCAA hade hållit nationellt möte och informerat institutioner om krav på ökad kontroll och förbättrade rutiner för att utreda att barnen verkligen var tillgängliga för adoption och inte var föremål för trafficking. Alla provinser skulle till slutet av maj 2006 rapportera till CCAA vilka åtgärder man hade vidtagit för att förhindra att liknande saker skulle hända igen och vilka åtgärdsprogram man hade för framtiden. 80 barn berördes av skandalen varav de flesta fanns på institutioner i Kina. Cirka tio barn hade adopterats till USA och ytterligare några till länder i Europa.[89]

[87] MIA, brev från svenska ambassaden Beijing 2005-12-30, dnr 72:689:6/06.
[88] Washington Post, 2006-03-12, Stealing Babies for Adoption; With U.S. Couples Eager to Adopt, Some Infants Are Abducted and Sold in China. Sunday Telegraph, 2006-03-12, China's great – Scandal shocks West baby sell-off.
[89] MIA, Anteckningar från möte mellan CCAA och MIA den 12 maj 2006 angående uppgifter om barnhandel, dnr 72:689:24/05.

Enligt MIA:s dåvarande generaldirektör frågade hon flera gånger CCAA:s företrädare på mötet om några av barnen adopterats till Sverige. Till slut svarade han att det rörde sig om fyra barn. Samtliga barn var övergivna – ”really abandoned” – enligt en utredning som säkerhetstjänsten gjort. Ministry of Civil Affairs och CCAA hade granskat handlingarna och konstaterat att alla legala förutsättningar för adoption var uppfyllda. Han sa vidare att det egentligen aldrig var fråga om regelrätt barnhandel i dessa fall eftersom de personer som hittat övergivna barn lämnade dem till institutioner och begärde ersättning för kostnader för transporter och vård av barnen. Det lagvidriga bestod i att barnhemsföreståndare betalat ersättning till dem, vilket stred mot lagen. CCAA hade beslutat att muntligen informera de berörda länderna. Ingen ytterligare information om barnen eller deras nuvarande familjer skulle enligt företrädaren lämnas ut, inte heller vilket år adoptionerna ägde rum eller vilken organisation som förmedlade adoptionen. Detta för att skydda de berörda barnen och deras familjer. De kinesiska myndigheterna skulle inte heller begära tillbaka barnen till Kina. Företrädaren för CCAA uttryckte en förhoppning om att MIA hade förtroende för CCAA och deras förmåga att hantera det inträffade på ett korrekt sätt. CCAA skulle vidta kraftfulla åtgärder om något problem skulle uppstå i framtiden.[90]

Enligt MIA:s dåvarande generaldirektör fick de ingen information från CCAA om vilka barn det handlade om eller vilka svenska adoptionsorganisationer barnen kommit genom. Efter mötet med CCAA informerade hon verksamhetscheferna för de tre organisationer som hade auktorisation för Kina. Hon ringde också upp MIA:s kontaktperson på Socialdepartementet som informerade departementschefen. Svenska ambassaden i Beijing kontaktades också. Generaldirektören minns inte om MIA visste hur många barn som adopterats från Hunan den aktuella perioden och hon minns inte heller om MIA bad adoptionsorganisationen att ta fram sådan information.[91] Vi kan dock inte se av arkivmaterialet att så gjordes. Enligt FFIA:s dåvarande verksamhetschef hade MIA redan denna information.[92] AC säger i en intervju att det gick att se i deras system varifrån i Kina barnen kom. AC gjorde dock inte någon egen

[90] MIA, Anteckningar från möte mellan CCAA och MIA den 12 maj 2006 angående uppgifter om barnhandel, dnr 72 689.24/05.
[91] Intervju med MIA:s dåvarande generaldirektör 2024-06-24.
[92] Intervju med FFIA 2024-04-22.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

utredning.[93] Enligt AC gjorde MIA och alla tre adoptionsorganisationer i Sverige en bedömning att det gick att fortsätta förmedla adoptioner från Kina och att vidtagna åtgärder i Kina var tillräckliga.[94]

AC, BV och FFIA besöker Kina i november 2006

De svenska adoptionsorganisationerna AC, BC och FFIA besökte Kina i november 2006. Syftet med resan var att stämma av aktuella och gemensamma frågor om handläggningen med CCAA samt kontakt- och relationsskapande. Av FFIA:s reserapport framgår inte att de ställt några frågor till CCAA om Hunan och de svenska adoptionerna. Däremot finns noterat att FFIA:s kontaktperson i Kina menar att Hunan-skandalen bidragit till att provinsmyndigheterna är mycket försiktiga och noggranna när det gäller att utreda huruvida ett barn är tillgängligt för adoption eller inte.

FFIA skriver också att de ställt en fråga till kontaktpersonen om fler barnhem i Kina blir licensierade för internationell adoption. Kontaktpersonen svarade att det inte finns någon särskild licens för barnhem som arbetade med internationell adoption. Om det fanns ett barn som var tillgängligt för internationell adoption så kunde det adopteras oavsett på vilket barnhem det fanns på. FFIA skriver att de blev förbryllade över svaret eftersom de hade fått information om att sådan licens existerade. De skriver också att detta måste följas upp.[95]

MIA besöker Kina i mars 2007 och tar på nytt upp handeln med barn i Hunan med svenska ambassaden och CCAA

Den 6–17 mars 2007 var MIA på studie- och tillsynsresa i Kina. Syftet med resan enligt reserapporten var att följa upp möten som man haft med CCAA under 2005 och 2006, att få information om utvecklingen av adoptionsverksamheten och förändrade regler samt att följa de svenska adoptionsorganisationernas arbete i Kina.

[93] Intervju med AC 2023-05-15.
[94] Skriftliga synpunkter från AC 2024-05-23.
[95] FFIA, Reseberättelse för besök i Kina den 12–21 oktober 2006.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Av reserapporten framgår inte att det diskuterats några specifika frågor rörande Hunan och adoptioner till Sverige.[96] Det kan man i stället läsa i separata minnesanteckningar från möten med CCAA respektive svenska ambassaden i Beijing. På mötet med svenska ambassaden berättar MIA att de 2006 fått information från CCAA om att personer i Hunan-provinsen straffats för barnhandel och att fyra av de barn som berörts av händelserna adopterats till Sverige. MIA ansökte därför om tillstånd att få resa till Hunanprovinsen. De ville dels följa AC:s och FFIA:s arbete i Hunan genom att följa med två grupper med adoptivföräldrar som skulle hämta sina barn där, dels lära sig mer om händelsen i Hunan och få information om vilka åtgärder som vidtagits i Hunan-provinsen efter avslöjandena om barnhandel för att det inte skulle hända igen. MIA fick dock inte tillstånd att resa till Hunan, utan i stället fick de resa till Jiangsu-provinsen. En delegation på fyra personer från CCAA följde dem under hela besöket i provinsen. Av anteckningarna framgår att ambassadpersonalen blev bekymrade av uppgifterna. MIA informerade om att det generellt var mycket svårt att få ut information om brottsutredningar i Hunan. Ambassaden bekräftade detta och att det till och med kunde vara svårt att få information om den kinesiska lagstiftningen.[97]

Den 15 mars 2007 träffades MIA och CCAA för möte. De diskuterade de fall av barnhandel som inträffat i Hunan-provinsen under 2005. CCAA berättade att nya rutiner och ökad kontroll skulle införas. MIA ville höra vilka åtgärder som vidtagits. Enligt företrädaren för CCAA var händelsen med barnhandel i Hunan ett ovanligt och speciellt fall i Kina. De redovisade vad som skett efter att barnhandeln avslöjades:

– Civil Affairs Bureau och Security Office i Hunan vidtog flera åtgärder och de inblandade fick hårda straff.
– En företrädare för CCAA besökte provinsen för att noggrant utreda den inträffade händelsen.

[96] MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina den 6–17 mars 2007, dnr 74:634:59/06.
[97] MIA, Möte på svenska ambassaden den 9 och 16 mars 2007, dnr 72 689/05.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

– CCAA skrev en rapport som spreds till alla Social Welfare Institutions (SWI) i hela Kina. SWI och Civil Affairs i provinserna uppmanades att följa instruktionerna för att förhindra att en liknande händelse skulle inträffa igen.
– Ministry of Civil Affairs och CCAA hade begärt att provinserna skulle göra en översyn av problem på SWI.

Den institution i staden Hengyang i Hunan som var inblandad i oegentligheterna fick inte verka i adoptionsprogrammet under ett halvår. De var tvungna att visa att de vidtagit åtgärder och bättrat sig. Ärendet var avslutat, institutionen i Hengyang hade vidtagit åtgärder och hade fått återuppta den internationella adoptionsverksamheten.

Enligt företrädare för CCAA hade alla myndigheter och instanser i Kina tagit den inträffade händelsen på största allvar och agerat. CCAA menade att denna inställning var viktig för att förhindra ett upprepande, men uppgav att någon fullständig garanti aldrig kunde lämnas. Myndigheterna skulle göra allt för att så inte skulle ske. Vidare sa CCAA att de familjer som adopterat från Hengyang i Hunan inte hade frågat eller klagat så händelsen hade inte skadat det internationella adoptionsprogrammet. CCAA uppgav också att det redan innan oegentligheterna inträffade i Hunan fanns instruktioner för vilka åtgärder som skulle vidtas och vilka utredningar som skulle göras då barn hittades. Problemet var att man bröt mot dessa instruktioner i Hunan och även mot den kinesiska lagstiftningen och Haagkonventionen. CCAA hade understrukit vikten av att följa instruktionerna. Reglerna hade utformats i enlighet med kinesisk lag. Lagen var tydlig – det var förbjudet att sälja barn i Kina. Om man följde lagen uppstod inga problem med barnhandel. CCAA höll årligen konferenser for SWI, där de understrykte vikten av att följa instruktionerna.[98]

Den 16 mars 2007 hade MIA ett uppföljningsmöte med ambassaden och berättade då om mötet med CCAA. Av anteckningarna från mötet framgår att MIA:s uppfattning är att de kinesiska myndigheterna tagit händelsen på stort allvar och vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande. Ambassadpersonalen är tillfreds med

[98] MIA, Möte mellan MIA och CCAA i Beijing den 15 mars 2007, dnr 72:689/05.

de upplysningar MIA lämnat och säger att de kommer att diskutera händelserna i Hunan med sina europeiska kollegor i Kina.[99]

I årsredovisningen för 2007 skriver MIA att de under året har genomfört en tillsynsresa till Kina. Syftet med resan var att följa upp de möten MIA haft i Sverige med CCAA under 2005 och 2006. MIA hade fått svar på de frågor som fanns och MIA hade också fått en djupare inblick i adoptionsförfarandet i Kina.[100] Den dåvarande generaldirektören vid MIA, som deltog vid resan, uppger också att MIA:s kontaktperson vid Socialdepartementet informerades om händelserna, vilket för övrigt alltid gjordes.[101]

En adoptivförälder informerar MIA om uppgifter om missförhållanden i internationella adoptioner från Kina

I januari och oktober 2008 kontaktas MIA av en adoptivförälder som adopterat barn via FFIA. Personen vill göra MIA uppmärksamt på material om adoptionerna från Kina som amerikanen Brian Stuy lagt ut på sin blogg. Hon bifogar utdrag från bloggen, bland annat om hur Justitieministeriet i Nederländerna försöker få svar på hur adoptionerna från Kina går till. Hon lyfter bland annat att Brian Stuy påstår att det finns grova missförhållanden gällande ”rekrytering” av barn till barnhem i Kina och att förhållandena i förlängningen också berör internationell adoption. Personen frågar hur MIA ställer sig till denna information.[102] MIA skriver i sitt svar att de som myndighet inte kan ta ställning till Brian Stuys blogg i sig utan förhåller sig till den samlade bilden.[103]

MIA och adoptionsorganisationerna sammanfattar vidtagna åtgärder i Hunan-fallet

I arkivmaterialet finns därefter, i mars 2008, en korrespondens mellan AC, BV och FFIA med kopia till MIA om ett uttalande om barnhandeln i Hunan. Där framgår att AC i samråd med MIA beslutat om följande uttalande:

[99] MIA, Möte på svenska ambassaden 9 och 16 mars 2007, dnr 72:689/05.
[100] MIA, Årsredovisning 2007.
[101] Intervju med MIA:s dåvarande generaldirektör 2022-03-29.
[102] MIA, mejl från enskild 2008-01-30 och 2008-02-07, dnr 41:76:1/08.
[103] MIA, mejl till enskild 2008-10-13, dnr 41:76:1/08.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> De svenska adoptionsorganisationerna fick information om utredningen och den rättsliga processen rörande barnhandel i den kinesiska provinsen Hunan redan 2005. De rättsliga myndigheterna hade tagit itu med saken och vi fick också senare veta att ett antal personer dömts för dessa brott. De kinesiska myndigheterna agerade med stor beslutsamhet för att straffa de skyldiga och förhindra att något liknande kunde hända igen. Den svenska adoptionsmyndigheten MIA har såväl skriftligen som muntligen vid flera möten med adoptionsmyndigheten CCAA tagit upp dessa frågor. Vårt intryck är att man från kinesiska myndigheters sida genom sitt agerande visat att man inte tolererar barnhandel av någon form.[104]

Det dröjde därefter till 2011 då Hunan och frågan om kopplingen till adoptioner till Sverige på nytt aktualiserades.

Hunan uppmärksammas på nytt 2011 när det framkommer att FFIA kan ha förmedlat barn som varit del i handeln med barn

I november 2011 kontaktas FFIA av tre adoptivfamiljer med barn från barnhemmet Qidong i Hunan-provinsen. Familjerna har fått information från Brian Stuy som driver ”research-china” att deras barn varit inblandade i Hunan-skandalen. En av familjerna har bifogat en anonymiserad ”Birth Parent Search Analysis” och en rapport från Brian Stuy. Av rapporten framgår att det inte finns någon tvekan om att barnhemmet i Qidong vid den tidpunkt som barnet hittades var inblandat i barnhandeln i Hunan.

FFIA kontaktar MIA och skriver att de vid flera tidigare tillfällen då de varit i kontakt med CCAA och svenska ambassaden i Beijing, fått till svar att inget skulle tyda på att något av barnen som var inblandade i skandalen befann sig i Sverige eller att barn som kommit till barnhem på olämpligt sätt riskerade att hamna i Sverige. FFIA skriver också att CCAA försäkrat att inga av de barn som adopterats till Sverige från de aktuella provinserna hade varit illegalt fråntagna sina biologiska föräldrar. Familjerna hade vänt sig till FFIA för att få informationen verifierad och eventuellt få ytterligare information. FFIA hade i sin tur vänt sig till sina representanter i Kina som menade att de inte hade någon möjlighet att få fram någon mer information kring detta, att de inte kunde få tillgång till domen i rättsprocessen eller få informationen från Brian

[104] MIA, mejl från AC till BV och FFIA, 2008-03-20, dnr 49:196:2/08.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Stuy bekräftad. FFIA bad därför MIA undersöka om de kunde få fram denna information.[105]

Korrespondens mellan MIA, FFIA och ambassaden i Beijing

MIA kontaktade svenska ambassaden i Beijing och bad att få ambassadens bistånd med närmare information om vad som inträffat, om uppgifterna i brevet var korrekta samt vilka åtgärder de kinesiska myndigheterna hade vidtagit.[106] Ambassaden i Beijing svarade att de gått igenom sina arkiv och att de inte kunde finna något svar där de uttryckt att ”inget skulle tyda på att något av barnen inblandade i skandalen befinner sig i Sverige eller att barn som kommit till barnhem på olämpligt sätt riskerar att hamna i Sverige”. Ambassaden skriver också att de googlat och fått fram information om att kinesisk massmedia vid flera tillfällen skrivit om att barnhem i Hunan varit inblandade i köp av barn. Där framgår också att lagföring har skett och att flera personer har dömts till längre fängelsestraff. Ambassaden skriver att de ska sondera ytterligare med ambassadkollegor och återkomma.[107] MIA ber FFIA ta reda på varifrån informationen kommer varpå FFIA skickar över reserapporten från 2009 med hänvisningar till vad CCAA och ambassaden tidigare sagt.[108] MIA vidarebefordrar detta och anteckningar från möten mellan MIA och CCAA 2006 och 2007 till ambassaden.[109]

Någon vecka senare svarar ambassaden MIA. De skriver att det, såvitt de kunnat utröna, inte framkommit några nya uppgifter om den s.k. Hunan-skandalen. Skandalen är väl känd och både lokal och internationell massmedia har beskrivit händelsen. Flera ansvariga personer fick lämna sina arbeten och flera dömdes till längre fängelsestraff, bland annat flera personer från ”the Duan family”. När det gäller svaret från ambassaden daterat den 14 december 2005 var det de uppgifter som ambassaden fick fram vid det tillfället. Därefter har annan fakta tillkommit som helt motsäger de uppgifter ambassaden lämnade då. Bland annat har handeln med barn i Hunan diskuterats ingående i möte mellan MIA och CCAA den

[105] MIA, brev från FFIA 11-12-20, dnr 47:847:1/11.
[106] MIA, mejl till svenska ambassaden Beijing 2011-12-23, dnr 47:847:5/11.
[107] MIA, mejl från svenska ambassaden Beijing, 2011-12-28, dnr 47:847:7/11.
[108] MIA, mejl från FFIA med bifogat brev från svenska ambassaden Beijing 2012-01-02, dnr 47:847: nr 11 och 12/11.
[109] MIA, mejl till svenska ambassaden 2012-01-04, dnr 47:847:16/11, nr 11 och 12.

12 maj 2006, där CCAA informerade MIA om att fyra barn adopterats till Sverige. Ambassaden skriver vidare att Brian Stuy och hans organisation Research-China.org synes vara välinformerad, om de uppgifter som ges i ”Birth Parent Search Analysis är sanningsenliga. Ambassaden skriver avslutningsvis att de inte lyckats få fram uppgifter som kan bekräfta eller motsäga trovärdigheten i analysen i det enskilda fallet.[110]

MIA avslutar ärendet

FFIA skriver till MIA i slutet av februari 2012 att de meddelat familjerna att MIA undersöker informationen angående Hunan och att FFIA nu avvaktar till dess ytterligare information kommer från MIA. De undrar därför om MIA fått någon mer information.[111] MIA svarar FFIA den 1 mars 2012 och hänvisar till ambassadens svar.[112] Det framgår också av en tjänsteanteckning samma dag att ”FFIA är införstådda med de åtgärder MIA vidtagit och anser att ärendet kan avslutas”.[113]

Enligt företrädare för FFIA ville CCAA pröva om det var barnhandel i Hunan-fallet och att CCAA gav FFIA garantier om att det inte var det i deras fall. Det lagvidriga var att barnhemmen betalat ersättning för resor för dem som kom med barn till barnhemmet. FFIA trodde på CCAA:s svar då och de har inte fått annan information senare. De kunde inte göra mer och de fick lita på CCAA. ”Kina skulle ju inte kunna kontrollera våra adoptivföräldrar. Det hade varit samma sak. Om de ska respektera vår centralmyndighet så ska vi respektera deras när man har ett sådant här samarbete. Man måste respektera deras bedömningar och beslut.” FFIA menar också att MIA reagerade snabbt och kraftfullt och att ambassaden skötte det bra. ”Frågan blev utredd.”[114]

[110] MIA, svar från svenska ambassaden Beijing, 2012-01-11, dnr 47:847:16/11.
[111] MIA, mejl från FFIA 2012-02-27, dnr 47:847:17/11.
[112] MIA, mejl till FFIA 2012-03-01, dnr 47:847:18/11.
[113] MIA, tjänsteanteckning från telefonsamtal med FFIA, dnr 47:847:18/11.
[114] Intervju med FFIA, 2023-09-21.

Guizho 2009 – oklart om barn som adopterats till Sverige är berörda

Som vi beskrivit i tidigare avsnitt rapporterade TT och flera utländska media 2009 om en ny adoptionsskandal där 80 flickbebisar i Guizhou-provinsen i södra Kina tagits från föräldrarna av lokala myndigheter. Barnen adopterades internationellt och kunde enligt rapporteringen även ha kommit till Sverige. En företrädare för AC uttalar sig och säger att det är oerhört svårt att säga om några barn har kommit till Sverige och att de först måste ta reda på vad som hänt och kontakta de kinesiska myndigheterna. Enligt AC är köerna för att adoptera barn från Kina långa och trycket stort. Det är väldigt stränga regler i Kina och de flesta barn som går till adoption är ”hittebarn” som utreds noga. Företrädaren för AC menar att det inte bara är att ta barn, men att det är klart att det alltid finns personer som bryter mot lagen.[115]

Dagen efter publiceringen kontaktar den norska centralmyndigheten Bufdir MIA. De hänvisar till den senaste rapporteringen från Kina i norsk media och frågar om MIA vet något ytterligare.[116] MIA svarar samma dag att man för närvarande inte vet mer än vad som står i tidningarna och att MIA ska be den svenska ambassaden i Beijing att närmare undersöka vad det handlar om.[117]

MIA efterfrågar information om hur många barn som adopterats från Guizhou och om adoptionerna kan kopplas till handeln med barn

Därefter vidtar korrespondens mellan MIA och AC, BV och FFIA där MIA efterfrågar information om antalet barn som adopterats från Guizhou genom respektive adoptionsorganisation. AC svarar MIA att 35 barn kommit via AC från sju olika institutioner i den aktuella provinsen och att barnen kom 2004, 2006, 2007 och 2009. FFIA svarar att ett barn kom genom FFIA 2004 samt en grupp om sex barn 2008. BV anger att totalt sju barn kommit från Guizhou via dem.[118]

[115] TT, Expressen, SR Ekot, 2009-07-02.
[116] MIA, mejl från Bufdir 2009-07-03, dnr 72:426:1/09.
[117] MIA, mejl till Bufdir 2009-07-03, dnr 72:426:2/09.
[118] MIA, korrespondens med AC, BV och FFIA 2009-07-02, dnr 72:426:3/09, 72:426:5/09, 72:426:6/09.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I korrespondensen kommer FFIA med ytterligare information till MIA, AC och BV om adoptionerna från Guizhou. Enligt FFIA:s kontaktperson i Kina finns information på kinesiska på Civil affairs hemsida där man säger att 81 barn adopterats från barnhemmet Zhenyuan mellan 2002–2009, varav 60 adopterats internationellt. Av de 81 barnen kom tre till barnhemmet via ”birth control office”. Man skriver att birth control office funnit dessa tre barn och att familjerna hävdat att de funnit barnen övergivna. Civil affairs skriver att det är birth control office som har brustit i sina rutiner och inte utrett barnen ordentligt. Ett av dessa tre barn ska ha adopterats till Nederländerna, de övriga två fanns det inga uppgifter på.[119]

MIA mejlar UD och svenska ambassaden i Beijing i juli 2009, bifogar aktuella artiklar i svensk och utländsk press och ber om ambassadens bistånd med att få närmare information om vad som inträffat, vilka åtgärder de kinesiska myndigheterna vidtagit och om några av de aktuella barnen adopterats till Sverige.[120] Svenska ambassaden svarar MIA den 6 juli 2009 att de undersöker frågan med kinesiska myndigheter och återkommer så fort de kan.[121] Den 14 juli 2009 återkommer ambassaden med meddelandet att enligt CCAA är ärendet under utredning och att berörda länder kommer att hållas informerade.[122]

MIA får frågor från Nederländernas centralmyndighet och från två enskilda personer

Den 30 september 2009 kontaktar centralmyndigheten i Nederländerna (Ministry of Justice) MIA och informerar om att det nederländska parlamentet ska ha en diskussion om internationella adoptioner från Kina och Etiopien den 6 oktober 2009. De önskar därför få information om samarbetet mellan Sverige och Kina och frågar om även Sverige fått del av information om ”misuse or abuse of the adoption procedure” i Kina.[123] MIA svarar att de tagit del av mediainformation om att kinesiska barn sålts för adoption och att

[119] MIA, mejl från FFIA, 2009-07-03, dnr 72:426:9/09.
[120] MIA, mejl till UD och Sveriges ambassad i Beijing, 2009-07-03, dnr 72:426:4/09, dnr 72:426:8/09 och dnr 72:426:10/09.
[121] MIA, mejl från Sveriges ambassad Beijing, 2009-07-06, dnr 72:426:11/09.
[122] MIA, mejl från Sveriges ambassad Beijing, 2009-07-14, dnr 72:426:12/09.
[123] MIA, mejl från Ministry of Justice Nederländerna, 2009-09-30, dnr 72:607:1/09.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

ärendet enligt CCAA är under utredning och att de länder som är berörda ska få information om det.[124]

MIA kontaktas den 8 oktober 2009 av två enskilda personer. Den ena skriver att hon fått information om att den holländska riksdagen hållit en debatt om illegala adoptioner från Hunan-provinsen i Kina. Hon skriver att det ska ha framförts att flera av dessa barn förmodligen hamnat i Sverige och att den norska adoptionsmyndigheten gjort en utredning där man konstaterat att inget av barnen från Hunan-provinsen adopterats till Norge. Personen har sökt information på MIA:s och AC:s hemsidor men inte hittat någon information och undrar därför om MIA vet något om detta.[125] I arkivmaterialet finns en notering att frågan har besvarats per telefon men det framgår inte vad MIA sagt. I svaret till den andra personen redogör MIA för vad de och CCAA gjort i ärendet. De skriver också att MIA ska delta på ett möte för europeiska centralmyndigheter och informera sig om vad som hänt i Holland och höra sig för med övriga berörda länders myndigheter.[126] Vi har dock inte hittat något arkivmaterial från mötet med centralmyndigheterna. Den dåvarande generaldirektören för MIA säger i en intervju att MIA hade ett löpande utbyte med bland annat centralmyndigheten i Nederländerna, men hon kommer inte ihåg att de hade kontakt angående adoptionerna från Kina och att frågan var uppe i det nederländska parlamentet.[127]

AC, BV och FFIA besöker Kina i oktober 2009 och ställer frågor till CCAA om handeln med barn

I oktober 2009 besöker AC, BV och FFIA Kina. De har möte med CCAA och ställer en kompletterande fråga angående barnhandeln som diskuterats i media. Enligt reserapporten poängterar CCAA att media har blåst upp händelserna oproportionerligt, att det utretts och att de barnhem och provinsmyndigheter som anklagas har gjort sitt jobb enligt kinesisk lag. Trots att Kina har ett välfungerande juridiskt system så kan illegal verksamhet av kriminella individer förekomma. Detta är inte unikt för Kina utan förekommer

[124] MIA, mejl till Ministry of Justice Nederländerna 2009-10-02, dnr 72:607:2/09.
[125] MIA, mejl från enskild, 2009-10-08, dnr 72:426:14/09.
[126] MIA, mejl till enskild 2009-10-09, dnr 49:625:2/09.
[127] Intervju med MIA:s dåvarande generaldirektör 2024-06-24.

i de flesta länder i världen, enligt CCAA. Kina har tagit itu med brottslingarna enligt kinesisk lag. CCAA försäkrar att inga av de barn som har adopterats till Sverige från de aktuella provinserna har varit illegalt fråntagna från sina biologiska föräldrar. CCAA har barnens bästa i fokus och de föredrar direkt kommunikation med sina samarbetspartners och inte ryktesspridning via internet eller media. CCAA råder organisationerna att tala om för de familjer som varit oroliga att de kan lita på att den information som de fått av barnhemmen om deras barn är korrekt.[128] Vi kan inte se att de svenska adoptionsorganisationerna ställer några ytterligare frågor om detta.

I arkivmaterialet finns också en tjänsteanteckning av MIA från telefonsamtal med FFIA. Där framkommer att en företrädare för CCAA i samband med de svenska adoptionsorganisationernas besök hade berättat att CCAA varit i kontakt med berörda ambassader och informerat om händelserna i Guizhou. Personen var förnärmad och arg över att adoptionsorganisationerna ställde frågan om barnhandel på mötet.[129] Det finns också en anteckning från ett samtal med BV om samma händelse. Där framgår att företrädaren för CCAA sagt att CCAA informerat svenska ambassaden tillräckligt. Brottslingar finns i alla länder och CCAA tycker att Kina varit tillräckligt tydliga med att visa att åtgärder vidtas och brottslingar straffas i de fall som uppdagats. De länder som mottagit dessa barn har kontaktats och Sverige är inte ett av dem.[130]

Svenska ambassaden meddelar MIA att de inte kommer längre i sin utredning

MIA skriver i en tjänsteanteckning att svenska ambassaden i Beijing kontaktar dem den 22 oktober 2009 och informerar om att AC, BV och FFIA just besökt ambassaden och informerat om mötet med CCAA. Ambassaden meddelar MIA att de inte kan komma längre i sin utredning och att man får lita på de svar CCAA tidigare gett till ambassaden och nu till adoptionsorganisationerna.[131] Det framgår inte av arkivmaterialet vad MIA svarar på detta eller om MIA vidtar ytterligare åtgärder. I tillsynsrapporterna för AC, BV och

[128] MIA, Gemensam reserapport för Adoptionscentrum, Barnens Vänner och FFIA:s resa till Kina i oktober 2009, dnr 64:165:20/09, dnr 64:320:2/09, dnr 64:178:5/09.
[129] MIA, Telefonsamtal med FFIA 2009-11-06, dnr 61:506:6/09.
[130] MIA, Tjänsteanteckning, dnr 61:391:8/09.
[131] MIA, Tjänsteanteckning, 2009-10-28, dnr 72:426:15/09.

FFIA från 2009 skriver dock MIA att ”Senaste besked från CCAA är att inga av de berörda barnen adopterats till Sverige”.[132]

Ny rapportering 2012 och 2013 om handel med kinesiska barn som MIA inte får klarhet i

I april 2012 kontaktar MIA på nytt ambassaden i Beijing med anledning av ny rapportering om människohandelsligor som tjänade pengar på försäljning av nyfödda barn. MIA skriver till ambassaden att det ser ut att handla om någonting annat än den tidigare s.k. Hunan-skandalen och att MIA önskar få ambassadens hjälp med närmare information om vad som inträffat, beröringar med internationell adoption samt om det finns uppgifter att något barn har adopterats till Sverige.[133] I arkivmaterialet finns inget svar från ambassaden dokumenterat utan endast en notering av MIA ”ej besvarat”. Det framgår inte om MIA vidtar några ytterligare eftersökningar.

År 2013 kontaktar Bufdir bland annat MIA och danska Ankestyrelsen angående en artikel i Aftenposten om att 92 barn räddats från människohandlare i Sichuan och Yunnan-provinserna i Kina. Bufdir skriver att informationen är allvarlig och de undrar därför hur MIA värderar informationen.[134] I arkivmaterialet finns ett svar från Ankestyrelsen där de skriver att de uppfattat att det framför allt rör handel av barn inom Kina. De har dock bett danska ambassaden i Beijing att undersöka saken. Senare återkommer Ankestyrelsen med svaret att den danska ambassaden säger att de inte har anledning att tro att det rör barn som adopteras internationellt.[135] Samma dag mejlar MIA svenska ambassaden i Beijing med fråga om den norska nyhetsartikeln och om ambassaden har mer information.[136] Ambassaden svarar att de inte har ytterligare information[137] vilket MIA också svarar Bufdir och Ankestyrelsen. MIA konstaterar i korrespondensen att Ankestyrelsen verkar ha fått fram det som går att få fram i det här läget.[138]

[132] MIA, Tillsynsrapporter 2009, 2009-12-18, dnr 67:554:12/09, 67:569/09 och 67:570:21/09.
[133] MIA, mejl till svenska ambassaden Beijing, dnr 73:254:1/12.
[134] MIA, mejl från Bufdir, 2012-09-30, dnr 4.3.1:613:1/13.
[135] MIA, mejl från Ankestyrelsen, 2013-10-11, dnr 4.3.1:613:3/13.
[136] MIA, mejl till svenska ambassaden Beijing, 2013-10-11, dnr 4.3.1:613:4/13.
[137] MIA, mejl från svenska ambassaden Beijing, 2013-10-14, dnr 4.3.1:613:7/13.
[138] MIA, mejl till Bufdir och Ankestyrelsen, 2013-10-16, dnr 4.3.1:613:8/13.

7.7.4 Oklarheter kring donationerna till de kinesiska barnhemmen

Som vi beskrivit i tidigare avsnitt var donation till barnhem en del av den kinesiska adoptionsprocessen. De utländska adoptivföräldrarnas donationer var viktiga för barnhemmen och en central drivkraft i handeln med barn i bland annat Hunan-skandalen.[139] Antalet barnhem som ingick i det internationella adoptionsprogrammet ökade från ett 30-tal i början på 1990-talet till cirka 300 i mitten av 2010-talet.

Enligt FFIA var donationen obligatorisk, man kunde inte gå vidare i adoptionsprocessen om man inte betalade en donation till barnhemmet. Donationen skulle betalas kontant direkt till barnhemmet av adoptivfamiljen i samband med att de tog emot barnet. Familjerna fick bära med sig pengarna från Beijing till barnhemmet ute i den provins där adoptionen skulle genomföras.[140] Detta ändrades senare så att donationen betalades in till centralmyndigheten för att därifrån överföras till barnhemmet i provinsen. Det är dock lite oklart när ändringen gjordes, möjligen är det från 2007. FFIA menar att det kinesiska donationssystemet var det mest rättvisa jämfört med andra länder eftersom alla mottagarländer och organisationer betalade samma avgift.

De svenska adoptionsorganisationerna såg till en början inte donationerna i sig som ett problem. Problemet var snarare att adoptivfamiljerna behövde resa runt med stora kontanta belopp. Enligt FFIA fick familjerna och de svenska adoptionsorganisationerna till en början besöka barnhemmen och kunde då se att förbättringar gjordes för barnen. FFIA framhåller att det gjorde att de kände sig trygga med att donationerna gick till bra saker. Efter att BBC:s dokumentär om de kinesiska barnhemmen sändes 1996 begränsade dock Kina möjligheterna att besöka barnhemmen och därmed också möjligheterna att se vad donationerna gick till.[141]

[139] N. Cantwell (2017) s. 56–57.
[140] Intervju med företrädare för FFIA, 2023-09-21.
[141] Intervju med företrädare för FFIA, 2023-09-21.

Är donationen som betalas per barn obligatorisk eller frivillig?

År 2002 reser NIA till Kina tillsammans med utredningen om internationella adoptioner och en företrädare för Socialdepartementet. Av NIA:s reseberättelse framgår att donationen på 3 000 USD som ingick i adoptionsavgiften diskuterades mycket vid delegationens möten med olika aktörer. Det framkommer att de svenska aktörernas uppfattning var att donationen var obligatorisk medan de kinesiska aktörerna menade att den var frivillig. Av reserapporten framgår att CCAA säger att donationen ”är helt frivillig och den betalas till barnhemmet utan mellanhänder eller via China Travel Service (CTS). Pengarna ska användas till de barn som blir kvar på barnhemmen för deras vård, uppehälle och utbildning. Serviceavgiften på 365 USD till CCAA är dock obligatorisk.” Även Ministry of Civil Affairs hävdar enligt reseberättelsen att donationen på 3 000 USD som ingår i adoptionsavgiften är frivillig. Däremot kan ett äldre eller handikappat barn innebära en lägre avgift. Ministeriet framhåller också att staten inte kan och aldrig har kunnat bestämma om en förändring av det rekommenderade beloppet eftersom det är en frivillig donation. De hänvisar till den donationslag som finns i Kina och som reglerar vem som får ta emot donationer. Enligt lagen får endast barnhem och välfärdsorganisationer ta emot en donation och inte CCAA.

Delegationen besöker också barnhem och ställer frågor om donationerna. Av reseberättelsen framgår att barnhemmen säger att föräldrarna lämnar donationen till barnhemmet antingen före eller vanligtvis efter att barnet har överlämnats. Donationen betalas kontant eller sätts in på barnhemmets konto. Pengarna går till barnens omvårdnad. På direkt fråga säger barnhemmen att donationen är frivillig och att föräldrarna får adoptera även om de inte erlägger någon donation. Om det adopterade barnet är handikappat kan adoptivföräldrarna komma överens med barnhemmet om att betala en lägre donation. Från svensk sida framhåller man att det är olämpligt att föräldrar överlämnar kontanter till barnhemmet i samband med adoption. Från barnhemmets sida säger man att bankväsendet inte är tillräckligt utbyggt för att kunna skicka pengarna till ett konto och att andra länder också överlämnar donationer kontant.

NIA sammanfattar i reseberättelsen:

> Den fråga som väckte mest diskussion under mötena med CCAA gällde avgifter och donation. CCAA angav tydligt att staten står för kostnaderna för samtliga barn på barnhemmen och att donationen på 3 000 dollar som ingår i adoptionsavgiften är frivillig. Mot detta står att adoptionsorganisationerna definitivt inte fått information om att det rör sig om en frivillig donation utan att den är en förutsättning för att adoptionen ska komma till stånd. Det är ju så NIA alltid uppfattat denna kostnad också. Detta lämnar många frågor: Varför säger CCAA och Ministry of Civil Affairs att den är frivillig, hur redovisas pengarna i barnhemmets bokföring (pengarna betalas oftast kontant), hur togs beslut om dessa pengar från början mm.[142]

När de svenska adoptionsorganisationerna besöker Kina 2008 skriver de i reserapporten att avgiften på 3 000 USD är oförändrad sedan många år. Barnhemmen är missnöjda med detta eftersom värdet på dollarn har minskat kraftigt i förhållande till den kinesiska valutan samtidigt som priserna ökat. Det innebär att barnhemmen har svårt att klara driften. CCAA är medveten om problemet, men har inte befogenhet att öka avgiften eftersom det är en så kallad ”frivillig donation”.[143] Samma år meddelar BV att de betalat en högre avgift (5 000 USD) i samband med två adoptioner i provinsen Shangdong. Enligt BV kan provinserna höja avgiften och olika provinser kan ha olika vårdavgifter. BV har rekommenderat sina familjer att betala den efterfrågade avgiften för att inte drabbas under adoptionsresan. Frågan har stämts av med AC och FFIA som uttalat att de inte kommer betala några höjda avgifter om detta inte meddelats skriftligt av CCAA.[144] I ett svar till en dansk adoptionsorganisation skriver AC, BV och FFIA att CCAA inte kan höja avgiften men att adoptivfamiljer får betala mer om de vill.[145] I december 2008 meddelar CCAA att donationsavgiften höjs till 5 000 USD och de skriver:

> In order to better demonstrate the noble spirit of “love beyond borders” embodied in international adoption, we hereby call for all adoptive families who care about the well-being of children living in China’s social welfare institutes to offer more care and support.[146]

[142] NIA, Reserapport från NIA:s besök i Kina och Thailand 15–26 juni 2002, dnr 74:452/01.
[143] MIA, Reserapport för AC, BV och FFIA från resa till Kina 19–28 april 2008, dnr 64:121/21/08 och 64:266:4/08.
[144] MIA, korrespondens om vårdavgifter, dnr 64:98:6/08.
[145] MIA, 2008-05-29, dnr 64:338/08.
[146] Material från FFIA. CCAA, A letter to adoption agencies and adoptive families, December 2, 2008.

Vi kan inte se av arkivmaterialet att tillsynsmyndigheten eller adoptionsorganisationerna ställt sig frågan om lämpligheten i att sökande kan betala en lägre avgift för ett funktionshindrat barn. FFIA bekräftar att man inte behövde betala ett lika högt donationsbelopp för ett barn med funktionshinder eller för äldre barn. Inte heller kan vi se att de svenska aktörerna har ställt frågan om donationsavgiften på sin spets eller att man övervägt att betrakta donationen som frivillig. Den fortsatte att betalas fram till 2018. Först i MFoF:s tillsynsrapport för 2018 framgår att myndigheten under året undersökt korruptionsrisken i Kinas system med frivillig donation. MFoF har också inlett ett tillsynsärende om adoptionsorganisationernas redovisade vårdkostnader i Kina. Enligt tillsynsrapporten får samarbetskontakter i Kina och adoptivföräldrar information om att donationer inte är tillåtna enligt svensk lag. Adoptionsorganisationerna ska enligt rapporten återkoppla om de ser problem när donation inte betalas, eller om det skulle förekomma uppmaningar om att betala donationer.[147]

Samma år, 2018, meddelar den kinesiska centralmyndigheten att donationen eller vårdavgiften ska tas bort. Enligt CCCWA beror det på att man definierat vårdavgiften som en frivillig donation, vilket de svenska familjerna inte kan betala.[148] AC skriver däremot i en auktorisationsansökan att vårdavgiften togs bort som ett led i att anpassa adoptionsverksamheten till intentionerna i Haagkonventionen.[149] Från och med 2019 har de svenska adoptivföräldrarna inte betalat donationer i Kina.

Vad används donationerna till och hur kontrolleras de?

En annan fråga för de svenska aktörerna har varit vad donationerna används till och hur de kontrolleras. MIA skriver i sin reserapport 2007 att de på sin tillsynsresa 2004 konstaterat att barnhemmen verkade vara beroende av inkomsterna från adoptionsverksamheten.[150]

[147] MFoF, Tillsynsrapport 2018, dnr 3.3.6:18/18.
[148] MFoF, dnr 3.1.2 1150/19.
[149] MFoF, Ansökan om auktorisation för Kina, för att avsluta två pågående ärenden, dnr AD 2021-876.
[150] MIA, Rapport från MIA:s studie- och tillsynsresa till Kina den 6–17 mars 2007, dnr 74:634:59/06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Donationerna tas upp av FFIA vid besök i Kina

Ändamålet med donationerna tas upp när FFIA besöker Kina 2004. En företrädare för Civil Affairs i Guangxiprovinsen säger till FFIA att Sverige och Kina har samma mål vad gäller donationernas ändamål – att de ska komma barnen tillhanda vilket också hittills har skett. Civil Affairs och Adoption registration office övervakar användningen av donationerna men det är barnhemmen som har hand om dem. Det finns möjlighet att få specificerat vad donationerna används till.[151]

MIA får frågor från en adoptivförälder om donationerna

År 2008 kontaktas MIA av en person som adopterat två barn från Kina. Hon tipsar om Brian Stuys blogg och skriver att hon frågat FFIA om de känner till någon uppföljning av den donation på 30 000 svenska kronor som de kinesiska barnhemmen mottar för varje adopterat barn. Hon har läst på CCAA:s webbsida att barnhemmen ska lämna ett kvitto till dem som betalat donationen och informera om vad donationen används till. Donationerna får endast användas till vård av de övergivna barn som finns kvar på barnhemmet. Barnhemmen ska vara tillgängliga för tillsyn. Från FFIA har hon dock fått svaret att familjerna alltid får ett kvitto på att donationen betalats men att FFIA inte känner till att de fått någon specificering av vad pengarna gått till. Enligt FFIA har både FFIA och MIA efterfrågat detta och CCAA har sagt att de ska se över hur de ska kunna förbättra övervakningen. FFIA skriver i sitt svar att det är viktigt att handskas försiktigt med frågor som kan uppfattas som kritiska mot CCAA:s arbete för att inte störa ett välfungerande samarbete. Personen undrar därför om MIA haft kontakt med CCAA gällande donationerna.[152]

MIA svarar att de och tidigare NIA har fört en kontinuerlig dialog med CCAA och att MIA under sin tillsynsresa i Kina 2007 lyfte frågan om redovisning av donationerna till barnhemmen. MIA fick information om att barnhemmen enligt lag måste använda donationspengarna till barnen. Enligt MIA skrivs en årlig rapport om hur donationspengarna används. Rapporten granskas av Civil Affairs

[151] FFIA, Reseberättelse för besök i Kina, november 2004.
[152] MIA, mejl daterat 2008-01-30, dnr 41:76:1/08.

Department i samarbete med Auditing and Financial Department, som gör stickkontroller. CCAA arbetar för att redovisningssystemet ska bli mer transparent och att familjerna ska få en mer detaljerad redovisning av vad pengarna används till.[153]

Vi har i arkivmaterialet inte sett någon årlig rapportering om donationerna och det har i intervjuer med tjänstepersoner inte framkommit att de tagit del av någon sådan rapport. I en intervju med några adoptivfamiljer berättar de att de fått information om att donationen skulle gå till barnets vård för den tid barnet varit på barnhemmet. En av familjerna hade hört att barnhemmet var i behov av en tvättmaskin och tyckte det var konstigt att barnhemmet inte kunde köpa det för de donationer som de fick in. Familjerna fick någon typ av bevis från barnhemmet på att de betalat donationen men ingen ytterligare information om vad donationen användes till.

7.7.5 Svenska aktörer har inte ifrågasatt att barnen är övergivna och saknar bakgrundsinformation

Den kinesiska myndigheten har varit tydlig med att barnen inte kommer kunna söka sitt ursprung

Barns rätt till sitt namn, identitet och kännedom om sitt ursprung framgår av både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.[154] Som vi beskrivit i tidigare avsnitt har barnen som adopterats från Kina beskrivits som övergivna. I handeln med barn i Hunan hade barnens dokumentation förfalskats så att det skulle se ut som att barnen var övergivna. Detta har DN också lyft fram i reportagen om Kina i granskningsserien ”Barn till varje pris”.[155]

Utöver ärendet om Hunan-skandalen har vi i vår genomgång av arkivmaterialet inte kunnat se några specifika ärenden där det uppdagats förfalskade eller felaktiga uppgifter i adoptionerna från Kina. Sådana fakta kommer ju ofta fram först när enskilda adopterade återförenas med sina ursprungsföräldrar och kan jämföra informationen. Ett grundproblem i adoptionerna från Kina är att det finns väldigt lite bakgrundsinformation om barnen vilket allvarligt för-

[153] MIA, mejl daterat 2008-02-07, dnr 41:76:1/08.
[154] Artikel 7 och 8 barnkonventionen, artikel 30 1993 års Haagkonvention och 4 kap. 23 § FB.
[155] DN, 2021-02-21, 2021-06-19, 2021-06-23 och 2021-11-21.

svårar de adopterades möjligheter att söka sitt ursprung. Detta har de svenska aktörerna varit medvetna om från det att förmedlingen startade i början på 1990-talet. Eftersom de svenska adoptionsorganisationerna inte heller fått ha direktkontakt med barnhemmen har det varit svårt att kontrollera hur barnhemmen utrett barnens bakgrund.

När FFIA inledde adoptionsförmedlingen i Kina 1993 beskrev de att barnen oftast var övergivna flickor från landsbygden. Barnen lades utanför polisstationen och polisen tog dem till ett barnhem eller också övergavs de av modern direkt efter födseln på sjukhus. Barnen kunde också lämnas på gatan eller utanför barnhemmet. Ofta hade barnen små meddelanden i sina fickor med information om när de var födda. Däremot fanns aldrig något namn angivet.[156] Det finns också beskrivet att barnhemmen förde en namnbok där barnens namn skrevs in. Alla barn födda samma år fick samma efternamn. Detta stod alltid först. Ett efternamn kunde vara orten där barnhemmet fanns. Personalen på barnhemmet valde tilltalsnamn som alltid stod sist. Detta namn skulle passa barnets egenskaper och utseende.[157]

Vid MIA:s tillsynsresa 2002 förklarade CCAA att det kunde finnas många orsaker till att barn övergavs, bland annat befolkningsbegränsningen, sociala och ekonomiska svårigheter för föräldrarna att ta hand om sitt barn eller att barnet hade allvarliga sjukdomar som föräldrarna inte kunde hantera. Man försökte så långt som möjligt finna föräldrarna. I dokumenten skulle det finnas ett brev från den som funnit barnet med information om hur det gått till eller ett dokument där polisen beskrivit vad upphittaren berättat i detalj. Public Security skulle bekräfta detta. CCAA sa att det oftast skulle komma att vara omöjligt för de adopterade att hitta de biologiska föräldrarna eftersom det inte fanns någon information.[158]

En adopterad person som vi talat med berättar att hon i samband med en återresa till Kina besökte CCCWA för att få del av sin adoptionsakt. I akten fanns dokument som adoptivföräldrarna inte fått i samband med adoptionen och som beskrev vem som hittat henne och var. Det fanns inga uppgifter om hennes ursprungsföräldrar. Vid nästa återresa till Kina sökte hon upp mannen som hittat

[156] NIA, Reseberättelse för FFIA:s resa till Kina maj-juni 1993, dnr 72:455/93.
[157] A-C Gudmundsson m.fl., (2015) s. 171.
[158] NIA, Reserapport från NIA:s besök i Kina och Thailand 15–26 juni 2002, dnr 74:452/01.

henne. Han berättade att han och en polis hittat henne i en mindre stad och att de förfalskade dokumenten så att hon skulle hamna på ett bra barnhem i en större stad i provinsen. Mannen hade försökt adoptera henne men fick inte på grund av att han var ensamstående. Mannens bror som redan hade ett barn fick inte heller adoptera. När den adopterade frågade CCCWA varför dokumentet inte fanns i adoptivföräldrarnas akt viftade myndigheten bara bort frågan. Enligt den adopterade är det vanligt att det saknas dokument i adoptionsakterna från Kina.

Även om de svenska aktörerna sett det som problematiskt att barnen från Kina saknade bakgrundsinformation så framgår inte av arkivmaterialet att det förts någon diskussion om lämpligheten i att förmedla barn från Kina. Vi kan inte heller se att de svenska aktörerna har diskuterat eller problematiserat kring svårigheterna att säkerställa hur barnen blivit tillgängliga för adoption. Företrädare för BV säger i en intervju att ettbarnspolitiken sannolikt var en av orsakerna till att barnen fanns tillgängliga för adoption då det under en period enbart var flickor på barnhemmen, men att det även fanns andra orsaker till att barnen lämnades. Utgångspunkten för förmedlingen var att barnen fanns på barnhem och att de hade rätt att växa upp i en familj. Enligt BV var utformningen av bakgrundsrapporterna ungefär likadana men innehållet individuellt. I samband med återresor, där de adopterade besökte barnhemmen, kunde det förekomma att det fanns foton och ytterligare information som familjen då fick ta del av. Varför det i dessa fall inte funnits med i de dokument som familjen fick vid barnbesked kan inte BV svara på. BV har besökt olika hitteplatser i samband med återresor, till exempel en soptipp, en marknad, utanför ett barnhem eller en polisstation.[159] Företrädare för AC säger att de inte ifrågasatte att Kina hade barn som övergavs anonymt och hade okänd bakgrund. De litade på de kinesiska myndigheterna. Det är först i efterhand som det framkommit problem med detta.[160]

[159] Intervju med BV 2023-10-16.
[160] Intervju med AC 2023-05-15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vår granskning av adoptionsakter

Vi har granskat totalt 97 akter för adoptioner från Kina som förmedlats genom AC, BV och FFIA under perioden 1993–2017.

Aktgranskningen visar att samtliga barn i urvalet beskrivs som övergivna. Enda undantaget är en släktingadoption som genomfördes genom AC. I akterna står att barnet är ”abandoned”, ”found abandoned” eller found to be abandoned”. Från 2000 står i vissa akter att barnet är ”abandoned baby definitely”, ”definitely an abandoned baby” eller ”really and abandoned child”. Vad detta står för och vad det innebär för de barn som enbart står som ”abandoned” är svårt att avgöra, men det verkar av olika anledningar ha ansetts viktigt att tydliggöra att barnen verkligen var övergivna. Barnen lämnas nästan alltid in på barnhem samma dag som de hittats.

Ungefär 90 procent av barnen i urvalet är flickor och ungefär 10 procent pojkar, vilket stämmer med hur bilden sett ut generellt för de internationella adoptionerna från Kina. Samtliga barn i urvalet som förmedlades före 2006 var flickor. Efter 2006 är ungefär en tredjedel av barnen pojkar. Födelsedatum är angivet i cirka 90 procent av de granskade akterna, men eftersom barnen står som övergivna är födelsedatumet oftast uppskattat. För en liten andel (drygt 10 procent) framgår i akten att barnet hade en lapp med sig när det hittades, där det stått födelsedatum eller uppgift om födelsevikt eller namn. Ibland hade barnet också kläder, mynt eller en nappflaska med sig. Barnen var i genomsnitt 28 dagar gamla när de hittades, uppåt 60 procent var under en vecka gamla och drygt 30 procent av barnen var ett dygn gammalt. Detta mönster överensstämmer med de uppgifter som framkom i handeln med barn i Hunan, där de allra flesta barn var spädbarn och flickor. Det behöver dock inte betyda att de barn som ingår i urvalet därmed varit del av barnhandel. Födelsebevis finns i 92 procent av akterna. Barnen var i genomsnitt 18 månader när de kom till Sverige, den yngsta var fem månader. Det finns alltid en hälsobeskrivning av barnen med i akterna. Av det totala antalet akter har en fjärdedel av barnen särskilda behov (special needs). Från 2007 har drygt 60 procent av barnen särskilda behov, från 2009 är siffran 75 procent.

I omkring 90 procent av de akter vi gått igenom framgår var barnen hittades. Barnen kommer från olika provinser i Kina, men flest barn kommer från provinserna Jiangxi (13 procent av barnen i urvalet)

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och Hunan (12 procent) följt av Guangdong, Guangxi och Shaanxi. En jämförelse med den forskningsstudie om handel med barn som tagits fram vid universitetet i Wuhan[161] visar att barn kommit från alla de provinser som nämns i studien, förutom från Fujian. Därutöver tillkommer Hunan-provinsen där barnhandel konstaterats. Sammantaget har nästan hälften av barnen hittats i någon av de provinser som antingen lyfts fram i forskningsstudien eller i de två provinser där barnhandel avslöjats (Hunan och Guizhou). Adoptionerna från Hunanprovinsen har genomförts under perioden 1993 till 2015, men flest barn från Hunan har adopterats mellan 2002 och 2006, dvs då handeln med barn pågick.

I nästan samtliga granskade akter finns uppgifter om när och på vilken plats barnen hittats. Det vanligaste är att de hittats vid ingången till något barnhem (drygt 20 procent av akterna) men också vid ingången till sjukhus eller i anslutning till tåg- och busstationer. Att barnen lämnats vid just barnhem är intressant om man ser till den forskningsstudie från 2004 där biologiska föräldrar som övergett sina barn ”naturligt” berättade att de undvek att lämna barnen på platser där föräldrarna riskerade att bli upptäckta, exempelvis vid barnhem. Det skulle kunna tala för att uppgiften är påhittad, men det behöver inte betyda att barnen varit del av barnhandel. Vi kan i övrigt inte se några tydliga mönster för olika provinser eller olika tidsperioder när det gäller var barnen hittats.

Det framgår inte i lika hög grad vem som hittat barnet. Det anges bara i knappt hälften av de akter vi gått igenom. Ofta står att den lokala polisen lämnat barnet till barnhemmet, men det framgår inte vem som hittade barnet och lämnade det till polisen. När sådana uppgifter anges är det vanligaste att det är en anställd på barnhemmet eller en boende i området som hittat barnet.

I alla de akter vi granskat är anledningen till att barnet adopteras i samtliga fall att det är övergivet. Återkommande skrivningar är att ”the child was found and the birth parents could not be found” eller ”the child’s natural parents is not found”. När ett övergivet barn hittades eller lämnades in på ett barnhem skulle den ansvariga myndigheten på provinsnivå annonsera efter föräldrar och släktingar. Om sökningarna inte gav något resultat gjorde myndigheten en utredning för att kunna förklara barnet som övergivet. En övergivandeförklaring finns i 66 procent av de granskade akterna. Från 2010

[161] Z. Wang m.fl (2018), s. 254–260.

finns en sådan med i samtliga akter. I övergivandecertifikatet står att ”the child’s natural parents and her relatives are nowhere to be found” eller ”we have tried hard to find the child’s parents and relatives for two months, but failed”. Det finns dock inte några närmare beskrivningar av vilka insatser som gjorts för att söka efter barnets föräldrar eller släktingar. Kopia på annonsering finns endast i 8 procent av akterna.

I 90 procent av akterna är det barnhemmet (SWI) som utrett barnets bakgrund. Inte i någon akt finns ett skriftligt beslut om att barnet är tillgängligt för adoption eller att myndigheterna sökt en nationell lösning före internationell adoption. Matchningen av barn och sökande har i samtliga fall gjorts av den kinesiska centrala myndigheten.

I drygt hälften av akterna står vem som var barnets vårdnadshavare innan beslut om adoption fattades i Kina. Det har i samtliga fall varit föreståndaren för barnhemmet eller en ”legal representative” som också kom från barnhemmet.

I samtliga akter finns ett adoptionscertifikat som motsvarar ett adoptionsbeslut och som är utfärdat av ett Notary Public Office i Kina. Fram till 2008 beslutas adoptionen även i svensk domstol. Efter 2008 utfärdas ett Haagintyg och adoptionen godkänns automatiskt i Sverige. Haagintyg finns i samtliga akter efter 2008.

Endast i mindre än 10 procent av akterna finns ett så kallat donationscertifikat. Där framgår att donationsavgiften var 35 000 yuan (eller 3 000 USD).

I vår aktgranskning har vi noterat att det finns motsägelsefulla uppgifter i ungefär var tionde akt från Kina, vilket kan indikera förfalskade eller åtminstone att någon uppgift är felaktig. Det handlar bland annat om vilka som var delaktiga i att lämna barnet till barnhemmet. I ett exempel från Hunanprovinsen står i ”growth report” att Guangchang polisstation skickade barnet till Shaoyang SWI (dvs. barnhemmet), medan det i övergivandecertifikatet står att en boende i Shaoyang city hittade barnet och att Square public security station of Shaoyang city skickade barnet till Shaoyang SWI. I akterna från Kina har vi också sett några exempel på att födelseort är okänd enligt födelsebeviset, medan födelseorten finns angiven i den medicinska rapporten. Det förekommer också olika uppgifter om när barnet hittades och lämnades till barnhemmet.

Den sammantagna bilden från aktgranskningen bekräftar bilden av adoptionerna från Kina: att barnen beskrivs som övergivna och att det finns väldigt lite information om barnens bakgrund utöver fakta vid tidpunkten då de hittades. Även om aktgranskningen inte kan säga något om omfattning på oegentligheter så visar den på flera faktorer som kan innebära en risk för att barnen inte blivit tillgängliga för adoption på rätt sätt. Det handlar exempelvis om att samtliga barn beskrivs som övergivna och att det inte finns några fakta om barnens bakgrund innan de hittades. En annan riskfaktor är processen där barnhemmen, som har tydliga ekonomiska incitament för internationella adoptioner, utreder barnens bakgrund och är den aktör som beslutar om barnen är tillgängliga för adoption.

7.7.6 Uppgifter om oegentligheter har också framkommit i handläggningen av auktorisationer för Kina

Auktorisation beviljades ända fram till 2019

Det har framkommit signaler om oegentligheter i samband med tillsynsmyndighetens prövning av landauktorisationer för Kina för AC, BV och FFIA. Vår genomgång avser auktorisationer från 2005 och framåt. Vi kan se att tillsynsmyndigheten utvecklat auktorisationsprövningen över tid. Myndigheten ställer generellt fler frågor till adoptionsorganisationerna och tar in mer uppgifter från olika aktörer. Från 2009 börjar MIA också göra en mer formell samrådsförfrågan till svenska ambassaden i Beijing. Eftersom det inte finns någon beslutspromemoria eller liknande i akterna framgår dock inte vilka avvägningar som tillsynsmyndigheten gjort inför beslut om auktorisation. Det vi vet är att tillsynsmyndigheten fortsatte att bevilja auktorisation ända fram till 2019 trots information om barnhandel. Både den dåvarande generaldirektören för MIA och företrädare för AC förklarar detta med att Kina ratificerade 1993 års Haagkonvention 2007 och vidtog åtgärder med anledning av det, att de nationella adoptionerna i Kina ökade successivt därefter och därmed upphörde adoptionerna av små friska flickor. De barn som därefter adopterades internationellt var i stället barn med särskilda

behov.[162] Enligt AC handlade de uppgifter om människo- och barnhandel som framkom från 2009 och därefter om illegala nationella adoptioner och de avsåg främst nyfödda pojkar. Det senare framgår dock inte av tillsynsmyndighetens arkivmaterial. Enligt AC bedömde de, vilket de menar att övriga adoptionsorganisationer och tillsynsmyndigheter i världen också gjorde, att de åtgärder som Kina vidtog med anledning av Hunan-skandalen var tillräckliga för att förhindra att något liknande skulle inträffa igen. Det fanns inte längre någon grund för att avsluta adoptionsförmedlingen vilket gjorde att AC och alla andra fortsatte samarbeta med CCAA. AC menar att det kan förekomma oegentligheter, brott och oseriösa aktörer inom alla områden i samhället. Enligt AC går det att genomföra reglerade internationella adoptioner även i de länder där människohandel förekommer.[163]

Svenska ambassaden och ISS har vid flera tillfällen pekat på att det förekommer handel med barn i Kina

Vi kan av arkivmaterialet inte se att MIA fått eller tagit in några specifika underlag om oegentligheter i samband med auktorisationshandläggningen för Kina fram till 2009. Sådan information har myndigheten dock fått i samband med hanteringen av bland annat Hunan-skandalen. Vi kan inte heller se att organisationerna lyfter några problem eller risker för oegentligheter i sina ansökningar.

I MIA:s handläggning av landauktorisation för Kina för AC, BV och FFIA för 2010–2011 får MIA uppgifter från ISS om kidnappning av kinesiska barn och att barnen säljs till barnhem för internationell adoption.[164] Även i handläggningen av auktorisationsansökningar för AC, BV och FFIA för Kina 2012–2013 får MIA information om oegentligheter. Denna gång är det svenska ambassaden i Beijing som skriver att de känner till att det förekommer handel med barn för illegal adoption, såväl nationell som internationell. Ambassaden hänvisar också till en MR-rapport om Kina där det framgår att handel med barn för illegal adoption (mest pojkar) förekommer.[165] MIA får också information från ISS där det

[162] Intervju med MFoF:s dåvarande generaldirektör 2024-06-11 och skriftliga kommentarer från AC 2024-05-23.
[163] Skriftliga kommentarer från AC 2024-05-23.
[164] MIA, mejl från ISS 2009-11-02, dnr 61:525:7/09.
[165] MIA, Samrådsförfarande – ert e-brev 2011-09-10, dnr 61:563:3/11.

framgår att ISS kommer att publicera en rapport om ”the grey zones of intercountry adoption, dealing with all types of abuses and risks in the area of intercountry adoption”. ISS hänvisar också till åtgärder som annonserats från de kinesiska myndigheterna för att motverka ”child trafficking”.[166] I samrådet med svenska ambassaden i auktorisationerna för AC och BV 2014–2015 och 2016–2017 hänvisar svenska ambassaden åter till MR-rapporterna. Ambassaden skriver: ”Samtliga MR-rapporter tar upp områden som rör barns rättssäkerhet samt förhållanden som kan vara av intresse för MIA när myndigheten ska behandla ansökningar om fortsatt auktorisation från svenska adoptionssammanslutningar”.[167] För auktorisationsperioden 2018–2019 finns en Unicef-rapport för Kina för 2016 och en ISS-rapport ”Country Situation China” från 2017 som beskriver barnhandel.[168]

I auktorisationsprövningen 2020–2021 pekar flera aktörer på problem med handel med barn i Kina

Det mest omfattande underlaget tar MFoF in i handläggningen av auktorisationsansökningarna för AC och BV för perioden 2020–2021. En anledning till detta är att MFoF inte kan genomföra en planerad resa till Kina p.g.a. reserestriktioner med anledning av covid. MFoF försöker samråda med svenska ambassaden i Beijing för information om barnhandel och risker för barnhandel i Kina men får inget svar. I stället kontaktar myndigheten UD som hänvisar till UD:s rapport om Kina från 2019. Som svar på fråga om åtgärder för att minska risk för barnhandel skriver UD att det finns exemplet ”Shao’s orphans” i Hunan-provinsen i Kina som uppdagades 2011. Shaoyang family planning department hade tagit 14 spädbarn på illegal väg som ”social support payments”. Barnen hade tagits till Shaoyang Welfare Institute där alla hade döpts till Shao, några av dem hade adopterats internationellt. Barnen kallades i media för ”Shao’s orphans” eller ”Shao’s abandoned children”. Åtgärder hade vidtagits för 23 ansvariga vid inblandade myndigheter. UD skriver därutöver att de har begränsad information som kan vara av betydelse för auk-

[166] MIA, mejl från ISS 2011-11-14, dnr 61:563:9/11.
[167] MIA, Samrådsförfarande – ert e-brev 2013-09-09, dnr 3.1.2:518:3/13 och MIA, Samrådsförfarande – ert e-brev 2015-09-18, dnr 3.1.2:502:3/15.
[168] MFoF, Unicef (2015) *Family and Parenting Support. Policy and Provision in a Global Context*, dnr 3.1.2:640:6/17 och ISS, Country Situation China, December 2017, dnr 3.1.2:1150:46/19.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

torisation i Kina. De hänvisar till forskning på området, bland annat forskningsstudien från universitetet i Wuhan om barnhandel i olika provinser. UD pekar i sitt svar till MFoF också på ”vikten av god granskning och nära kontakt med berörda myndigheter i Kina”.[169] MFoF kontaktar också Brian Stuy med frågor om adoptionsprocessen, risk för barnhandel och om Kinas åtgärder mot barnhandel varit effektiva.[170] Stuy svarar:

> Not very. The problem, as we saw in 2005, is that there is a wall between countries like Sweden, and the individual orphanages. This prevents you from doing independent research to see if there are problems. (--) You are forced to trust the central government, which has been shown repeatedly to be untrustworthy. They trust the orphanages to be ethical (“Don’t ask, don’t tell), so there is no way to make sure that baby-buying is not occurring. When a problem arises, like in 2005, the central government takes same public action, and then says it was all an isolated event. Until the next scandal.[171]

MFoF kontaktar också ISS som återkommer i ett långt svar med hänvisningar till flera artiklar om handel med barn och trafficking i Kina.[172] Även CCCWA kontaktas med flera frågor om bland annat risker för barnhandel, möjlighet för staten att kontrollera barnhandel och effektiviteten i åtgärder mot barnhandel.[173] CCCWA återkommer med följande svar:

> Regarding the issues you raised in the mail, we attached great attention to them and made careful studies. However, we have little idea of the specific sources of the condition and problems presented, in addition, duties related to some of them fall out of our jurisdiction, therefore we could hardly give answers at this moment.[174]

De svenska adoptionsorganisationerna avslutar sin förmedlingsverksamhet i Kina

De svenska adoptionsorganisationerna AC, BV och FFIA har avvecklat sin förmedlingsverksamhet i Kina vid olika tidpunkter.

FFIA meddelade 2013 att de skulle avveckla sin verksamhet i Kina under 2014. Anledningen var utvecklingen med färre över-

[169] MFoF, mejl från UD 20-05-22, dnr 3.1.2:1150/19 nr 32.
[170] MFoF, mejl till Brian Stuy 2022-05-12, dnr 3.1.2:1123:16/19.
[171] MFoF, mejl från Brian Stuy 2022-05-14, dnr 3.1.2:1123:19/19.
[172] MFoF, mejl från ISS 2020-06-05, dnr 3.1.2:1123/19, nr 35.
[173] MFoF, mejl till CCCWA 2020-05-29, dnr 3.1.2:1150:34/19.
[174] MFoF, brev från CCCWA 2020-06-17, dnr 3.1.2:1150:43/19.

givna barn och fler nationella adoptioner. Det hade enligt FFIA också blivit svårare att matcha de sökande med barn i CPIS-systemet.[175]

BV återtog i oktober 2020 efter styrelsebeslut sin auktorisationsansökan för Kina. Anledningen var att BV upplevde att adoptionsprocessen i Kina blivit allt svårare. De barn som var i behov av internationell adoption hade sådana svårigheter att BV hade svårt att hitta familjer som hade resurser att möta barnens behov. BV hade i praktiken inte förmedlat någon adoption från Kina sedan 2018.[176]

Även AC meddelade i oktober 2020 att AC:s styrelse beslutat att avsluta adoptionerna från Kina. AC ville med anledning av detta ändra sin auktorisationsansökan till att enbart omfatta avslut av två pågående ärenden i Kina.[177] I MFoF:s handläggning av AC:s nya ansökan ställer MFoF flera frågor till AC om risk för korruption, om det finns uppgifter om handel med barn och om de bedömer att vidtagna åtgärder är effektiva. AC hänvisar bland annat till Hunanskandalen, att det förts en dialog mellan de svenska och kinesiska aktörerna om detta, att Kina vidtagit åtgärder och också ratificerat 1993 års Haagkonvention därefter. AC skriver också ”Den svenska myndigheten har, såvitt vi vet, därefter kontinuerligt tagit upp frågan om risken för oegentligheter vid adoption av barn från Kina med den kinesiska centralmyndigheten och svenska ambassaden i Peking”. Vidare skriver AC: ”CCCWA vidtog åtgärder för att säkerställa att barnhandel inte skulle inträffa igen, bland annat genom återkommande kontroller och utbildningar av lokala provinsmyndigheter samt barnhem i hela landet. Sedan 2019 togs också vårdavgiften bort som ingick i adoptionsavgiften till Kina. Borttagandet av vårdavgiften var ett led i att anpassa adoptionsverksamheten till de intentioner som finns i Haagkonventionen.” Det dröjer till december 2021 då MFoF meddelar AC att de avser att besluta om auktorisationsansökan. MFoF bifogar en lista på underlag som ligger till grund för beslutet (bland annat ISS Country Situation China-report från 2017 och UD:s MR-rapport för Kina från 2019) och ger AC möjlighet att yttra sig om underlagen.[178] AC

[175] MIA, FFIA:s landrapport för Kina, dnr 3.3.2:367:1/14.
[176] MFoF, Beslut om avskrivning av ansökan om auktorisation, 2020-11-04, dnr AD 2019/1123.
[177] MFoF, dnr 3.1.2 1150/19 nr 72 och MFoF, Ansökan om auktorisation för Kina, för att avsluta två pågående ärenden, dnr AD 2021-876.
[178] MFoF, Angående er ansökan om auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling i Kina, dnr 3.1.2:876/21.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

svarar att de inte avser att kommentera underlagen för beslut.[179]
I januari 2022 meddelar AC att de önskar dra tillbaka sin auktorisationsansökan för Kina.[180] MFoF meddelar kort därefter till AC att de avskrivit auktorisationsansökan.[181]

MFoF kontaktar i februari 2022 Socialdepartementet, den svenska ambassaden i Beijing, CCCWA och ISS för att informera att det inte längre fanns någon svensk auktoriserad adoptionssammanslutning som har auktorisation för att förmedla barn för adoption från Kina.[182]

[179] MFoF, mejl från AC 2021-12-15, dnr AD 2021-876.
[180] MFoF, mejl från AC 2022-01-04, dnr AD 2021-876.
[181] MFoF, mejl till AC 2022-01-11, dnr AD 2021-876.
[182] MFoF, dnr AD 2021-876.

8 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Polen

8.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Polen är det land i Europa varifrån flest barn har adopterats till Sverige. Adoptionerna har skett under hela den undersökta perioden, men antalet var särskilt högt de första åren på 1990-talet. Adoptionsverksamheten i Polen skiljer sig åt från andra länder genom att den främst började genom en stor mängd privata adoptioner. En stor andel av adoptionerna har genomförts som privata och enskilda adoptioner (cirka 70 procent). Från 1992 har fyra auktoriserade sammanslutningar verkat i Polen. Det finns ingen aktiv auktorisation för Polen i dag. I dag kan internationell adoption endast komma i fråga vid familjeåterförening, släktingadoption och för barn som man inte hittat familjer för i Polen (barn med funktionsnedsättning eller sjukdom). Detta innebär att polska barn i princip inte längre adopteras till andra länder.

Vår granskning av adoptioner från Polen har omfattat dokumentation från myndigheter och de fyra adoptionsorganisationer som har förmedlat adoptioner från Polen. Vi har intervjuat företrädare för tillsynsmyndigheten samt verksamma inom adoptionsorganisationerna under olika perioder. Under ett besök i Polen i februari 2023 intervjuade vi företrädare för myndigheter och organi-

sationer samt forskare och enskilda personer. Därtill har 41 privata och enskilda adoptionsakter mellan 1978 och 1999 granskats.

8.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Vår granskning visar att det har förekommit oegentligheter i privata och enskilda adoptioner från Polen till Sverige, främst under 1980- och 1990-talen. Det handlar bland annat om handel med barn och att svenska par kringgått systemet för internationella adoptioner på olika sätt. Svenska myndigheter har accepterat förfaranden som försvårat en bedömning av om en adoption är till barnets bästa. Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande:

- Svenska par har betalat gravida polska kvinnor för att resa till Sverige och föda sitt barn här. När barnet fötts har modern placerat barnet hos det svenska paret samt skrivit på ett intyg att hon vill att de adopterar barnet. Det svenska paret har sedan adopterat barnet i svensk domstol. Svenska myndigheter har haft svårt att förhindra verksamheten.
- Svenska män har felaktigt bekräftat faderskapet till barn som fötts av polska kvinnor. Den svenska mannen har fått ensam vårdnad om barnet och senare har hans svenska fru adopterat barnet i Sverige. Uppenbart oriktiga faderskap ska inte registreras i Sverige men enligt Skatteverket finns ett mörkertal där de inte känner till eller misstänker att faderskapsbekräftelsen är oriktig.
- Det har förekommit att svenska par har betalat mödrar, barnhemsföreståndare och olika mellanhänder för att få adoptera barn från Polen.
- I de privata och enskilda adoptionsakterna vi granskat är dokumentationen bristfällig, till exempel vad gäller barnets bakgrund och hur barnet blivit tillgängligt för adoption. Det saknas ett särskilt samtyckesdokument i samtliga granskade akter. Det innebär att det inte kunnat säkerställas att adoptionen har varit till barnets bästa och det försvårar även den adopterade personens möjlighet att söka sitt ursprung.

– Tillsynsmyndigheten har på olika sätt försökt att förhindra såväl handel med barn som kringgående av adoptionsprocessen men det var först när Polen ratificerade 1993 års Haagkonvention 1995 och skärpte sin reglering som problemen med de privata och enskilda adoptionerna minskade. Från och med 1994 krävde Polen att alla internationella adoptioner skulle gå genom mottagarländernas auktoriserade organisationer.

8.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Polen

Polen är det land i Europa varifrån flest barn, cirka 1 675, har adopterats till Sverige. Adoptionerna har skett under hela den aktuella perioden, men antalet var särskilt högt de första åren på 1990-talet. Fram till och med 1990 förekom det endast privata och enskilda adoptioner från Polen och en stor andel av adoptionerna har genomförts som privata eller enskilda adoptioner (cirka 70 procent).[1] Från 1992 har fyra auktoriserade sammanslutningar verkat i Polen. Det finns ingen aktiv auktorisation för Polen i dag. I tabell 8.1 redovisas antal adopterade barn uppdelat per år 1969–2019. Under 1960-talet genomfördes drygt 50 adoptioner från Polen.

Tabell 8.1 Antal adoptioner från Polen per år, 1969–2019

År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal
1969	30	**1980**	27	**1990**	120	**2000**	36	**2010**	18
1970	29	**1981**	21	**1991**	124	**2001**	34	**2011**	13
1971	48	**1982**	18	**1992**	125	**2002**	26	**2012**	15
1972	35	**1983**	40	**1993**	70	**2003**	25	**2013**	16
1973	9	**1984**	44	**1994**	50	**2004**	21	**2014**	19
1974	8	**1985**	32	**1995**	27	**2005**	27	**2015**	10
1975	12	**1986**	48	**1996**	36	**2006**	18	**2016**	14
1976	10	**1987**	78	**1997**	43	**2007**	25	**2017**	7
1977	9	**1988**	53	**1998**	37	**2008**	17	**2018**	
1978	16	**1989**	69	**1999**	37	**2009**	14	**2019**	1
1979	14								

Källa: MFoF.

[1] Egen uträkning utifrån att de fyra adoptionsorganisationerna har förmedlat cirka 560 barn av 1 675 barn totalt.

8.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Polen

8.4.1 Mycket få internationella adoptioner under kommunisttiden

Internationella adoptioner var länge mycket ovanligt i Polen. De utgjorde bara två procent av alla adoptioner under perioden 1945 till 1983. Adoptanterna var ofta släktingar till barnet eller av polskt ursprung.[2] Det handlade inte alltid om att etablera ett föräldra-barnförhållande utan om att förbättra levnadsvillkoren för barnet. På 1970-talet adopterades till exempel barn av judisk härkomst utomlands på grund av situationen med antisemitiska inslag inom det regerande kommunistpartiet i Polen. Majoriteten av dessa adoptioner skedde till familjer med polska rötter som bodde utomlands.[3]

8.4.2 De internationella adoptionerna tog fart när Polen öppnades upp mot väst

Från 1983, i samband med att landet började att öppnas mot väst, började antalet internationella adoptioner öka kraftigt. Samtidigt uppmärksammades att sådana adoptioner inte alltid beslutades för barnets bästa. Bristen på särskilda regler för internationella adoptioner ledde till olika former av missbruk, särskilt vid enskilda adoptioner.[4]

Det har främst varit barn som omhändertagits av sociala myndigheter och där föräldrarna har fråntagits vårdnaden om barnet, som har adopterats internationellt. Det har varit sällsynt med övergivna barn i Polen, oftast har föräldrarna kunnat identifieras efter sökning i närområdet.[5]

[2] M. Staszewska (2005), *Internationellqa adoptioner i polsk och svensk rätt med särskild tonvikt på förhållanden mellan båda länderna*. Juridiska institutionen Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, s. 20 med hänvisning till Tadeusz Smyczynski. Prawo rodzinne i opiekuncze, (Familje- och vårdnadsrätten). 2003, s. 547.
[3] Möte med Elzbieta Holewinska-Lapinska i Warszawa 2023-02-01.
[4] Möte med Elzbieta Holewinska-Lapinska i Warszawa 2023-02-01.
[5] MIA. *Barnen Framför Allt, BF, Resa till Polen 20–24 maj 2013.* Inkom till MIA den 30 januari 2014 dnr 3.3.4:208:7/13.

8.5 Aktörer, lagstiftning och den svenska adoptionsprocessen i Polen

8.5.1 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Polen

NIA, MIA och därefter MFoF har gett auktorisation för att förmedla adoptioner från Polen och myndigheten har utövat tillsyn.

Under perioden 1985 till 1996 har socialnämnden haft ansvar för att pröva tillförlitligheten av det förmedlingssätt den sökande avser att använda sig av vid enskild adoption. Yttrande skulle inhämtas från NIA. Sedan 1997 har NIA, MIA och därefter MFoF ansvarat för att pröva om förmedlingssättet vid enskild adoption är godtagbart.

Till en början var det Kungl. Majt som prövade om det polska adoptionsbeslutet kunde godkännas i Sverige. Från 1975 och fram till och med 1976 ansvarade Justitiedepartementet för att godkänna besluten. 1977 tog Socialstyrelsen vid, följt av NIA och MIA. Sedan 1995 har det polska adoptionsbeslutet gällt automatiskt i Sverige med anledning av Polens ratificering av 1993 års Haagkonvention.

Utrikesdepartementet och den svenska ambassaden i Warszawa har bistått Justitiedepartementet, NIA, MIA och därefter MFoF och svenska domstolar med information om den polska adoptionslagstiftningen. Sedan 2005 har MIA och därefter MFoF samrått med ambassaden i Warszawa inför beslut om auktorisation.

Sverige har inte haft något avtal om adoptioner med Polen

I början av 1970-talet förekom en del adoptioner av polska barn till Sverige och Sverige inledde då diskussioner med Polen om ett avtal. När ett avtal låg klart för undertecknande stoppades dock avtalet på grund av en enskild svensk adoptivfamiljs handlande. I en PM om hur man adopterar polska barn hade familjen bland annat beskrivit hur man kunde växla pengar svart till en mycket förmånligare kurs i Polen.[6]

[6] NIA. *Kort bakgrund om adoptioner från Polen.* 1984-03-08. Doss 49:68.

8.5.2 Verksamheten började med privata adoptioner

Under senare delen av 1970-talet förekom inte så många adoptioner från Polen men de ökade igen i början av 1980-talet. Dessa förmedlades genom polacker bosatta i Sverige.[7] Adoptionsverksamheten i Polen skiljer sig åt från andra länder genom att den främst började genom ett stort antal privata adoptioner. Trycket var stort på adoptioner från Polen och många ville adoptera direkt från sjukhus eller efter överenskommelse med biologiska mödrar de hade kontakt med. NIA fick yttra sig i många ärenden om förmedlingssättets tillförlitlighet. Vissa ärenden kunde NIA godkänna, till exempel när det gällde adoption genom de polska myndigheterna, men i många ärenden var NIA tvungen att avråda från att gå vidare med en adoption genom det förmedlingssätt som angetts.

I slutet av 1980-talet började de polska myndigheterna kräva att adoptioner skulle förmedlas genom särskilda organisationer i syfte att öka kontrollen över verksamheten. NIA blev då kontaktad av en familj som själva adopterat barn från Polen, och som sedan hjälpt andra att adoptera. Frågan var om någon av de svenska adoptionsorganisationerna skulle kunna ta över och arbeta med den aktuella kontakten. Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA) och Barnen framför allt (BFA) gick tillsammans igenom ärendet, granskade kontakten och diskuterade om de skulle kunna inleda ett samarbete där. FFIA bedömde att de inte hade möjlighet att lägga ner den tid och de resurser som skulle krävas. BFA däremot hade under en tid haft en nedgång i adoptionerna och ville utvidga verksamheten. BFA fick auktorisation för Polen 1992 vilket innebar en lättnad för NIA eftersom de inte längre behövde yttra sig över varje ärende som rörde den aktuella kontakten.[8]

[7] NIA. *Kort bakgrund om adoptioner från Polen*. 1984-03-08. NIA 49:68/84.
[8] C. Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 116.

8.5.3 Svenska adoptionsorganisationer som varit aktiva i landet

Från och med 1991 har fyra adoptionsorganisationer haft auktorisation för adoptionsförmedlingsverksamhet i Polen.

Barnen framför allt (BFA)

BFA hade auktorisation från 1992 till 2019 och har förmedlat 461 barn från Polen. BFA samarbetade med samtliga tre polska adoptionsorganisationer. Enligt BFA hade många av barnen särskilda behov i större eller mindre omfattning. Åldrarna på barnen varierade mellan ett år till över nio år och det fanns många syskonpar och flera syskontrios som förmedlades till familjer via BFA.

BFA hade under alla år organisationen var verksam en och samma person anställd i Polen som hjälpte de svenska familjerna praktiskt i landet bland annat med tolkhjälp och var bland annat behjälplig både på besök på barnhem samt i domstolsförhandling.

I januari 2017 förändrade det polska ministeriet reglerna för internationell adoption. Under hösten 2018 fattade BFA:s styrelse beslut om att inte ha kvar familjer på väntelistan för adoption från Polen och man valde därefter 2019, när auktorisationen löpte ut, att inte ansöka om en förnyad auktorisation.

Adoptionscentrum (AC)

AC hade auktorisation för Polen mellan 1991 och 1992 och förmedlade 18 barn. Flera av dessa adoptionsärenden tycks ha inletts som enskilda adoptioner som i slutskedet överfördes till AC för genomförande. Adoptionerna genomfördes i samarbete med polska Towarzystwo Prazyjaciol Dzieci (TPD).[9] AC avslutade sin verksamhet eftersom verksamheten inte utvecklades som AC önskade. Den reglering av adoptionerna som AC trodde skulle ske genomfördes inte utan enskilda adoptioner fortsatte vid sidan av de organiserade.[10] Flera av de barn som AC tilldelades för förmedling var svårplacerade och AC hade inte tillräckligt många familjer som

[9] NIA. Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 26 mars 1992, dnr 69:135/92.
[10] AC. *Rapport om adoptionsverksamheten i Polen och Bulgarien*. 92-12-23. Inkom till NIA den 29 december 1992, dnr 63:601/92.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kunde ta emot barn med stora särskilda behov. De familjer som kontaktade AC efter att de slutat förmedla barn från Polen hänvisades till Adoptionsgruppen Skaraborg.[11]

AC ansökte om auktorisation igen 1999 men drog tillbaka ansökan efter att en företrädare för den statliga polska adoptionsorganisationen informerat NIA om att det räckte med att en svensk adoptionsorganisation förmedlade barn från Polen. Företrädaren meddelade samtidigt att samarbetet med BFA var välfungerande.

Adoptionsgruppen Skaraborg (AGS)

AGS hade auktorisation under perioden 1992 till april 2000. Statistik över vissa år saknas men AGS verkar ha förmedlat mellan 10 och 20 barn per år under auktorisationstiden, alltså totalt omkring 80 barn. AGS var initialt auktoriserat för samarbete med TPD, senare även med både den statliga och den katolska organisationen. AGS hade en kontaktperson i Polen som bistod med kontakterna i Polen. Kontaktpersonen arbetade på svenska ambassaden i Warszawa. AGS beslutade den 27 mars 1999 att förmedlingen från Polen skulle upphöra. AGS fann att det var svårt att hitta lämpliga föräldrar till de svårplacerade barn som polska myndigheter föreslog för adoption.

Stiftelsen Frösunda Solidaritet – Internationella Adoptioner

Stiftelsen Frösunda Solidaritet var auktoriserad från oktober 2002 till och med 2003. Stiftelsen samarbetade med de tre polska adoptionsorganisationerna och hade en person anställd i Polen men förmedlade endast ett barn, en adoption som slutfördes i mars 2003. Stiftelsen ansökte om förnyad auktorisation för 2004 men ansökan återkallades.

[11] NIA. Tjänsteanteckning från telefonsamtal 1992-11-27, dnr ad 69/601:92.

8.5.4 Aktörer i Polen

Före 1994 behövde adoptioner inte gå via en organisation utan personer som ville adoptera ett polskt barn kunde vända sig direkt till ett barnhem eller till enskilda personer som förmedlade kontakt med ett barnhem. Det var regionala adoptionscentrum som förmedlade både nationella och internationella adoptioner. Beslut om adoption fattades av de lokala domstolarna.

År 1990 träffade hälsoministeriet ett avtal med organisationen Towarzystwo Prazyjaciol Dzieci (TPD)[12] om olika former av omvårdnad av barn där även adoption ingick. TPD ingick därefter avtal med adoptionsorganisationer i andra länder. Eftersom det inte fanns någon lagstiftning som reglerade internationella adoptioner fanns det dock fortfarande inget krav på att adoptionerna skulle kanaliseras genom TPD.

Som ett led i Polens ratificering av 1993 års Haagkonvention flyttades ansvaret för adoptioner från hälsoministeriet till utbildningsministeriet 1994[13] och då bildades även en statlig adoptionsmyndighet.[14] Två aktörer fick ansvar för att förmedla internationella adoptioner: den statliga adoptionsmyndigheten och TPD. Alla internationella adoptioner måste gå via dessa två aktörer vilket innebar att det inte längre gick att adoptera ett barn direkt via ett barnhem. År 1998 fick även Katolska adoptionsorganisationen[15] tillstånd att förmedla internationella adoptioner.[16]

År 1999 flyttades ansvaret för adoptioner till Ministeriet för familje- och socialpolitik som då också blev centralmyndighet enligt 1993 års Haagkonvention. År 2012 fick de ansvar för att godkänna de utländska organisationer som får samarbeta med de polska adoptionsorganisationerna.

År 2017 beslutade Ministeriet för familje- och socialpolitik att den statliga adoptionsmyndigheten skulle ansvara för att föra ett centralt register över de barn som behöver adoption och kvalificera barn för internationell adoption. Samtidigt fick två aktörer tillstånd

[12] Towarzystwo Prazyjaciol Dzieci bildades 1919 och var en landsomfattande organisation som arbetade med skydd och placering av barn.
[13] Utbildningsministeriet blev centralmyndighet år 1995 när Polen ratificerade 1993 års Haagkonvention.
[14] Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny.
[15] Katolicki Ośrodek Adopcyjny.
[16] Katolska adoptionsorganisationen bildades av biskopen i Warszawa år 1994 som en icke statlig organisation. Före år 1998 förmedlade de endast nationella adoptioner.

att förmedla internationella adoptioner: den statliga adoptionsmyndigheten och Katolska adoptionsorganisationen. På grund av det låga antalet internationella adoptioner är det dock i praktiken endast Katolska adoptionsorganisationen som förmedlar internationella adoptioner i dag.[17]

8.5.5 Före 1995 saknades det regler om internationell adoption i Polen

Sökanden kunde vända sig direkt till ett barnhem

Den polska familje- och vårdnadslagen reglerade fram till 1995 endast förutsättningarna för nationell adoption. Det fanns inga särskilda regler för internationella adoptioner utan de behandlades på samma sätt som nationella adoptioner. Subsidiaritetsprincipen tillämpades inte. För utländska sökanden krävdes dock att det fanns en anknytning till Polen från båda eller ena partens sida. Anknytningen kunde vara:

- släktskap med barnet,
- innehav av polskt medborgarskap eller polsk nationalitet och upprätthållande av banden med fosterlandet, kunskaper i polska och bevarande av polska traditioner i hemmet,
- särskilda förtjänster när det gällde att främja goda förbindelser mellan Polen och det land där adoptanterna bodde.[18]

Det sistnämnda kunde vara att sökanden deltagit i insamlingar för Polen.[19] Samtycke till adoptionen skulle lämnas av barnets föräldrar såvida de inte var frântagna vårdnaden om barnet, var okända eller det fanns svåra hinder för inhämtande av samtycke. Samtycke kunde tidigast lämnas en månad efter barnets födelse.[20] Även om faderskapet var fastställt av domstol var faderns medgivande inte nödvändigt om han inte var vårdnadshavare för barnet.[21]

[17] Möte med Ministeriet för familje- och socialpolitik i Warszawa 2023-02-01.
[18] UD. Fax från svenska ambassaden i Warszawa till Utrikesdepartementet den 10 december 1985, R 34 Ep.
[19] NIA. Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 1 juni 1987, inkom till NIA 1987-06-04, dnr 72:203/87.
[20] UD. 1985-04-04 nr 58 R34.
[21] UD. Sveriges ambassad Warszawa. *Adoptionslagstiftningen i Polen*. 1985-05-09 nr 77 R 34.

Det var regionala adoptionscentrum (länsadoptionscentra) som förmedlade både nationella och internationella adoptioner. Det fanns ingen tillsynsmyndighet. Personer som ville adoptera ett polskt barn kunde vända sig direkt till ett barnhem eller till enskilda personer som förmedlade kontakt med ett barnhem. Beslut om adoption fattades av de lokala domstolarna[22] och NIA prövade om det polska adoptionsbeslutet kunde godkännas i Sverige.

År 1990 fick TPD ett särskilt ansvar för adoptioner men adoptioner fortsatte att kanaliseras utanför deras kontroll

Under slutet av 1980-talet ökade de internationella adoptionerna dramatiskt och hälsoministeriet behövde vidta åtgärder för att styra upp verksamheten. Inför Polens ratificering av barnkonventionen[23] slöt hälsoministeriet år 1990 ett avtal med organisationen TPD om olika former av omvårdnad av barn där även adoption ingick. Deras ansvar gällde huvudsakligen barn från tre år. I första hand skulle barnet adopteras till en polsk familj. Om lämplig polsk familj inte kunde föreslås inom en månad kunde en utländsk familj komma i fråga. TPD ingick avtal med ett antal adoptionsorganisationer i andra länder. Syftet var att alla ansökningar från utländska adoptivföräldrar skulle göras genom en auktoriserad adoptionsorganisation för att minska de internationella adoptionerna och få kontroll över de utländska aktörerna. Detta accepterades dock inte av alla TPD:s lokala kontor och regionala barn- och mödravårdsmyndigheter.[24] Eftersom det inte fanns någon lagstiftning som reglerade internationella adoptioner fortsatte internationella adoptioner att kanaliseras utanför TPD:s kontroll direkt av de regionala adoptionscentrumen. Justitieministern uppmanade domstolarna att kontakta TPD i adoptionsärenden och ta reda på om man hade letat tillräckligt länge efter polska familjer till barnet.[25]

I ett brev 1990 till NIA skrev svenska ambassaden att även om det i varje enskilt ärende borde prövas om barnet kan adopteras av en polsk familj gjordes detta i allmänhet inte. Om det var en bra ut-

[22] NIA. *Rapport från NIA:S besök i Warszawa 25–28 februari 1991 – se även kortfattad första rapport mars 1991*, dnr 72:338/91.
[23] Polen ratificerade barnkonventionen 1991.
[24] NIA. *Rapport från NIA:S besök i Warszawa 25–28 februari 1991 – se även kortfattad första rapport mars 1991*, dnr 72:338/91.
[25] Möte med Elzbieta Holewinska-Lapinska i Warszawa 2023-02-01.

ländsk familj som ville adoptera ett barn så godkände domstolen i allmänhet adoptionen. Det förekom direktkontakter mellan adoptivföräldrar och advokater eller med modern till ett barn som skulle lämnas för adoption även om man slutligen måste ha ett domstolsbeslut på adoptionen.[26]

Polens Högsta domstol slog fast att subsidiaritetsprincipen skulle tillämpas vid internationell adoption

Polen ratificerade FN:s barnkonvention 1991 och det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi 2005. I samband med ratificeringen av barnkonventionen reserverade sig Polen delvis mot artikel 7 och behöll adoptivföräldrarnas rätt att hålla det adopterade barnets ursprung hemligt. Denna reservation drogs tillbaka först 2013.[27]

År 1992 kom en dom från Polens Högsta domstol som gällde tolkningen av barnkonventionen i förhållande till Polens adoptionsverksamhet. Högsta domstolen slog bland annat fast att subsidiaritetsprincipen gällde i Polen trots att den inte var lagreglerad i den polska lagstiftningen. Det innebar att internationell adoption endast fick ske om det inte fanns några möjligheter att placera barnet i en foster- eller adoptionsfamilj i Polen. Vidare konstaterade Högsta domstolen att barnets bästa ska ha avgörande betydelse vid beslut om internationell adoption. Högsta domstolen prövade även frågan om hur förmedlingen av internationella adoptioner skulle organiseras och kom fram till att monopol inte fick förekomma. Däremot krävde artikel 20 d och e samt artikel 35 i barnkonventionen att adoptionsförmedling ska drivas av kompetenta och specialiserade organ som samarbetar med motsvarande utländska organisationer.

Som ett svar på Högsta domstolens dom meddelade Utbildningsministeriet 1993, att de ämnade genomföra en omorganisation av de 39 adoptionscentra som drivits av TPD. Syftet var att bryta TPD:s monopol.[28]

[26] NIA. Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 23 november 1990, dnr 72:338/90.
[27] E. Maciejewska-Mroczek och A. Witeska-Młynarczyk (2021), *Managing the Past in the Context of (Dis) Closed Adoption in Poland*. La Revue des Sciences Sociales. 66 2021, s. 78 ff.
[28] NIA. Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA. *Adoptionscentra* den 18 mars 1993 dnr 72/195/93.

År 1994 antogs en policy om att sökande måste använda sig av en auktoriserad organisation i sitt hemland

I augusti 1994 utfärdade det polska utbildningsministeriet en kungörelse om att alla internationella adoptioner skulle gå genom mottagarländernas auktoriserade organisationer. Sökande kunde inte längre vända sig direkt till regionala adoptionscenter med sina ansökningar utan endast länsadoptionscentret i Warszawa fick besluta att ett barn fick lämnas för adoption till utlandet. Först måste man ha sökt efter adoptivfamilj i Polen under sex månader. Länsadoptionscentret och TPD fick endast samarbeta med auktoriserade organisationer i utlandet.

8.5.6 År 1995 infördes regler om internationella adoptioner

Efter att FN:s barnrättskommitté uppmanat Polen att stärka skyddsåtgärderna vid internationell adoption[29] ratificerade Polen 1993 års Haagkonvention den 1 oktober 1995. Dessutom infördes två bestämmelser om internationell adoption i den polska lagen om familj- och vårdnadsfrågor: subsidiaritetsprincipen lagreglerades och det infördes en obligatorisk prövotid (kontaktperiod).

De regionala adoptionscentrumen ålades att först söka efter adoptivföräldrar i sin region i tre månader. Om de inte hittade en lämplig familj måste de skicka barnets uppgifter till ett centralt register hos den statliga adoptionsmyndigheten i Warszawa som letade efter adoptivföräldrar i hela Polen. Om den statliga adoptionsmyndigheten inte hittade adoptivföräldrar i Polen inom tre månader kunde de kvalificera barnet för internationell adoption.[30] Tiden för hur länge myndigheterna sökt en nationell lösning före internationell adoption synes ha fluktuerat mellan åren. I BFA:s auktorisationsansökan 2011 och 2012 står att de lokala adoptionsmyndigheterna sökte en familj i en månad och den statliga adoptionsmyndigheten i en månad vilket innebar att man sammanlagt sökte en nationell lösning under två månader.[31] I auktorisations-

[29] The Committee on the rights of the child. *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Poland*, CRC/C/15/Add.31 15 January 1995.
[30] MIA. Beslut om auktorisation BFA – Polen den 8 oktober 2007, dnr 61:502/07.
[31] NIA. Ansökan från BFA om auktorisation för Polen den 29 augusti 2011. Inkom till MIA den 31 augusti 2011 dnr 61:602/11 nr 1 och Ansökan om auktorisation Polen den 26 augusti 2012. Inkom till MIA den 30 augusti 2013 dnr 3.1.2:535/13 nr 1.

ansökan 2015 står att den sammanlagda tiden var tre till fyra månader.[32]

Tre organisationer fick auktorisation för att förmedla internationella adoptioner

När den statliga adoptionsmyndigheten kvalificerat barnet för internationell adoption fick någon av de tre aktörerna (den statliga adoptionsmyndigheten, TPD eller Katolska adoptionsorganisationen) i uppdrag att hitta en lämplig utländsk adoptivfamilj till barnet. Detta innebar att det inte längre var tillåtet för utländska sökanden att vända sig direkt till ett barnhem för att adoptera ett barn.

Domstolsprocessen skulle ske i två steg

Prövotiden vid internationell adoption innebar att domstolsprocessen nu skulle ske i två steg. Först beslutade domstolen om en kontaktperiod mellan barnet och de blivande adoptivföräldrarna. Efter prövotiden bedömde domstolen om adoptionen var till barnets bästa och därefter fattade domstolen beslut om adoption.[33]

Polen ville ha två uppföljningsrapporter per år under de första tre åren efter adoptionen och därefter en rapport per år till dess barnet (eller yngsta syskonet om det gällde en syskonskara) fyllt sju år. Om barnet hann fylla sju år innan de tre första obligatoriska rapporteringsåren var till ända fick man inte sluta rapportera. Tre år var minsta rapporttiden för alla barn oavsett ålder.[34]

8.5.7 En ny lag om familjestöd och fostervård 2012

Den 1 januari 2012 trädde en ny lag om familjestöd och fostervård i kraft som ytterligare skärpte kontrollen av att adoptionen är till barnets bästa.[35] Ministeriet för familje- och socialpolitik fick ansvar

[32] MIA. Ansökan från BFA om auktorisation för Polen den 22 oktober 2015. Inkom till MIA den 23 oktober 2015 dnr 3.1.2:494:10/15.
[33] NIA. *NIA informerar 3.1999*.
[34] NIA. *NIA informerar 3.1999* och MIA. *Polen Landsammanställning*. 2010, dnr 49:190/10.
[35] Möte med Ministeriet för familje- och socialpolitik i Warszawa 2023-02-01.

att godkänna de utländska organisationer som får samarbeta med de polska adoptionsorganisationerna.

8.5.8 I dag adopteras i princip inga polska barn internationellt

I dag kan internationell adoption endast komma i fråga vid familjeåterförening, släktingadoption och för barn som man inte hittat familjer för i Polen (barn med funktionsnedsättning eller sjukdom). Detta innebär att polska barn i princip inte längre adopteras till andra länder. År 2022 genomfördes sju internationella adoptioner och 2 710 nationella adoptioner. Det har legat på ungefär samma nivå de senaste åren.[36]

Adoptionsprocessen

Alla 16 regioner i Polen måste ha minst ett adoptionscentrum. I februari 2023 fanns det 64 regionala adoptionscentrum.[37] I varje region utser Ministeriet för familje- och socialpolitik ett regionalt adoptionscentrum som ska föra en adoptionsbank. De regionala adoptionscentrumen samarbetar med barnhem och organisationer som ansvarar för fosterhem. Om ett barn är aktuellt för adoption skickas information om barnet till den regionala informationsbanken som letar efter familj nationellt. Om det inte finns någon lämplig familj nationellt skickas information om barnet från den regionala till den nationella informationsbanken hos den statliga adoptionsmyndigheten. Den statliga adoptionsmyndigheten kvalificerar barnet för internationell adoption och skickar informationen till Katolska adoptionsorganisationen.[38] Efter det att Katolska adoptionsorganisationen har hittat en lämplig familj till barnet ska Ministeriet för familje- och socialpolitik utfärda ett tillstånd till adoptionen enligt 1993 års Haagkonvention. Därefter kan adoptivföräldrarna lämna in en ansökan om adoption till domstol i Polen. Det sker en första förhandling då domstolen bestämmer om en prövotid under vilken de blivande adoptivföräldrarna vistas i Polen

[36] Möte med Ministeriet för familje- och socialpolitik i Warszawa 2023-02-01.
[37] Möte med Ministeriet för familje- och socialpolitik i Warszawa 2023-02-01.
[38] Möte med Statliga adoptionsmyndigheten (Wojewodzki Osrodek Adopcyjny) i Warszawa 2023-02-02.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tillsammans med barnet för att se att adoptionen är till barnets bästa. Prövotiden är minst 14 dagar men kan vara längre, domstolen avgör tiden utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Efter avslutad prövotid hålls en ny förhandling där domstolen beslutar om adoptionen. Därefter utfärdar domstolen ett intyg enligt artikel 23 i 1993 års Haagkonvention (Haagintyg). När adoptionen har vunnit laga kraft utfärdas en ny födelseattest med adoptivföräldrarnas namn i stället för de ursprungliga föräldrarnas namn.

8.6 Generellt om oegentligheter i Polens adoptionsverksamhet

8.6.1 Inledning

I detta avsnitt går vi igenom vad som har framkommit generellt om oegentligheter i de internationella adoptionerna från Polen.

Den explosionsartad ökningen av adoptioner efter kommunismens fall blev grogrund för oegentligheter

I kölvattnet av de kommunistiska regimernas fall i Östeuropa ökade adoptionerna explosionsartat från länder som Rumänien, Bulgarien, de baltiska staterna och Ryssland i början av 1990-talet. Även adoptionerna från Polen ökade kraftigt när Polen började att öppnas mot väst i mitten på 1980-talet. På den tiden hade Polen inte någon särskild reglering för internationella adoptioner och det fanns inte heller någon myndighet som övervakade verksamheten. Adoptanter kunde vända sig direkt till ett barnhem för att adoptera ett barn eller till enskilda personer som förmedlade kontakt med ett barn. Även om domstol fattade beslut om adoptionen blev avsaknaden av regler och tillsyn en grogrund för olagliga och oetiska ageranden. Enligt FN:s särskilda rapportör mot försäljning och sexuell exploatering av barn, ökar risken för oegentligheter när antalet internationella adoptioner plötsligt och snabbt ökar i ett ursprungsland eftersom den befintliga infrastrukturen inte klarar av att hantera verksamheten.[39]

[39] UN. Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography. A/HRC/34/55, thirty-fourth session 27 february-24 March 2017, p. 60.

En polsk studie visade på oegentligheter under 1990-talet

Forskaren Elzbieta Holewinska-Lapinska har i sin avhandling ”Foreign Adoptions in the Practice of Polish Courts” studerat internationella adoptioner från Polen mellan den 1 juli 1992 till den 1 juni 1993.[40] Under det året var Frankrike det största mottagarlandet, följt av Italien och sedan Sverige (15 procent av adoptionerna var till Sverige). Hennes studie visade att var fjärde internationell adoption kanaliserades genom TPD. I dessa adoptioner var inga advokater inblandade. I de adoptioner som förmedlades direkt från ett barnhem var advokater inblandade i 44 procent av ärendena. Det kan jämföras med de nationella adoptionerna då endast fem procent genomfördes med hjälp av en advokat. Enligt studien fanns indikationer på att det funnits ekonomiska vinster för advokaterna i dessa adoptioner. Enligt Holewinska-Lapinska innehöll många av adoptionerna olagliga element men att adoptionerna till Sverige var korrekta. Anledningen var att Sverige hade tydliga regler för adoptionsprocessen. De största problemen uppvisades i adoptionerna till Italien som krävde en prövotid om tre år innan adoptionen kunde beslutas i Italien. Juridiskt blev barnet adopterat i Polen men inte i Italien vilket kunde leda till att barnet hamnade på barnhem i Italien, adopterades av andra personer eller kom tillbaka till Polen.[41]

8.6.2 Det har förekommit handel med barn för adoption

Enligt uppgifter i media har polska barn sålts till personer i västerländska länder sedan början av 1990-talet. Ett friskt barn kunde kosta runt 25 000 USD.[42]

År 2013 rapporterades om att barn såldes på internet, antingen helt öppet eller så annonserades det som adoptioner, där mödrar sökte efter välbärgade adoptivföräldrar. En lagändring i Polen 2010 slog fast att det är straffbart att sälja människor till arbete, prostitution, pornografi och tiggeri, men lagen förbjöd inte uttryckligen försäljning av barn till en annan familj. Den typiska ”säljaren” upp-

[40] E. Holewinska-Lapinska*. (1998), Adopcje Zagraniczne w praktyce polskich sadów*. Instityt Wymiaru Sprawiedliwosci.
[41] Möte med Elzbieta Holewinska-Lapinska i Warszawa 2023-02-01.
[42] UD. Meddelande från Reuters. Sveriges ambassad i Warszawa. *Adoption av barn från Polen*, doss 72, dnr 506.

gavs vara en ung kvinna som ville sälja sitt barn främst på grund av sociala problem, arbetslöshet och dålig ekonomi. Utbudet av barn var så stort att det fanns rådgivningsverksamheter som erbjöd förmedling av köp och försäljning av barn. Flera fall av försäljning av barn hade prövats i domstol men domstolarna hade på grund av den oklara lagstiftningen inte kunnat klassa det som människohandel.[43]

8.6.3 Adoptionsprocessen har kringgåtts genom falska faderskapsbekräftelser

Nigel Cantwell[44] har, med hänvisning till en polsk rapport från 2013[45], beskrivit hur falska faderskapsbekräftelser använts för att kringgå adoptionsprocessen i Polen. Enligt rapporten var det fullt lagligt för en gravid kvinna i Polen att annonsera att hon ville ”ge upp” barnet i utbyte mot sjukvårdskostnader och andra kostnader. Efter födseln uppgav modern att ”klienten” var biologisk far och sedan avsade hon sig vårdnaden om barnet i domstol. Enligt den polska rapporten förmedlades endast en fjärdedel av adoptionerna i Polen 2005 av ett adoptionscentrum. Anledningen var att adoptionsprocessen var för lång och krävande. I rapporten kritiserade den polska kommissionären för barnets rättigheter[46] att den polska lagen tillät den biologiska modern att söka efter potentiella adoptanter eftersom det uppmuntrade till olagliga adoptioner.[47]

Att falska faderskapsbekräftelser har varit ett sätt att kringgå adoptionsprocessen i Polen beror på att det inte finns något hinder enligt den polska familjelagstiftningen för en man som inte är genetisk far att bekräfta faderskapet för ett barn.[48] Det görs inte heller någon kontroll av att den man som modern uppger som far är genetisk far till barnet.[49] Ibland har falska faderskap arrangerats direkt mellan den biologiska modern och de blivande adoptivföräldrarna och ibland har det arrangerats genom en mellanhand.

[43] Världen idag. *Nyfödda till salu i Polen*. Publicerad den 13 maj 2013.
[44] Nigel Cantwell är konsult inom området barns mänskliga rättigheter och har haft uppdrag för bland annat UNICEF och International Social Service (ISS).
[45] Rapporten ligger till grund för en artikel i The Economist: *Illegal Adoptions in Poland – Baby on Sale*. Publicerad 2013-07-26.
[46] Marek Michalak.
[47] Nigel Cantwell (2017), *The sale of children and illegal adoption*, s. 28.
[48] Se till exempel Europadomstolens dom den 18 maj 2006 *Rozanski mot Polen*.
[49] Möte med Ministeriet för familje- och socialpolitik i Warszawa den 1 februari 2023.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

År 2019 trädde en ny lag i kraft som bland annat innebar att den som ger bort eller tar emot ett barn för adoption utan rättsligt förfarande (till exempel genom falsk bekräftelse av faderskap) kan dömas till fängelse i upp till 5 år. Detsamma gäller den som lämnar ett barn för adoption mot ersättning.[50]

8.6.4 FN:s barnrättskommitté har uppmanat Polen att stärka skyddsmekanismerna vid internationell adoption

År 1995 rekommenderade barnrättskommittén Polen att se över 1968 års familjelagstiftning i syfte att förbättra skyddsmekanismerna vid internationell adoption. Barnrättskommittén uppmanade även Polen att ratificera 1993 års Haagkonvention.[51] År 2015 uppmanade barnrättskommittén Polen att avskaffa så kallade ”föradoptionscentrum” för barn under ett år, undvika stora vårdinstitutioner och påskynda utvecklingen av familjebaserad vård.[52] År 2019 uppmanade barnrättskommittén Polen att utarbeta detaljerade bestämmelser om principer för adoption, bland annat när det gällde adoptionscentrum och internationell adoption.[53]

8.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

8.7.1 Inledning

I detta avsnitt går vi igenom vilka oegentligheter som framkommit i den svenska adoptionsverksamheten i Polen, vad svenska aktörer känt till om oegentligheter och hur de agerat för att förhindra eller hantera oegentligheter.

Vid kommissionens besök i Polen var den samstämmiga bilden som gavs av de myndigheter, organisationer och tjänstepersoner vi

[50] HCCH (2021), *Questionnaire on the practical operation of the 1993 Adoption Convention. Prel. Doc. 3 of February 2020 for the Special Commission meeting in 2021*, p. 30.
[51] The Committee on the rights of the child. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Poland, CRC/C/15/Add.31 15 January 1995.
[52] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Poland.* CRC/C/POL/CO/3-4. 30 October 2015.
[53] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Poland.* CRC/C/POL/CO/5–6. 6 december 2021.

träffade att samarbetet med de svenska adoptionsorganisationer som förmedlat internationella adoptioner från Polen fungerat mycket bra. Ingen person gav något exempel på faktiskt konstaterade oegentligheter kopplade till Sverige. Vi har inte heller genom vår arkiv- och artikelsökning fått indikationer på oegentligheter i de adoptioner som förmedlats via de auktoriserade svenska adoptionsorganisationerna. Däremot finns uppgifter om att svenska par kringgått systemet för internationella adoptioner på olika sätt och oegentligheter i samband med privata och enskilda adoptioner främst under 1980- och 1990-talet. Enligt historikern Cecilia Lindgren lyckades Polen få bukt med de privata adoptionerna genom att successivt skärpa sin reglering och i stället inleda ett formellt samarbete genom svenska auktoriserade organisationer.[54]

Adoptionsmyndigheten har gjort fyra resor till Polen: 1987, 1991, 1994 och 2009. Den polska adoptionsorganisationen TPD har besökt Sverige vid flera tillfällen, bland annat 1973[55], 1982[56] och 1993[57]. Vid MIA:s samråd med svenska ambassaden i Warszawa 2011 svarade ambassaden att de inte haft anledning att betvivla att de internationella adoptioner som har genomförts i Polen har skett enligt gällande praxis och på ett etiskt godtagbart sätt.[58] År 2013 och 2015 svarade ambassaden att de inte hade kännedom om några oegentligheter rörande internationella adoptioner från Polen till Sverige.[59]

8.7.2 Under 1970- och 1980-talen förekom förmedling via enskilda personer

Under 1970- och 1980-talen förekom endast privata adoptioner från Polen till Sverige. Personer som ville adoptera ett polskt barn kunde vända sig direkt till ett barnhem eller till enskilda personer som förmedlade kontakt med ett barnhem. Enligt historikern Cecilia Lindgren förekom det regelmässigt att enskilda svenskar agerade förmedlare och hjälpte familjer att hitta barn att adoptera

[54] C. Lindgren (2010), s. 160.
[55] NIA. Protokoll 1973/74:1, 1973-09-21.
[56] NIA. Protokoll 1982-08-24.
[57] Telefax från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 8 februari 1993 samt svar den 24 mars 1993, inkom till NIA den 5 april 1993, dnr 72:60/93.
[58] MIA. E-post från svenska ambassaden i Warszawa till MIA den 20 september 2011, dnr 61:602:3/11 och 61:602:4/11.
[59] MIA. E-post från svenska ambassaden i Warszawa till MIA den 17 september 2013, dnr 3.1.2:535/13 och e-post den 9 oktober 2015, dnr 3.1.2:494/15.

i Polen. Enligt 7 kap. 54 § i 1960 års barnavårdslag (1960:97) fick enskild person eller sammanslutning i Sverige inte utan tillstånd av Socialstyrelsen bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. När lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp trädde i kraft gällde detta även personer med hemvist utomlands. NIA kunde med hjälp av rapportering från kommunerna få upplysningar om genom vilka kontakter barn anlände till Sverige. De förmedlare som identifierades kontaktades och informerades om vilka lagar och regler som gällde i Sverige. De kunde också kallas till NIA för samtal.[60] Vi har i arkivgenomgången hittat ärenden där NIA kontaktat enskilda personer som fungerat som förmedlare mellan svenska sökanden och barnhem i Polen.[61] I dessa ärenden har personerna förmedlat fem barn eller mer. Det har varit personer med polsk bakgrund bosatta i Sverige som bedrivit viss hjälpverksamhet gentemot polska barnhem.[62] I verksamhetsberättelsen för 1982/83 redogjorde NIA för att viss privat förmedling av barn från Polen tycktes förekomma och att nämnden skrivit till polska generalkonsulatet i frågan.[63]

NIA och svenska ambassaden såg inga tecken på oegentligheter under 1980-talet

År 1986 skrev NIA till svenska ambassaden i Warszawa att intresset för att adoptera barn från Polen var stort. Antalet yttranden från NIA rörande adoption av barn från Polen var större än något annat land. Under 1985 yttrade sig NIA över förmedlingssättets tillförlitlighet i sammanlagt 203 ärenden. Under samma år kom 32 polska barn under åtta år till Sverige. Några speciella problem eller svårigheter i samband med dessa adoptioner hade inte rapporterats till NIA. Dock hade farhågor förts fram från vissa svenska socialarbetare att de inte ansett sig få tillräcklig insyn i själva förmedlingsproceduren. NIA frågade därför svenska ambassaden om de gjort några egna erfarenheter eller om de agerat i något ärende

[60] C. Lindgren (2010), s. 61.
[61] NIA. Brev till en enskild person: *Förmedling av adoptivbarn från Polen* den 6 april 1981 dnr 49:97/81, svar till NIA den 20 april 1981 dnr 49:97/8 och svar från NIA den 9 juni 1981 dnr 49:97/81.
[62] NIA. *Telefonanteckningar* 1984-02-29, dnr 49:68/84.
[63] NIA. *Verksamhetsberättelse för Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor, NIA, 1 juli 1982–30 juni 1983.*

under 1985.[64] Svenska ambassaden i Warszawa svarade att deras befattning med enskilda adoptioner varit ringa under 1985 med undantag för sedvanligt viseringsförfarande. Vidare skrev de:

> Efter samtal med personer insatta i förhållandena i landet kan framhållas att eventuella farhågor för oegentligheter i förmedlingsförfarandet torde vara ogrundade. Proceduren i polska myndigheter och domstolar är tidsödande och byråkratisk, men synes gå korrekt till. De enda större kostnaderna utgörs av advokatarvode, som måste erläggas i konvertibel valuta. Det varierar mellan 500 och 800 dollar.

Enligt ambassaden skulle det framöver kunna bli betydligt svårare för utländska familjer att adoptera från Polen, särskilt för den som saknade familjeanknytning. Den polska sociallagstiftningens utveckling hade lett till att de flesta ogifta mödrar hade ekonomiska möjligheter att ta hand om sina barn och färre barn blev därmed tillgängliga för adoption. Samtidigt fanns fler polska familjer som ville adoptera. Enligt ambassaden fanns det små möjligheter för en ”helsvensk” familj att adoptera ett litet barn. Däremot fanns större möjlighet att adoptera ett barn som var äldre än tre år eller ett barn med en funktionsnedsättning. [65]

Med anledning av att antalet adoptioner av polska barn till Sverige ökat märkbart reste NIA till Polen 1987. Syftet med resan var att få en tydligare bild av hur dessa adoptioner gick till. Frågor som diskuterades var bland annat vilken utredning domstolen skulle göra i ett adoptionsärende och domstolens skyldighet att motivera ett adoptionsbeslut och riktlinjer för advokatarvoden.[66] Efter resan konstaterade NIA att ingenting framkommit som gav anledning till farhågor att adoptionerna där inte skulle genomföras på ett tillförlitligt sätt. Det fanns ett flertal myndigheter och organisationer som hade tillstånd att företräda barn i adoptionsärenden.[67]

[64] NIA. *Adoptivbarn från Polen*. 1986-02-06, dnr 72:51/86.
[65] NIA. Svenska ambassaden Warszawa. *Adoptioner från Polen*, 1986-04-03, inkom till NIA 1986-04-08, 72:51/86.
[66] NIA. *Rapport från Kerstin Brydners och Lars Bertil Svenssons resa till för NIA:s räkning till Polen 19–23 oktober 1987*. 1987-11-23, dnr 72:203/87.
[67] NIA. *Delegation av ärenden till NIA:s kanslichef – komplettering.* NIA-sammanträde 1988-01-27, NIA 9:8/88.

8.7.3 Mot slutet av 1980-talet uppmärksammades att advokater tog ut höga arvoden

I ett brev från NIA 1987 till svenska ambassaden i Warszawa informerade NIA om att de skrivit till 53 familjer som adopterat barn från Polen under 1985 och 1986. Av de 20 familjer som svarat drog NIA slutsatsen att det förekom advokater som försökte sko sig på svenska familjer som söker barn för adoption. NIA nämnde en advokat som krävt 50 000 svenska kronor för att de blivande adoptivföräldrarna skulle godkännas av de polska myndigheterna. För utländska sökanden krävdes att det fanns en anknytning till Polen från båda eller ena partens sida, helst genom släktskap men det kunde även vara att sökanden deltagit i insamlingar för Polen. Advokaten hade hjälpt de svenska föräldrarna med att visa att de ägnat sig åt hjälpverksamhet i Polen. NIA uppgav att de inte hade bevis för att detta skedde och undrade om ambassaden hört något liknande. NIA frågade även om de kunde hänvisa familjerna till ambassaden för förslag på lämplig advokat.[68] Ambassaden svarade att de också hört rykten om att extra betalning förekommit då det gällt personer utan nödvändig anknytning för att få ett adoptivbarn. Om ryktena var sanna och hur stor summa som erfordrades kunde ambassaden inte uttala sig om men mot bakgrund av ”det ymnigt förekommande present-givandet” i det polska samhället ansåg ambassaden att det inte var helt osannolikt att sådana betalningar kunde förekomma. Ambassaden nämnde två advokater som borde kunna vara behjälpliga.[69]

I ett senare brev bad NIA ambassaden att ta reda på vilka kostnader som rymdes i de 2 000 till 3 000 svenska kronor som svenska adoptivföräldrar uppgav att de betalade för att bli av med det polska medborgarskapet.[70] Ambassaden svarade att de inte hade möjlighet att officiellt få reda på mer om de kostnader som förelåg i ett adoptionsärende. Ambassaden skrev:

> I ett land som Polen förekommer i många sammanhang icke-reguljära betalningar för tjänster och det kan inte uteslutas att detta även kan vara fallet beträffande adoptioner.[71]

[68] NIA. Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 29 april 1987. Dnr 72:203/87.
[69] NIA. Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 21 maj 1987, inkom till NIA 1987-05-26, dnr 72:203/87.
[70] NIA. Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 7 augusti 1987, dnr 72:203/87.
[71] NIA. Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 24 augusti 1987, dnr 72:203/87.

I augusti 1990 skrev NIA till svenska ambassaden i Warszawa att svenska par ibland genomförde adoptioner med hjälp av advokater i direkt kontakt med barn och deras föräldrar. Enligt NIA var det mycket osäkert om barnavårdsmyndigheter över huvud taget blev inkopplade i dessa ärenden. I sådana fall gjorde sig adoptanterna skyldiga till lagbrott eftersom förmedlingssättet då var ett annat än vad som var angivet i deras medgivande. Vidare skrev NIA att det på senare tid hade cirkulerat rykten om att advokater i Polen begärt mycket stora pengar för att biträda svenska familjer vid adoption av barn i Polen. I en adoption hade en advokat tagit ut ett arvode på 8 000 USD, omkring 50 000 svenska kronor. Därtill hade de svenska adoptivföräldrarna betalat för de biologiska föräldrarnas advokat, barnets vård med mera. NIA bad ambassaden att på lämpligt sätt undersöka rimligheten i sådana kostnader. NIA önskade även få ambassadens uppfattning om subsidiaritetsprincipen följdes i Polen. NIA önskade komma i kontakt med social- och hälsovårdsministeriet i Polen för att höra deras inställning till utvecklingen av de internationella adoptionerna i Polen.[72] I november samma år skrev ambassaden till NIA att de med sin advokat diskuterat en räkning från en advokat som var mycket välkänd för att handha adoptionsärenden men där arvodet synes vara mycket högt. Sjukvårdskostnader skulle i princip inte uppkomma om barnet föddes och vårdades på statliga sjukhus. Ambassaden hade varit i kontakt med TPD som uttryckt stort intresse av att diskutera situationen för polska barn med NIA. TPD oroade sig bland annat för de stora summor som man visste att en del svenska par betalat i Polen.[73]

NIA reste till Polen och tog bland annat upp frågan om de höga advokatarvodena

År 1991 reste NIA till Polen bland annat för att få klarhet i om det avtal som TPD slutit med justitie-, hälso- och utbildningsministeriet innebar att adoption endast fick göras genom en auktoriserad utländsk organisation eller om Polen fortsatt tillät enskilda adoptioner. NIA konstaterade att ministerierna var i olika grad medvetna om överenskommelsen, de kände inte till den interna regel

[72] NIA. *Adoption av polska barn till Sverige, 15 augusti 1990*, dnr 72:338/90.
[73] NIA. Brev från svenska ambassaden till NIA den 23 november 1990. Inkom NIA 1990-11-28, dnr 72:338/90.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

som centrala TPD antagit som innebar att alla internationella adoptioner skulle gå genom auktoriserad organisation i mottagarlandet. NIA:s slutsats var att det rådde oklarhet vilken roll och inflytande TPD skulle ha i adoptionsprocessen. Det fanns motsättningar mellan TPD centralt och lokala TPD liksom mellan TPD och statliga barnhem och länsadoptionscentra.

Under resan tog NIA även upp frågan om advokatarvoden i samband med sitt besök på Justitieministeriet. Enligt Justitieministeriet tog advokater arvode enligt en fastställd taxa. Ministeriet ville ha uppgifter om advokater som tagit ut för höga arvoden, vilket senare överlämnades av NIA.[74] Senare samma år skrev svenska ambassaden i Warszawa till NIA att Advokatsamfundet i Polen inlett en disciplinutredning av advokaten i fråga med anledning av de uttagna arvodena.[75]

I vår aktgranskning har vi i enstaka fall sett vad adoptivföräldrar har betalat för advokatarvode, det har i dessa fall varit mellan 5 000 och 10 000 svenska kronor.

8.7.4 På 1990-talet uppdagades handel med barn i samband med privata adoptioner

Sommaren 1993 rapporterade TT om en polsk kvinna som polisanmälts av sina grannar. Hon hade erkänt att hon lämnat sitt nyfödda barn till en man som tillhörde en av de ligor som sålt barn till andra länder, däribland Sverige. Polisen lyckades spåra en mellanhand som hade en lista med kontaktpersoner som kopplade ihop honom med barnhandel. Han misstänktes ha jobbat ihop med en kanadensisk advokat som skaffade fram föräldrar. Enligt åklagaren letade mannen efter mödrar som beslutat sig för att föda sitt barn, men som på grund av många orsaker, främst ekonomiska, inte kunde ta hand om det. Åklagaren ville inte uppge vad barnen såldes för, men andra myndighetskällor uppgav att friska pojkar kunde inbringa cirka 200 000 svenska kronor, medan man fick lite mindre för flickor. Fallet var ett exempel på en ökande olaglig handel med barn, som såldes till västerlänningar. Chefen för TPD menade att ingen visste omfattningen av barnhandeln eftersom alla inblandade

[74] NIA. *Rapport från NIA:s besök i Warszava 25–28 februari 1991 – se även kortfattad första rapport mars 1991*. Augusti 1991, dnr 72:338/91.
[75] NIA. Brev från svenska ambassaden i Warszawa till NIA den 22 augusti 1991, inkom NIA 1991-08-02, dnr 72:338/91.

hade intresse av att hålla verksamheten hemlig. Hon sa vidare att hon hade signaler om att polacker som bodde i Sverige agerade som mellanhänder för kvinnor som ville föda sitt barn i Sverige och sälja det.[76] I en senare artikel uppgav NIA att de hade avstyrkt flera privata adoptionsansökningar där adoptionskostnaderna hade ansetts vara för höga. NIA avstyrkte dessutom alltid de adoptioner som skedde genom direktkontakt med familjer eller sjukhus i Polen.[77]

I flera tidningsartiklar i mars 1994 beskrivs ett ärende där ett svenskt par trodde att de adopterat ett syskonpar från Polen men där det inte förelåg en legal adoption. Paret hade hämtat barnen på ett polskt barnhem och betalat 6 000 svenska kronor till föreståndaren på det barnhem där barnen vistades för adoptionen.[78] Enligt en distriktsåklagare i Polen lämnade barnen Polen utan att familjedomstolen gett klartecken till adoption.[79] NIA uttalade att de såg allvarligt på ärendet men betvivlade att polska barn ”bortadopterades som rena handelsvaror”. NIA uppgav att de nyligen besökt Polen och att de polska myndigheterna var noga med att adoptionerna gick genom domstol.[80]

Polen var kritisk till att Sverige tillät enskilda adoptioner

I februari 1993 besökte chefen för TPD Sverige för ett möte med NIA och de tre svenska auktoriserade sammanslutningarna som förmedlade adoptioner från Polen. Hon redogjorde för det förändringsarbete som pågick i Polen avseende regelsystemet för internationella adoptioner. I samband med detta framförde hon att TPD var den enda organisationen som kunde garantera att barnkonventionen iakttogs. Hon var även missnöjd med att Sverige tillät adoption utan medverkan av en auktoriserad adoptionsorganisation och menade att detta stred mot barnkonventionen. Företrädare för NIA framhöll den kontroll som skedde av sådana adoptioner genom NIA och genom kommunernas socialnämnder. Vidare framhöll NIA att

[76] TT 1993-08-16.
[77] Dagens Nyheter. *Privata adoptioner stoppade i Polen*. Publicerad 1994-03-23.
[78] Expressen. *Vi handlade i god tro*. Publicerad 1994-03-21.
[79] Dagens Nyheter. *Polsk pojke hörs av svensk polis om övergrepp*. Publicerad 1994-03-22.
[80] Sydsvenskan. *Otukt med polska barn polisutreds*. Publicerad 1994-03-22.

Sverige inte ansåg att sådana adoptioner, på det sätt som de genomfördes i Sverige, stred mot barnkonventionen.[81]

Från 1994 godkände NIA inga enskilda adoptioner från Polen

I ett yttrande över förmedlingsväg i januari 1994 informerade NIA om väntade förändringar i polsk adoptionspolicy. Förändringarna innebar att det bara var länsadoptionscentret i Warszawa och TPD som fick förmedla internationella adoptioner. Sökande kunde inte längre vända sig direkt till regionala adoptionscenter med sina ansökningar. Länsadoptionscentret och TPD fick endast samarbeta med auktoriserade organisationer i utlandet. TPD hade vid ett flertal tillfällen framfört till NIA att de inte tog emot ansökningar från enskilda utan endast samarbetade med auktoriserade organisationer. Enligt NIA innebar det att enskilda adoptioner från Polen måste upphöra och att en ansökan om adoption endast kunde ske med medverkan av AGS eller BFA.[82] NIA besökte Polen i mars 1994 för att reda ut vad som gällde.[83] Som framgår av avsnitt 8.5.5 antog det polska utbildningsministeriet den nya adoptionspolicyn i augusti 1994.

Vår aktgranskning visar dock att enskilda adoptioner har skett även efter 1994, till exempel 1998 och 1999. I flera fall har man i Polen gjort undantag från kravet på att adoptionerna ska ske via svensk auktoriserad organisation när det gäller adoption av ett syskon till ett barn som tidigare har adopterats till Sverige. Adoptivföräldrarna har då blivit direkt kontaktade och fått frågan om de vill adoptera syskonet. Vi har också sett exempel från 1998 på att undantag har gjorts med hänvisning till adoptivföräldrarnas polska ursprung.

En svensk dokumentär om handel med barn gav enligt NIA en snedvriden bild av adoptionerna från Polen

Våren 1995 visade TV 3 en dokumentär ”Barn till salu” i vilken en kvinna velat sälja sin nyfödda son till en journalist från Moderna Tider för drygt 1 400 svenska kronor. Enligt reportaget var advokater

[81] NIA. Telefax från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 8 februari 1993 samt svar den 24 mars 1993, inkom till NIA den 5 april 1993, dnr 72:60/93.
[82] NIA. *Yttrande över förmedlingssättet vid adoption*, den 21 januari 1994, dnr NIA 46:281/93.
[83] Vi har inte kunnat hitta denna reserapport på Riksarkivet.

i Polen drivande i handeln med barn och tog 15 000 till 30 000 svenska kronor för att förmedla ett spädbarn. Ju yngre barn, desto högre pris. I priset ingick också falska papper för att adoptionen skulle kunna legaliseras i köparens hemland. Advokaterna fick kontakt med kvinnor som ville lämna ifrån sig sina barn genom att anlita barnmorskor. En barnmorska i Polen tjänade motsvarande 1 500 svenska kronor i månaden och kunde lockas att förmedla information för någon tusenlapp. Journalisten ringde även svenska ambassaden i Warszawa och utgav sig för att vara intresserad av att adoptera ett polskt barn. När han frågade efter en advokat någonstans i Polen som kunde hjälpa honom med en adoption svarade en kvinna att ambassaden hade en lista på advokater. Först var hon tveksam att lämna ut listan och sa att listan inte längre var aktuell eftersom några av advokaterna på listan inte gick att få tag på. När journalisten frågade varför berättade hon att två av dem var häktade. Listan som ambassaden till slut skickade via telefax innehöll 200 advokater över hela Polen. De två häktade advokaterna var strukna från listan.[84] I ett brev från UD till Moderna tider framgår att listan var en kopia som det polska advokatsamfundet upprättat och inte en förteckning som upprättats av ambassaden. Att ambassaden tillhandahöll listan var en ren serviceåtgärd och innebar inte att ambassaden gick i god för de advokater som fanns med på förteckningen.[85]

Även NIA reagerade på programmet och skrev ett brev till programchefen på TV3 där de tog avstånd från programmet eftersom det gav en snedvriden bild av adoptionerna från Polen. NIA ansåg att den kvinna som blivit erbjuden pengar för sitt barn hade vilseletts av reportern och att det framstod som att NIA var likgiltig för oegentligheter kring adoptioner. Enligt NIA hade myndigheten varit i kontakt med Polen för att kontrollera att kryphålen i lagstiftningen täppts till. Enligt NIA gav programmet intryck av att de barn som adopterats till Sverige hade köpts, vilket inte var fallet.[86]

[84] Aftonbladet. *Sverige inblandat i barnhandeln*. Publicerad 1995-04-19.
[85] NIA. Brev från Utrikesdepartementet till Moderna tider den 22 december 1994.
[86] NIA. Brev från NIA till TV 3 den 28 april 1995, dnr 49:151/95.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

NIA uppmärksammade polska myndigheter på ”oklara inslag” i adoptioner från Polen

År 1995 skrev NIA till svenska ambassaden i Warszawa och bad ambassaden att kontakta utbildnings- och justitieministeriet för att utreda vilka regler för internationell adoption som gällde i Polen. NIA skrev att de ville framhålla för ministerierna att de med oro såg tecken på oklara inslag i adoptionerna från Polen och att svenskar fick olika besked om hur adoptionerna skulle gå till. NIA hade flera exempel på att svenskar som hade medgivande för adoption genom en auktoriserad svensk organisation på olika sätt fick hjälp att adoptera på annat sätt. NIA ansåg att ett sätt att förbättra kontrollen av verksamheten var att båda länderna upprätthöll kravet på medverkan av auktoriserad adoptionsorganisation.[87] Samma år informerade NIA det polska utbildningsministeriet om att svenska familjer tilläts att ta till sig ett polskt barn och föra det till Sverige innan det var helt klart att de skulle få adoptera barnet. I ett fall hade en domstol i Polen beslutat att en familj fick ta med sig ett barn till Sverige för medicinsk vård och rehabilitering. NIA bedömde att det uppkomna läget medfört att det bästa för barnet var att det inte utsattes för en ny separation och konstaterade att barnet behövde mer läkarvård. NIA ålade därför adoptionsorganisationen att lämna adoptionshjälp. NIA önskade uppmärksamma ministeriet på de problem som kunde uppstå när en svensk familj i förtid fick ta emot ett barn som de ville adoptera och önskade att ministeriet skulle uppmärksamma barnhem och domstolar på problemen.[88]

Även i vår aktgranskning av privata och enskilda adoptionsärenden från Polen har vi sett några exempel på att enskild adoption genomförts trots att medgivandet endast gällt för adoption genom auktoriserad svensk adoptionsorganisation. Vi har i aktgranskningen också sett exempel på att barnet kommit till Sverige en månad innan beslut om adoption fattats i Polen.

Vi har också sett exempel på att adoptivföräldrar själva har valt vilket barn de vill ha. I ett fall har de blivande adoptivföräldrarna beskrivit att gravida kvinnor som önskar lämna sitt barn för adoption tar kontakt med den polska organisationen och skriftligen av-

[87] NIA. Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 31 januari 1995 dnr 72:28/95.
[88] NIA. *Ärendet NN, Länsadoptionscentrum i Warszawa*. 1995-12-20 dnr 72:251.

säger sig alla fortsatta rättigheter till barnet. När barnet väger 3,5 kg flyttas barnet från BB till ett barnhem. Den polska organisationen informeras om att barnet anlänt till barnhemmet och de sökanden får meddelande om att snarast komma till barnhemmet. Sökandena behöver inte ta emot barnet om det inte motsvarar deras förväntningar.

8.7.5 Oegentliga adoptioner i samband med fadderverksamhet

Det så kallade Polenprojektet startade 1989 och syftade till att stödja barn på åtta barnhem i nordvästra Polen. Barnen fick svenska fadderfamiljer som bekostade skolgång, kläder, medicin, leksaker och fickpengar. Polenprojektet arrangerade även så kallade hämtningsresor av barnen för vistelse hos fadderfamiljerna för jul- och sommarvistelse. Ledningen i Polenprojektet bildade AGS som hade auktorisation under perioden 1992 till april 2000[89].

År 1994 rapporterade svensk och polsk media om oegentliga adoptioner i samband med fadderverksamhet i Sverige. Interpol hade avslöjat polsk barnhandel där flera barn hade sålts eller försvunnit och söktes bland annat i Sverige. Bland annat hade Polenprojektet medverkat till att ett svenskt par betalat 6 000 svenska kronor för att hämta två bröder till Sverige för adoption, se avsnitt 8.7.4 Den ansvariga för Polenprojektet hade prutat ned avgiften från 9 000 svenska kronor till 6 000 svenska kronor.[90] Samma barnhemsdirektör som sålt bröderna misstänktes för att ha våldfört sig på ett barn som bodde på barnhemmet och han anklagades även för att ha ”lånat ut” barn till homosexuella män genom en förtäckt fadderverksamhet. Sverige, Holland och Belgien tillhörde de länder där polska Interpol skulle be om hjälp för att hitta saknade barn. Flera barnhem misstänktes vara inblandade och flera barnhemschefer misstänkes ha tagit emot pengar för att ”sätta barnen på flyget” och flera barn hade inte återvänt som uppgjort. Flera barn som kommit tillbaka uppgav även att de hade utnyttjats sexuellt och deltagit i porrfilmsinspelningar. Polenprojektet uppgav att om polska barn hade utnyttjats under sina vistelser i Sverige hade det skett via andra kanaler. Enligt artikeln hade AC varnat för fadderverksamheten som kunde

[89] NIA. Brev från NIA till svenska ambassaden i Warszawa den 26 mars 1992, dnr 69:135/92.
[90] Expressen. *Svensken anklagas för att sälja barn*. Publicerad 1994-03-22.

ge barnen falska förhoppningar och att kontrollen av fadderfamiljerna var bristfällig.[91]

I ett brev från Polenprojektet till den svenska biståndsministern 1994 står att Polen beslutat om nya regler för polska barns vistelser i Sverige under ferier. Anledningen var den svenska familj som hämtat två barn från ett av Polenprojektets barnhem och inte återlämnat dem som de polska myndigheterna krävde. De nya reglerna innebar bland annat att en ledare från barnhemmet skulle följa med barnet och stanna här under vistelsen. Enligt Polenprojektet innebar de nya reglerna att det blev omöjligt att utföra ferievistelserna i fortsättningen och frågan var om biståndsministern kunde påverka myndigheten i Polen angående detta ärende. [92] I sitt svar uttryckte biståndsministern sin beundran för Polenprojektets arbete men meddelade att han inte kunde blanda sig i ett främmande lands lagstiftning. Dock hade han gjort ambassaden i Warszawa uppmärksam på problemet.[93]

8.7.6 Bristfällig dokumentation i akterna vad gäller barnets bakgrund och hur barnet blivit tillgängligt för adoption

I vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Polen framkommer att dokumentationen i adoptionsakterna är bristfällig, till exempel vad gäller barnets bakgrund och hur det blivit tillgängligt för adoption. Det innebär att det är svårt att avgöra om adoptionen har varit till barnets bästa och det försvårar även den adopterades möjlighet att söka sitt ursprung.

Vi har granskat 41 privata och enskilda adoptionsakter mellan 1978 och 1999. I dessa framgår i stort sett aldrig vem som har utrett barnets bakgrund eller att en utredning har gjorts. I närmare hälften av de granskade akterna saknas beskrivningar av varför barnet lämnas för internationell adoption. I övriga fall står ibland något allmänt om att modern inte har möjlighet att ta hand om barnet eller att hon vill lämna barnet för adoption. Ibland anges ekonomiska skäl, till exempel att det är en ung ensamstående mor eller att föräldrarna redan har flera barn sedan tidigare. I några fall föreligger brister i omsorgen om barnet och vissa fall är barnet om-

[91] Dagens Nyheter. *Polska barn försvunna. Polisen misstänker handel*. Publicerad den 21 mars 1994, Expressen. Svensk våldtog fadderbarnet. Publicerad 1994-03-21.
[92] UD. Brev från Polenprojektet till biståndsministern. Inkom till Utrikesdepartementet den 23 februari 1994, dnr 54/012 R 34 ep.
[93] UD. *Polenprojektet – barn på polska barnhem*, den 11 april 1994, dnr 101/023 R 34 Ep.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

händertaget av sociala myndigheter. I de akter vi granskat framgår i regel inte vem som har beslutat att barnet är tillgängligt för adoption. I de få fall det framgår har det varit TPD.

Det saknas särskilda samtyckesdokument i samtliga granskade akter

I de 41 akter från Polen som vi gått igenom finns inte i något fall ett särskilt samtyckesdokument från barnets mor, trots att moderns fullständiga namn framgår i nästan hälften av fallen. Däremot framgår i flera akter att modern har lämnat samtycke, även fast det inte finns med i akten. Det står då i det polska adoptionsbeslutet att modern har gett sitt godkännande till adoption. Det framgår dock inte av någon akt att modern har närvarat i domstolen.

Det saknas ofta uppgifter om föräldrarna

I vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Polen har vi inte sett att några av barnen beskrivits som övergivna. Trots detta saknas ofta uppgifter om föräldrarnas namn, ålder, adress och livssituation. I vårt urval av akter finns moderns fullständiga namn med i knappt hälften av de akter vi har granskat. Något om moderns livssituation finns angivet i ungefär 40 procent av akterna, och hennes ålder i cirka 20 procent av akterna. Faderns fullständiga namn finns med i ungefär en tredjedel av akterna, någon information om hans livssituation i omkring 20 procent av akterna och hans ålder uppges endast i undantagsfall.

I de fall det finns uppgifter om moderns situation är det mycket kortfattat, till exempel att hon är gift eller skild. Relativt ofta beskrivs att hon är ensamstående, ibland har hon barn sedan tidigare. I några fall har modern flera barn sedan tidigare tillsammans med fadern. Det finns också exempel på att det funnits sociala problem eller missförhållanden i hemmet. I de fall det finns uppgifter om fadern handlar det om huruvida han är gift med modern eller inte, hur många barn han har eller vad han arbetar med.

I de undersökta akterna från Polen finns det endast i undantagsfall ett ursprungligt födelsebevis med barnets ursprungliga namn. De födelsebevis som finns är upprättade i samband med adoptionen.

Ett sådant nytt födelsebevis finns i ungefär 30 procent av de privata och enskilda akterna från Polen. I det nya födelsebeviset är det lika vanligt att endast barnets svenska namn finns angivet som att det ursprungliga namnet finns med. I några fall står också ett polskt förnamn efter det svenska förnamnet. I ungefär en tredjedel av de nya födelsebevis som upprättas i samband med adoptionen anges adoptivföräldrarnas namn. Det nya födelsebeviset har oftast upprättats drygt två veckor efter adoptionsbeslutet, men ibland även tre till fyra veckor efter adoptionsbeslutet. Vi har också sett exempel på att ett nytt födelsebevis upprättats före beslutet om adoption. I Polen har det funnits två varianter av födelsebevis, ett längre och ett kortare. Det kortare födelsebeviset har endast innehållit barnets nya svenska namn och adoptivföräldrarnas namn, medan den långa versionen innehållit barnets ursprungliga namn och ursprungsföräldrarnas namn.

Det förekommer motstridiga uppgifter i adoptionsdokumenten

I de privata och enskilda akterna från Polen som vi gått igenom, har vi uppmärksammat motstridiga uppgifter i nästan var tionde akt. Eftersom det är ett begränsat urval kan vi inte dra slutsatsen att detta gäller för adoptionerna från Polen generellt, men det visar att motstridiga uppgifter förekommer. I några fall handlar det om olika namn på barnets far. Vi har också sett exempel på att modern uppges vara anonym, samtidigt som hennes namn framkommer på andra ställen i akten. Det förekommer också olika namn på barnet i akten, vilket kan bero på att det skett ett så kallat barnbyte, det vill säga att de sökande fått barnbesked för ett namngivet barn men sedan adopterat ett annat barn med annat namn.

Det framgår sällan om man först sökt en nationell lösning för barnet

Det framgår i mindre än var tionde akt att man sökt nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. Viss förbättring har skett över tid. Enligt avtalet från 1990 mellan det polska hälsoministeriet och den polska organisationen TPD skulle barn i första hand adopteras av en polsk familj, och år 1992 slog Högsta domstolen fast att

subsidiaritetsprincipen gällde i Polen trots att den inte var lagreglerad i den polska lagstiftningen. Trots detta framgår det endast i var fjärde akt från 1993 och framåt att man först sökt nationell lösning. Vi har dock mycket begränsade uppgifter om detta, eftersom vi gått igenom få akter från denna tid. Vi har dock sett exempel från både 1994 och 1999 på att det inte framgår av akten att man sökt nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. År 1995 ratificerade också Polen 1993 års Haagkonvention och lagreglerade subsidiaritetsprincipen.

8.7.7 Polska gravida kvinnor har rest till Sverige för att lämna barnet för adoption till svenska par

År 1990 ställde ett svenskt par frågor till svenska utrikesdepartementet om möjligheten att adoptera ett barn som en polsk kvinna väntade. Paret skrev att de varit i kontakt med NIA tidigare och nämnt ett liknande fall med en polsk kvinna som kom till Sverige med avsikt att förlösas och lämna barnet för adoption. De hade då blivit informerade om att det kunde finnas juridiska oklarheter i en adoption av det slaget. Paret önskade därför svar på ett antal frågor bland annat vilka invändningar polska myndigheter skulle kunna ha gentemot en sådan adoption, vems skyldighet det var att ta kontakt med polska myndigheter (svensk socialnämnd, NIA, UD eller parets advokat) samt om det överhuvudtaget var nödvändigt att inhämta de polska myndigheternas godkännande.[94] Utrikesdepartementet svarade att det inte fanns någonting i svensk lagstiftning som krävde inhämtande av polska myndigheters samtycke. Vidare svarade UD att de inte kände till vilka invändningar polska myndigheter kunde göra men att saken kanske kunde uppkomma om barnet ansökte om svenskt medborgarskap. Vidare upplyste UD om svenska myndigheters skyldighet att utreda faderskapet om barnet har hemvist i Sverige.[95]

[94] UD. Brev från ett svenskt par till Utrikesdepartementet den 30 september 1990, dnr 274/021 R 34 Ep.
[95] UD. Utrikesdepartementet. Svar till enskild: *Adoption – Polen* den 3 oktober 1990, dnr 276/030 R 34 Ep.

Svenska myndigheter har haft svårt att sätta stopp för verksamheten

En kommun polisanmälde 1992 en person misstänkt för att ha förmedlat ett polskt barn till svenska makar i syfte att de skulle adoptera barnet. Bakgrunden var att socialförvaltningen i kommunen hade blivit kontaktad av ett par som genom en förmedlare i Polen hade fått förslag om att adoptera ett barn som en kvinna i Polen väntade. Förmedlaren skulle ta med sig kvinnan till Sverige, barnet skulle födas här, lämnas till makarna och sedan skulle kvinnan återvända till Polen. Makarna hade ett tillstånd att motta ett barn för adoption genom en auktoriserad sammanslutning. Enligt socialförvaltningen hade förmedlaren vid fem tillfällen förmedlat barn till svenska makar. Handläggaren på socialförvaltningen hade kontaktat NIA som inte såg några andra möjligheter att stoppa detta än att avråda familjen och påtala det oetiska. Handläggaren kontaktade då tingsrätten som bekräftade riskerna för att en adoption inte skulle kunna genomföras, det oetiska i handlandet samt att ärendet måste stoppas. Handläggaren tog kontakt med Invandrarverket som inte ansåg sig kunna avbryta förloppet. Handläggaren träffade makarna och avrådde dem och fick då veta att kostnaden skulle vara 50 000 till 120 000 svenska kronor vilket avsåg resor, uppehälle, sjuk- och läkarvård för modern och barnet samt resor för förmedlaren. Förmedlaren förnekade att det förekommit någon ekonomisk överenskommelse mellan makarna och modern. Förmedlaren visste inte att agerandet kunde strida mot lag men kände till att privata kontakter skulle godkännas av NIA. Förmedlaren förnekade att hon förmedlat barn till fler än tre familjer. I polisanmälan skrev kommunen att de ansåg det vara anmärkningsvärt att varken NIA, tingsrätten eller Invandrarverket kunde ge råd om lagrum för att förhindra förfaringssättet som av socialnämnden beskrivs som etiskt oförsvarbart och oförenligt med svenskt synsätt och svensk lagstiftning. Syftet med kommunens polisanmälan var att söka förhindra riskerna för ett upprepande, få ett klargörande av vad som betraktas som förmedlingsverksamhet och vad sådan hjälp i enstaka fall innebär samt att vid behov fästa lagstiftarens uppmärksamhet på eventuella brister i lagstiftningen.[96]

[96] NIA. *Polisanmälan med anledning av misstanke om att förmedling av utländska barn till svensk familj skett i strid med SoL § 31 och LIA § 1.* 1992-04-08. Inkom till NIA den 13 april 1992, dnr 49:219/92. NIA 1992 FI:265B.

Det står ingenting om ärendet i NIA:s årsredovisning för 1992 och förekomsten av polska kvinnor som födde sitt barn i Sverige med avsikten att barnet sedan skulle adopteras av ett svenskt par, har inte heller problematiserats eller på något sätt synliggjorts av NIA i någon av årsredovisningarna under 1990-talet.

Svensk media har uppmärksammat frågan

Även i svensk media har det rapporterats om att svenska par har betalat gravida polska kvinnor för att komma till Sverige och föda barnet här. Det svenska paret kunde ta kontakt med en advokat i Polen och betalade därvid en summa pengar. Därefter kom en gravid polsk kvinna till familjen och bodde där de sista månaderna före förlossningen. Barnet föddes sedan på svenskt sjukhus och det svenska paret betalade för sjukhusvistelsen. När den skäliga betänketiden på sex veckor hade gått skrev den polska kvinnan på ett intyg om att hon ville lämna ifrån sig barnet. NIA uppgav att de inte fick dessa ärenden till sig men att de blivit uppringda av socialtjänsten i kommunerna som hade ”känt sig klämda av att de inte fått utse adoptionsfamilj vilket är det normala”.[97]

Frågan har även uppmärksammats i riksdagen

I en riksdagsmotion 1993 beskrivs att det blivit allt vanligare att gravida kvinnor från andra länder, främst Polen, kommer till Sverige för att föda barnet och sedan lämna barnet för adoption till föräldrar i Sverige. De svenska föräldrarna åtar sig att bekosta den sjukhusvistelse som en förlossning medför mot att föräldrarna får adoptera det nyfödda barnet. På så sätt kringgås såväl polsk som svensk lag. Enligt motionen är det i sak inget fel på denna form av adoption men problemet är att en lång rad juridiska frågor enligt svensk lag är olösta och måste utredas, till exempel hur faderskapet ska utredas och fastställas. Vidare är medborgarskapsfrågan inte helt klar. Vidare är det oklart vem som ska betala förlossningskostnaderna om det svenska paret anser att dessa blir för dyra eller om det tillstöter komplikationer efter förlossningen och genomförd adoption som tvingar kvinnan till sjukhusvård. Enligt motionen

[97] TT 1993-02-28.

måste dessa frågor redas ut för såväl den utländska kvinnan, de svenska föräldrarna som för det adopterade barnet.[98] Socialutskottet avstyrkte motionen med motiveringen att de problem som togs upp redan övervägdes av ansvariga myndigheter. NIA och Socialstyrelsen kände till ett par fall liknande de som nämndes i motionen och NIA hade börjat arbeta med frågan men ännu inte landat i ett ställningstagande. I utskottsbetänkandet står att Allmänna Barnhuset skulle hålla en konferens i ämnet där de frågor som togs upp i motionen skulle behandlas. Socialstyrelsen hade för avsikt att kartlägga problemets omfattning inför den kommande konferensen.[99] Allmänna Barnhuset anordnade en konferens om svenska adoptivbarn tillsammans med Socialstyrelsen i maj 1993. En av de frågor som diskuterades var hur barnets rätt skulle tas till vara när kvinnor med utländskt medborgarskap födde sitt barn i Sverige och omedelbart lämnade det för adoption.[100] Det finns tyvärr ingen arkiverad dokumentation från konferensen hos Allmänna barnhuset eller Socialstyrelsen. Socialstyrelsen har inte heller vid sina eftersökningar i arkiven funnit något ärende som behandlar den aktuella frågan.[101]

NIA besökte Polen 1994 men då vi inte har kunnat återfinna reserapporten på Riksarkivet är det oklart om frågan lyftes i samband med resan.

År 2006 infördes ett nytt brott som gav myndigheterna bättre förutsättningar att utreda omständigheterna i dessa ärenden

I samband med att Sverige ratificerade det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi infördes ett nytt brott i 7 kap. 2 § brottsbalken – otillbörligt utverkande av samtycke eller tillstånd till adoption av barn. Bestämmelsen som trädde i kraft den 1 juli 2006 syftar till att förhindra att förmedling av barn för adoption används som ett verktyg i försäljning av eller handel med barn. I förarbetena till bestämmelsen står att det har förekommit att höggravida kvinnor kommer till Sverige från andra länder för att här föda barn, vilka därefter om-

[98] Sveriges riksdag. Motion 1992/93:So445 av Liselotte Wågö (m). *Adoptioner av barn födda i Sverige av utländska kvinnor.*
[99] SoU 1992/93:15 *Socialpolitik – inriktning och anslag*.
[100] Allmänna Barnhuset. *Konferens-inbjudan. Svenska adoptivbarn*. Den 24–26 maj 1993.
[101] E-post till Adoptionskommissionen från Allmänna Barnhuset 2024-09-09 och e-post till Adoptionskommissionen från Socialstyrelsen 2024-09-11.

gående lämnas i Sverige för adoption. Myndigheterna har inte haft tillräckliga verktyg för att utreda omständigheterna. Enligt regeringen skulle det nya brottet förbättra förutsättningarna att utreda dessa ärenden.[102]

8.7.8 Svenska män har felaktig bekräftat faderskapet för polska barn i syfte att kringgå adoptionsprocessen

Under 1995 kommunicerade NIA och svenska ambassaden i Warszawa angående förekomst av svenska mäns falska faderskapsbekräftelser. NIA skrev att de återigen hade hört att det förekom uppgifter om oegentligheter i adoptioner till andra länder. NIA beskrev ett fall där en man påstått sig vara far till ett barn som fötts av en kvinna i Polen. Avsikten var att hans hustru skulle adoptera barnet. Han uppgav emellertid senare att han inte var far till barnet. NIA önskade ambassadens kommentar till problemet samt annan information som kunde vara av intresse för myndigheten.[103] Svenska ambassaden svarade att ambassaden under det senaste året hade noterat att det förekommit allt fler falska faderskapsbekräftelser, där utländska män hade tagit på sig faderskapet till polska barn. Detta hade uppmärksammats i polska medier och i det senaste fallet hade det gällt en svensk medborgare. Faderskapsbekräftelsen hade enligt uppgift gjorts av mannen efter rekommendation av och i samråd med en polsk advokat. I det fallet hade mannen häktats och åtalats för urkundsförfalskning och falskt intygande. Dessutom häktades mannens advokat, advokatens hustru som arbetat som förmedlare av barnet samt den biologiska modern. Samtliga anklagades för handel med barn. Ambassaden skrev att detta ärende liksom många andra av samma natur, hade framkallat diskussioner i polsk press om nödvändigheten av någon slags kontroll vid utfärdande av födelsebevis, där utländska män står som biologiska fäder. Avslutningsvis upplyste ambassaden om att en socialförvaltning i Sverige aviserat ambassaden per telefon om ett nytt liknande ärende.[104]

---

[102] Prop. 2005/06:68 *Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter* s. 43.
[103] NIA. Telefax från NIA till svenska ambassaden i Warszawa 1995-12-01.
[104] NIA. Telefax från Sveriges ambassad Warszawa till NIA. Inkom 1995-12-20, dnr 72:257/95. NIA 1995 FI:351 saknr 70–79.

Vi har sett exempel på ett troligt falskt faderskapsärende i vår aktgranskning.

Oriktiga faderskap kan förekomma även i dag

Som framgår av avsnitt 8.6.3 finns det inte något hinder enligt den polska familjelagstiftningen för en man som inte är genetisk far att bekräfta faderskapet för ett barn. Det är alltså fortsatt möjligt för en svensk man att felaktigt bekräfta faderskapet för ett polskt barn i syfte att kringgå en internationell adoptionsprocess. Uppenbart oriktiga faderskap ska inte registreras i Sverige.[105] Om det är uppenbart att det inte finns någon genetisk koppling (eller samtycke till en assisterad befruktning) kan Skatteverket vägra att registrera faderskapet. Enligt Skatteverket kan det dock finnas ett mörkertal där Skatteverket inte känner till eller misstänker att faderskapsbekräftelsen är oriktig.[106]

8.7.9 Även under 2000-talet har det funnits misstankar om att ett svenskt par köpt ett barn i Polen

I juli 2003 rapporterade svensk media att ett par bosatta i Sverige misstänktes för människohandel i Polen. En polsk kvinna hade sålt sitt nyfödda barn till paret för 200 USD (1 8000 svenska kronor). Tre veckor senare fick polisen reda på att barnet sålts och tre personer greps. I förhör hade det svenskpolska paret sagt att de ville adoptera barnet. Den tredje gripna, en polsk kvinna, misstänktes för att ha förmedlat kontakten mellan modern och det svenska paret. Barnet omhändertogs och fördes tillbaka till det polska adoptionscenter som från början skulle ha tagit hand om barnet. Svenska UD bekräftade historien och uppgav till media att de skulle följa fallet.[107]

MIA reste till Polen 2009 i syfte att bland annat undersöka hur Polen följde subsidiaritetsprincipen och få information om de kostnader och avgifter som BFA betalade för adoptioner från Polen. MIA:s slutsats efter resan var att det fanns en utbredd kritik bland olika instanser involverade i adoptionsprocessen att det tog lång tid

[105] 8 § andra stycket femte punkten lagen (1985:367) om föräldraskap i internationella situationer.
[106] Möte med Skatteverket 2024-05-27.
[107] Aftonbladet. *Svensk kvinna köpte ett barn för 200 dollar.* Publicerad 2003-07-05 och Expressen. *Sålde sonen till svenskar.* Publicerad 2003-07-06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

att frånta olämpliga föräldrar vårdnaden om barnet och att de flesta barn skulle kunna adopteras inom Polen om det beslutet fattades tidigare. Det framgår inte att NIA lyfte frågan om handel med barn till Sverige.[108]

[108] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Polen 24–29 maj 2009*, nr 33.

9 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Sri Lanka

9.1 Uppdraget

Syftet med utredningsuppdraget är bland annat att klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Granskningen av adoptioner från Sri Lanka har omfattat dokumentation från myndigheter, adoptionsorganisationer och intervjuer med verksamma inom flera av de adoptionsorganisationer som förmedlat adoptioner från Sri Lanka. Verksamheten pågick under åren 1973–2020. Vi har också intervjuat personer som adopterats från Sri Lanka. Därtill har ett 40-tal adoptionsakter mellan 1974 och 1996 granskats, framför allt privata och enskilda akter. 12 av de granskade akterna gäller dock adoptioner som förmedlats av en organisation: framför allt Barnens Vänner (BV, tidigare SLBV) men även ett några från Barnen Framför Allt (BFA) och Adoptionscentrum (AC).[1] Vi har också gjort en översiktlig granskning av cirka 40 akter från Föreningen Indo-Swedish Intercountry Adoption (ISIA) under 1980-talet.

Sri Lanka är ett av de större ursprungsländerna för internationellt adopterade i Sverige. Sverige är ett av de största mottagarländerna i världen av barn från Sri Lanka. Det är känt att det har

[1] I många akter på 1970-talet framgår inte av akten om det är en privat eller organiserad adoption, och i vissa fall är adoptionen inte är renodlat privat eller organiserad. De 9 akter från 1980-talet som funnits i BV:s eget arkiv har vi kategoriserat som en adoption via BV, och inte som en privat adoption.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

förekommit oegentligheter i Sri Lankas adoptionsverksamhet och i flera andra länder har den internationella adoptionsverksamheten granskats. Vi har tagit del av de iakttagelser som andra gjort.

9.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Vår granskning visar att det har förekommit oegentligheter i Sri Lankas adoptionsverksamhet, bland annat handel med barn, ”baby-farms”, falska mödrar och förfalskade dokument. Svenska myndigheter och organisationer har också accepterat förfaranden som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa. Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande:

- I Sri Lanka har det förekommit handel med barn, det vill säga att mellanhänder har tagit betalt för att förmedla barn. Detta har skett återkommande under 1970- och 1980-talet, och dessa aktörer har varit involverade i adoptioner till Sverige.
- Handeln med barn i Sri Lanka har också fört med sig andra olagligheter såsom ”babyfarms”, falska mödrar och förfalskade dokument. Det finns exempel på att även detta har förekommit i adoptioner till Sverige. Vi har också sett många exempel på att barn har ”bytts ut” i pågående adoptionsprocess.
- I de privata och enskilda adoptionsakterna vi granskat saknas ofta uppgifter om hur och varför barnet lämnats för adoption och om man sökt nationella lösningar före internationell adoption. Ofta saknas också särskilda samtyckesdokument från barnets föräldrar, trots att de ofta finns namngivna i akten. Det innebär att det inte kunnat säkerställas att adoptionen varit till barnets bästa.
- Det finns tecken på att det förekommit utverkande av samtycke från barnets mor under press i adoptionerna till Sverige. Exempelvis erbjöd en adoptionsorganisations kontaktperson fattiga, ensamstående mödrar arbete om de lämnade sitt barn för adoption.

- Oegentligheter har förekommit i privata adoptioner från Sri Lanka. Detta har varit känt. Regeringsföreträdare i Sri Lanka har vid upprepade tillfällen bett den svenska regeringen och tillsynsmyndigheten (NIA) om hjälp att stoppa privatförmedlade adoptioner, utan resultat. Sverige har också kritiserats av övriga nordiska länder för att inte begränsa de privatförmedlade adoptionerna.
- NIA har fortlöpande fått information om problem med adoptioner från Sri Lanka. Det gäller både privata och enskilda samt organiserade adoptioner. Myndigheten genomförde sju resor till Sri Lanka under perioden 1976–1991 för att kontrollera verksamheten. Trots vetskap om förekomsten av oegentligheter är intrycket att tillsynen har varit okritisk och inte resulterat i några skarpa åtgärder.
- NIA hade vid auktorisation av adoptionsorganisationen BV kunnat agera mer kraftfullt och ställt hårdare krav för fortsatt auktorisation, exempelvis genom att kräva att samarbetet med en hårt kritiserad kontaktperson skulle upphöra och säkerställa att de kraven följdes. NIA har haft en stor tilltro till den svenska organisationens förmåga att undvika oegentligheter och har inte agerat tillräckligt kraftfullt i sin uppgift som tillsynsmyndighet.
- Svenska aktörer, både adoptionsorganisationer och myndigheter, har känt till att fattigdom och korruption har varit utbredd i Sri Lanka och att adoptionssystemet har varit svagt och saknat effektiva kontrollmekanismer. Trots att det har förekommit omfattande oegentligheter vid internationell adoption från Sri Lanka har svenska aktörer valt att fortsätta med adoptioner därifrån under närmare fyra decennier.
- I arkivmaterialet framgår att det under nästa 20 års tid pågått omfattande kontakter mellan framför allt NIA, den svenska ambassaden i Colombo, utrikesdepartementet och adoptionsorganisationerna rörande adoptionsverksamheten. Det framstår dock som att NIA och den svenska regeringen inte agerat tillräckligt kraftfullt i förhållande till de oegentligheter som uppmärksammats medialt och den information de fått.

9.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Sri Lanka

Svenska adoptioner från Sri Lanka inleddes i början av 1970-talet i samband med att Sri Lanka blev ett turistmål för svenskar genom billiga charterresor. De första adoptionerna från Sri Lanka skedde på privat initiativ. Totalt har cirka 3 400 barn adopterats från Sri Lanka. 90 procent av dessa adoptioner genomfördes mellan 1973 och 1989. Sverige var under den här perioden det land som adopterade flest barn från Sri Lanka. Exempelvis adopterade Sverige ungefär dubbelt så många barn 1980 som det näst största mottagarlandet. Från och med 1996 har endast ett fåtal adoptioner genomförts från Sri Lanka. I tabell 9.1 redovisas antal adopterade barn per år 1973–2021.[2]

Tabell 9.1 Antal adoptioner från Sri Lanka per år, 1973–2021

År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal
1973	15	**1980**	350	**1990**	53	**2000**	1	**2010**	1	**2020**	1
1974	52	**1981**	268	**1991**	109	**2001**	2	**2011**	6	**2021**	0
1975	124	**1982**	251	**1992**	71	**2002**	1	**2012**	0		
1976	141	**1983**	278	**1993**	24	**2003**	0	**2013**	0		
1977	131	**1984**	308	**1994**	18	**2004**	2	**2014**	0		
1978	213	**1985**	279	**1995**	20	**2005**	2	**2015**	0		
1979	121	**1986**	275	**1996**	1	**2006**	2	**2016**	0		
		1987	186	**1997**	1	**2007**	1	**2017**	0		
		1988	54	**1998**	1	**2008**	2	**2018**	1		
		1989	24	**1999**	3	**2009**	1	**2019**	0		

Källa: MFoF.

Statistiken avser både adoptioner via adoptionsorganisationer och enskilda adoptioner. Från Sri Lanka har andelen privata och enskilda adoptioner varit relativt stor. Sett till hela perioden har uppskattningsvis ungefär en tredjedel av adoptionerna från Sri Lanka varit privata och enskilda adoptioner.[3] Störst var den andelen på 1970-talet, då hela 86 procent av adoptionerna från Sri Lanka var privata adoptioner.[4]

[2] https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/statistik-om-internationella-adoptioner/utomnordiskt-fodda-barn-som-invandrat-i-adoptionssyfte.html. Hämtad 23-11-27.
[3] Uppskattningen är gjord utifrån de uppgifter vi har om totala antalet adoptioner och uppgifter om antal adoptioner från de svenska adoptionsorganisationerna.
[4] Uppgifter från SCB (totala antalet adoptioner) och uppgifter från auktoriserade organisationer. Avser perioden 1976–1979.

9.4 Bakgrunden till de internationella adoptionerna från Sri Lanka

Att de internationella adoptionerna från Sri Lanka tog fart under 1970-talet kan till stor del förklaras av fattigdom och andra sociala omständigheter i landet, i kombination med den ökade efterfrågan på barn i rika västländer och den omfattande turismen i landet. Barn till fattiga föräldrar lämnades av rent ekonomiska skäl för adoption, och ogifta mödrar lämnade sina barn för adoption även av sociala och kulturella skäl. Typexemplet var en ung flicka som blev gravid innan hon gift sig. Enligt den buddhistiska moraluppfattningen i byarna vände hela familjen henne ryggen. Hon tvingades att bege sig till Colombo och inte komma tillbaka förrän barnet var fött och bortlämnat.[5] Nationell adoption har prioriterats för barn i behov av en ny familj först på 2000-talet.[6]

9.5 Lagstiftning, aktörer och den svenska adoptionsprocessen i Sri Lanka

Under den period då många adoptioner genomfördes från Sri Lanka till Sverige ändrades den lankesiska adoptionslagen vid tre tillfällen: 1977, 1979 och 1992. Ändringarna syftade framför allt till att begränsa de privata adoptionerna. I samband med att lagarna reformerades förändrades också den svenska adoptionsprocessen i Sri Lanka. I början av 1970-talet kunde de som ville adoptera ett lankesiskt barn vända sig direkt till lankesisk domstol. Men till följd av lagändringarna 1977 och 1979 ändrades processen så att ansökningar skulle gå via myndigheterna i Sverige och Sri Lanka.

[5] Se t.ex. NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05; Brev från svenska ambassaden i Colombo 1983; Commissie onderzoek interlandelijke adopti (2021), *Committee on the Investigation of Intercountry Adoption. Unofficial translation Report*; Le Conseil fédéral, Suisse (2020), *Ilegal adoptions of children from Sri Lanka: historical review, search for origins, outlook. Federal council report in response to the Rebecca Ruiz postulate 17.4181 of 14 December 2017*.

[6] https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/sri-lanka/. Hämtad 2023-05-25; FFIA:s nyhetsbrev januari 2013. Inkommet från FFIA; FFIA :s landrapport 2014 inkom MIA 2014-06-11 dnr 3.3.2:367:1/14; FFIA:s landrapport Sri Lanka 2007 inkom MIA 2007-06-04 dnr 64:352:1/07.

9.5.1 Fem svenska organisationer har varit aktiva i Sri Lanka

Fem svenska adoptionsorganisationer har förmedlat adoptioner från Sri Lanka: AC, BV, BFA, Familjeföreningen för Internationell Adoption (FFIA) och ISIA.

Adoptionscentrum

AC var verksamma i Sri Lanka perioden 1973–1983. AC auktoriserades för Sri Lanka i december 1979. Totalt har AC förmedlat 149 barn från Sri Lanka under perioden 1973–1983.[7] AC upphörde med verksamheten 1983.[8]

Barnens Vänner – Internationell adoptionsförmedling

BV auktoriserades för Sri Lanka i december 1979 och var verksamma i Sri Lanka fram till 2013. BV är den svenska organisation som har förmedlat flest lankesiska barn till Sverige, nästan 1 300 barn. Samarbetet startade med organisationen Mount Lavinia Friendship Society (MLFS), som låg i Mount Lavinia strax utanför Colombo. MLFS hade både mödrahem och ett ”guest house” där alla familjer som skulle adoptera bodde under vistelsen i Sri Lanka. MLFS var under hela perioden BV:s största lankesiska samarbetsorganisation. Samarbetet med MLFS pågick fram till 1990-talet. Efter att antalet barn i landet som var aktuella för internationell adoption successivt minskade, avslutade BV sin verksamhet i Sri Lanka 2013.[9]

Barnen Framför Allt

BFA hade auktorisation för adoptionsförmedling och var verksamma i Sri Lanka perioden 1981–2011. Totalt har BFA förmedlat 316 barn från Sri Lanka.[10] BFA samarbetade framför allt med två barnhem, The Haven och God Shepherd Convent i Colombo. Men

[7] www.adoptionscentrum.se.
[8] Gudmundsson m.fl. (2015), *Adopterad från annat land: om samarbetet med barnens ursprungsländer*.
[9] www.bvadopt.se; Intervju med företrädare för BV 2023-10-16.
[10] www.bfa.se. Hämtad 2023-05-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

de hade även begränsat samarbete med till exempel barnhemmen Fridsro och Society of Friends for Needy.[11]

Familjeföreningen för Internationell Adoption

FFIA var verksamma i Sri Lanka perioden 1982–2014. FFIA samarbetade först med St. Leonards Home i Gampola som drevs av katolska Sisters of the Blessed Virgin. FFIA hade en representant som bodde på orten. Hon var socialarbetare, och maken var advokat i adoptionsärendena. Kontakterna kom genom det svenska stora Kotmaleprojektet utanför Gampola, ett stort SIDA-stött projekt. FFIA samarbetade också med St. Lewis Children's Home i Katana, efter förfrågan från NIA. Under en period 1991 när BV var förhindrade att arbeta med adoptioner övertog FFIA några ärenden från BV, med barn från Friends in Need Society i Kurunegala.[12] När FFIA avslutade sin verksamhet i Sri Lanka 2014 hade de förmedlat 167 barn därifrån.[13]

Föreningen Indo-Swedish Intercountry Adoption

ISIA var verksamma i Sri Lanka och hade auktorisation för att förmedla adoptioner där under perioden 1984–1988. Vi har inte hittat någon uppgift om antal förmedlade barn, men på Riksarkivet finns 81 adoptionsakter från ISIA under denna period, som rör adoptioner från Sri Lanka.

9.5.2 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Sri Lanka

NIA, och senare även MIA, har beviljat auktorisation för organisationernas verksamhet i Sri Lanka. De har också utövat tillsyn över verksamheten.

[11] Intervju med företrädare för BFA 2023-09-29; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1986-11-07 NIA dnr 46:202/86 och 49:402/86.
[12] FFIA:s dokument om Sri Lanka, inkom från FFIA utan dnr och datum; Intervju med tidigare medarbetare FFIA 2023-09-21.
[13] www.ffia.se. Hämtad 2023-05-25; Skriftliga uppgifter från FFIA inkom via e-post 2024-04-15.

Under perioden 1974–1979 hade NIA i uppgift att ta emot och förmedla ansökningar om adoption av barn från bland annat Sri Lanka, genom det samarbetsavtal som NIA och AC ingick. År 1975 ställde Sri Lankas myndigheter krav på att alla adoptioner, även privata, skulle handläggas av NIA.[14] NIA:s förmedlingsutskott (FU) godkände då ansökningarna utan prövning. Under hösten 1976 hade till exempel FU vid flera tillfällen att ta ställning till ärenden där svenska familjer genom privata kontakter i Sri Lanka fått barn utsedda åt sig. Familjerna hade sedan av myndigheterna på Sri Lanka fått uppgift om att för att de skall kunna få barn från Sri Lanka måste deras ärende handläggas av NIA. FU beslöt att NIA:s kansli i varje enskilt ärende skulle tillskriva chefen för DPCCS och meddela att i de aktuella ärendena inte hade något att invända mot att familjerna fick de utsedda barnen.[15] NIA tog vid flera tillfällen upp frågan om möjligheten att överpröva positiva förhandsbesked. Detta fick dock aldrig något genomslag i praktiken. Sri Lanka ändrade dock senare sina rutiner och krävde inte längre rekommendation från NIA.

Från 1985 fick NIA uppdraget att lämna yttrande till socialnämnderna över förmedlingssättets tillförlitlighet, och NIA fick då hantera många enskilda adoptioner från Sri Lanka.

Svenska ambassaden i Colombo har haft en aktiv roll i att hålla svenska aktörer informerade om hur adoptionsverksamheten i Sri Lanka fungerar.

Adoptioner från Sri Lanka har beslutats i lankesisk domstol och sedan godkänts i Sverige. Fram till 1977 var det Justitiedepartementet som prövade om ett adoptionsbeslut från Sri Lanka kunde godkännas i Sverige. År 1977 flyttades det ansvaret över till Socialstyrelsen, följt av NIA. Vår aktgranskning indikerar dock att närmare hälften av de privata och enskilda adoptionerna från Sri Lanka trots detta kan ha beslutats i svensk domstol. Det beror åtminstone i vissa fall på att det saknades ett dokument från domstolen i Sri Lanka som medförde att Socialstyrelsen/NIA inte godkände adoptionen. De sökande har då i stället vänt sig till svensk domstol som fattat beslut om adoption. Sedan Sri Lankas ratificering av 1993 års Haagkonvention 1995 har det lankesiska adoptionsbeslutet erkänts automatiskt i Sverige.

[14] Adoption of Children Amendment Law, No. 6 of 1977; NIA Protokoll 1975:6 1975-09-02; Departementsskrivelse från Socialdepartementet till privatpersoner 1977-12-14 dnr 3051/76 samt dnr 3052/76.
[15] NIA:s verksamhetsberättelse 1976/1977.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det har inte funnits något avtal mellan Sri Lanka och Sverige om adoptioner, även om det i mitten av 1970-talet påbörjades ett arbete för att ta fram ett avtal i syfte att reglera de privata adoptionerna.

9.5.3 Aktörerna i Sri Lanka

Department of Probation and Child Care Services (DPCCS) är den myndighet i Sri Lanka som sedan 1977 har arbetat med att förmedla barn för internationell adoption. Myndighetens ansvar har varierat något över tid, men den har haft i uppgift att ta emot adoptionsansökningar, göra matchning och skicka barnförslag samt pröva adoptivföräldrar och lämna yttrande till domstol. Många adoptioner i Sri Lanka har dock förmedlats av privata aktörer, vilket kan vara enskilda personer eller barnhem. Men även i de privatförmedlade adoptionerna har DPCCS haft i uppdrag att lämna yttrande om adoptivföräldrarna.

Advokater hade en central roll i Sri Lanka eftersom de hjälpte de sökande i domstolsförfarandet samt att inhämta födelseattest och intyg om samtycke från modern. Domstolarna granskade handlingarna och fattade beslut om adoption.

Sri Lanka hade under en period ett system med representanter för olika länder. Sverige hade därför ett kontaktombud i Sri Lanka, som fick arvode från NIA. Men i maj 1977 frångick Sri Lanka detta system och Sveriges ombud i Colombo avslutade sitt uppdrag.[16]

9.5.4 Före 1977 fick man vända sig direkt till domstol om man ville adoptera – men det ställdes krav på samtycke

Sedan 1944 har det funnits en lag i Sri Lanka om inhemska adoptioner. Genom ett provisorium 1964 möjliggjordes för brittiska medborgare att adoptera barn från Sri Lanka. Med stöd av det började även andra nationaliteter adoptera barn från Sri Lanka. När adoptionerna från Sri Lanka till Sverige tog fart i början av 1970-talet

[16] NIA Protokoll 1977-05-11; NIA Protokoll 1976-08-19; NIA Protokoll 1976-09-17 och NIA Protokoll 1977-02-17; Ordförandebeslut 1976-09-13, se bilaga till NIA Protokoll 1976-08-19.

bestod därmed Sri Lankas adoptionsreglering av en reviderad version av adoptionslagen från 1944.[17]

Regleringen ställde bland annat krav på att föräldrar, förmyndare eller vårdnadshavare skulle lämna samtycke till adoptionen. Dispens kunde ges om barnet var övergivet eller om den som hade vårdnaden inte var i stånd att samtycka eller om domstolen i övrigt bedömde att samtycke inte skulle inhämtas. Lagen angav att den som ville adoptera ett barn skulle vända sig till en domstol i Sri Lanka som prövade om den lankesiska lagens villkor för adoption var uppfyllda. Domstolen skulle också se till att den som samtyckt till adoptionsbeslutet också förstod vad det innebar och att beslutet var permanent. Om kraven uppfylldes utfärdade domstolen ett adoptionsbeslut och sammanställde en så kallad ”schedule” med uppgifter om barnets namn, kön och födelsedatum, namn på och adress till de sökande samt datum för registrering och beslut om adoption. Uppgifterna registreras därefter av den centrala registreringsmyndigheten. Detta innebar att varje barn som adopterades skulle registreras i ett särskilt register, och ett utdrag ur det registret gällde som bevis på adoptionen.[18]

Vid hemkomsten till Sverige skulle det lankesiska adoptionsbeslutet godkännas av Justitiedepartementet.

9.5.5 Från 1977 skulle ansökningar gå via myndigheterna

I oktober 1976 stoppades adoptionsverksamheten i Sri Lanka helt i avvaktan på lagändring. Socialministeriet i Sri Lanka ville ändra adoptionsreglerna för att komma till rätta med problemet med direktförmedlingen av adoptioner, det vill säga att sökanden, advokater eller andra personer hade direktkontakt med gravida kvinnor eller kvinnor med småbarn, och där de gemensamt vände sig till domstol för att ansöka om adoption.[19] Den nya adoptionslagen trädde i kraft den 18 februari 1977.[20] Endast adoptioner förmedlade genom den lankesiska myndigheten DPCCS tilläts och ett förmedlingsorgan

[17] Adoption of Children Ordinance, 1956 revision; Adoption of Children (Amendment) Act. No. 1 of 1964; NIA:s reserapport Sri Lanka 1979.
[18] NIA:s reserapport Sri Lanka 1979; Brev med gällande lagstiftning från svenska ambassaden i New Dehli till UD Stockholm 1973-01-04, inkom UD 1973-01-12 dnr 10 R 34 Bce.
[19] NIA Protokoll 1976-10-25; NIA Protokoll 1977-01-19; Brev från Sri Lankas ambassad i Stockholm till NIA ”Adoption of Sri Lanka Children by Foreigners” 1976-11-12, inkom NIA 1976-11-15 dnr 49:1387/76.
[20] NIA Protokoll 1977-03-23.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tillsattes av DPCCS. Lagen krävde dessutom att ansökningar om adoption skulle gå via NIA:s förmedlingsutskott, både privata adoptioner och adoptioner via organisation.[21] Som beskrevs ovan hade lankesiska myndigheter börjat ställa krav på detta redan 1975.

De svenska par som ville adoptera ett lankesiskt barn skulle nu skicka sin ansökan till NIA:s förmedlingsutskott, som efter behandling skulle skicka den vidare till chefen för DPCCS. DPCCS skulle pröva adoptivföräldrarna och skicka barnförslag direkt till de sökande om de bedömdes vara lämpliga. Sökande skulle sedan meddela DPCCS och NIA om de accepterade barnförslaget och upplysa om när de avsåg anlända till Sri Lanka. Det krävdes att minst en förälder närvarade vid genomförandet av adoptionen vid domstol.

Vid hemkomsten till Sverige skulle adoptivhandlingarna från Sri Lanka från 1977 sändas till Socialstyrelsen, och inte som tidigare till Justitiedepartementet, med en anhållan om godkännande av adoptionen i Sverige.[22]

Den nya praxis som efter lagändringen infördes i de så kallade direktförmedlingsärendena visade sig fungera dåligt. Domstolen gav DPCCS 14 dagar på sig att yttra sig över kvinnans och barnets sociala situation. Eftersom det var så många sådana ärenden fick DPCCS:s socialarbetare ägna i stort sett all sin tid åt att arbeta med dem och hann inte med att förmedla barn från barnhemmen, vilket gjorde att i princip alla adoptioner från barnhem upphörde, åtminstone från de statliga.[23] Privat förmedling och barnförslag direkt till de sökande fortsatte.[24]

9.5.6 Lagändring 1979 syftade till att få alla adoptioner att gå via DPCCS, även de från privata barnhem

I juni 1978 stoppade Sri Lankas regering åter internationella adoptioner i avvaktan på ett lagstiftningsarbete. Avsikten var att åter försöka komma till rätta med den privata adoptionsverksamheten. Ett tillägg till adoptionslagen antogs i juli 1979, och utländska medborgare fick återigen adoptera barn från Sri Lanka. Lagändringen inne-

[21] Adoption of Children Amendment Law, No. 6 of 1977; Bilaga till ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991” NIA dnr 60:607/91, inkommet från FFIA.
[22] NIA PM juni 1977 ”PM om adoption av barn från Sri Lanka” (dnr och datum saknas).
[23] Bilaga till ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991” NIA dnr 60:607/91, inkommet från FFIA.
[24] NIA Protokoll 1977-10-19; NIA Protokoll 1978-01-20; NIA Protokoll 1978-06-06.

bar att alla adoptioner skulle gå igenom ansvarig myndighet DPCCS, även de från privata barnhem. Det ursprungliga lagförslaget från socialministeriet hade varit att förbjuda alla privata adoptioner. Men arbetsgruppen som tillsattes ansåg att DPCCS saknade resurser för att ansvara för hela adoptionsverksamheten och att privata adoptioner därför tills vidare skulle tillåtas. Men avsikten med lagändringen var att markera att privata adoptioner skulle vara en undantagsföreteelse.[25]

I och med denna lagändring ändrades också ansökningsprocessen något. De sökande skulle nu skicka sina ansökningshandlingar till Sri Lankas ambassad i Sverige, som skickade dem vidare till DPCCS. Om DPCCS ansåg att ett lämpligt barn fanns tillgängligt på ett statligt eller DPCCS-registrerat barnhem informerades de sökande om detta. Det var fortfarande möjligt att adoptera barn direkt från en barnets mor men det nya systemet var tänkt att manövrera ut förmedlarna, och de sökande förutsattes resa till Sri Lanka först efter att de fått barnförslag från DPCCS. De sökande behövde anlita en advokat för att få hjälp med ansökan om domstolsförfarande, födelseattest och intyg om samtycke från modern. DPCCS intervjuade adoptivföräldrarna och gick igenom ansökningshandlingarna, även för dem som adopterade via privata barnhem. DPCCS lämnade sedan ett yttrande och ansökan om adoption till domstolen, som efter förhör med adoptivföräldrarna och den biologiska modern fattade beslut om adoptionen. Därefter skulle adoptionsbeslutet precis som tidigare registreras vid registreringsmyndigheten, varifrån adoptivföräldrarna fick ett intyg om adoptionen (adoptionscertifikat). Adoptivföräldrarna kunde därefter ansöka om lankesiskt pass till barnet och inresevisum till Sverige.[26]

En anhållan om godkännande av det lankesiska adoptionsbeslutet skulle sedan skickas till NIA för administrativt godkännande. För att NIA skulle godkänna adoptionen i Sverige behövdes det lankesiska

[25] Adoption of Children Amendment Act No. 38 of 1979; NIA:s reserapport Sri Lanka 1979. Den nya adoptionslagstiftningen beskrivs också i en promemoria upprättad av DPCCS 19 juni 1979 som Sveriges ambassad i Colombo skickade till svenska Utrikesdepartementet 1980-04-03 med Dnr XIII:18 1980-03-26 R 34 och som också finns med i en bilaga till NIA:s reserapport Sri Lanka 1979; NIA Protokoll 1979-06-20.
[26] Se t.ex. Brev ”Adoptionslagstiftning” från svenska ambassaden till svenska UD 1982-10-01, beskickningsarkivet dnr 99 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Adoptioner” med DPCCS guidelines i bilaga 1980-04-03, beskickningsarkivet dnr 47 R34.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionscertifikatet. I många fall hade dock inget adoptionscertifikat utfärdats. Domstolens adoptionsorder visade sig ändå vara tillräcklig.[27]

De nya reglerna visade sig vara lätta att kringgå och förmedling av barn direkt från mödrar fortsatte. Sökanden skickade visserligen sina ansökningshandlingar till ambassaden som skickade dem vidare till DPCCS. Men sedan kunde de sökanden kringgå de nya DPCCS-rutinerna genom att resa till Sri Lanka innan de fått barnförslag. Där kontaktade de en privatförmedlare som utsåg ett barn och föreslog en advokat som hjälpte till. Domaren fick be DPCCS om yttrande över barnets och den biologiska moderns situation samt lämpligheten hos de sökande. Detta förfarande medförde att DPCCS:s tjänstemän inte fick tid över till att själva förmedla barn.[28] Det var därför fortsatt få barn som kom från DPCCS:s barnhem.

9.5.7 Lagändring drar ut på tiden, vilket skapar osäkerhet för de involverade aktörerna

Den 3 juni 1987 beslutade Sri Lankas regering att förbjuda utländska adoptioner av lankesiska barn genom ett ”cabinet decision”. Det skedde efter avslöjandet om babyfarms och på grund av den misstro som fanns i Sri Lanka mot adoptioner till andra länder. En särskild kommission skulle se över de dåvarande adoptionslagarna och deras tillämpning. I juli 1988 beslutade Sri Lankas regering att åter tillåta internationella adoptioner, men endast från de sju statliga barnhemmen i landet. Syftet var att komma bort från de privata barnhemmen och mellanhänder som tjänat stora pengar på adoptioner. I januari 1989 godkände också Sri Lankas regering ett förslag om en ny lag som tillät adoption från ”voluntary childen’s home” som komplement till de sju statliga hemmen. Det visade sig dock bli en utdragen process innan den nya lagen antogs.[29]

[27] Brev från Socialstyrelsen (1:a lagbyrån) till NIA ”PM ang. godkännande av adoption i Sri Lanka” 1980-07-04, NIA dnr 49:157/80; Socialstyrelsens NIA:s redovisning av diskussioner med lankesisk domare vid besök i Sri Lanka november 1980, 1980-12-18 NIA dnr 49:157/80; Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD 1981-08-05, Beskickningsarkivet dnr II:54 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till Statens invandrarverk 1981-11-24, Beskickningsarkivet dnr VI:66 R 191 A.

[28] Bilaga till ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991”, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA.

[29] Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD 1988-07-21 NIA dnr 72:258/88; NIA:s minnesanteckningar från möte med Sri Lankas socialminister 1988-07-26 NIA dnr 72:258/88; Brev till NIA 1989-01-18 (dnr framgår ej, ev. NIA dnr 42:402/89); NIA:s

Den utdragna processen skapade osäkerhet hos de inblandade aktörerna. DPCCS agerade utifrån regeringens kabinettbeslut och avstyrkte de adoptionsansökningar som rörde barn från andra barnhem än de statliga. Men lokala domstolar fortsatte att tillåta adoption av barn från icke-statliga barnhem. De beaktade inte yttrandena från DPCCS, utan beslutade enligt tillämplig lag.[30] Regeringens kabinettbeslut behövde godkännas av regeringen för att vinna laga kraft och därefter offentliggöras och överlämnas till parlamentet för godkännande. Eftersom den processen endast hade inletts fortsatte domstolarna att tillåta adoption av barn från icke-statliga barnhem.[31]

Domstolarna i Sri Lanka agerade på ett sätt som satte DPCCS i en besvärlig situation och som upprörde ministeriet. Det skapade också oklarheter för hur NIA skulle agera. I väntan på lagändringen tillämpade NIA den lankesiska regeringens beslut och beslutade att endast godkänna ansökningar om adoption från statliga barnhem. De ville respektera den lankesiska regeringens beslut. Men NIA fick kontinuerligt ta emot förfrågningar om möjligheten att adoptera barn direkt från en lankesisk organisation. NIA fick också ta emot klagomål från sökanden som kritiserade att NIA ifrågasatte hur domstolarna dömde i adoptionsärenden. Även BV:s styrelse motsatte sig NIA:s tolkning av den lankesiska lagstiftningen.[32]

9.5.8 Ny lagstiftning 1992 förbjöd privata adoptioner

I mars 1992 antog till slut Sri Lanka en ny adoptionslag som begränsade möjligheterna att genomföra internationella adoptioner. Lagändringen innebar att adoption via privata aktörer i Sri Lanka

protokoll 1988-08-24; NIA Dnr 72:609/92; NIA:s verksamhetsberättelse 1989/1990 och 1990/1991.

[30] Telex från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1988-12-23 NIA dnr 72:258/88; NIA:s yttrande till Socialdepartementet beträffande klagomål mot NIA 1989-12-15 NIA dnr 42:402/89; NIA:s brev ”Vad händer i Sri Lanka?” (oklart dnr men ev. hör det till dnr 42:402/89 med datum 1989-12-15).

[31] Brev från svenska ambassaden i Colombo ”Adoptioner – Sri Lanka” 1989-11-30 NIA dnr 72:258/88.

[32] NIA:s telex till svenska ambassaden i Colombo 1988-12-12 NIA dnr 72:258/88; Telex från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1988-12-23 NIA dnr 72:258/88; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo ”Adoptioner från Sri Lanka” 1989-09-11 NIA dnr 72:258/88; NIA:s brev ”Vad händer i Sri Lanka (oklart dnr men ev. hör det till dnr 42:402/89 med datum 1989-12-15); Brev till NIA i november 1989; Skrivelse från SLBV till NIA 1991-05-29 NIA dnr 1:178/91; Brev från privatpersoner till Socialdepartementet dnr B 5324/89 (se NIA dnr 42:402/89).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

förbjöds. Adoptivföräldrar fick inte längre på egen hand söka efter adoptivbarn, utan alla adoptioner skulle förmedlas genom den statliga myndigheten DPCCS och auktoriserade organisationer i mottagarlandet. Ansökan skulle ställas till DPCCS i Colombo och endast chefen för DPCCS fick rätt att förmedla lankesiska barn för adoption. Adoptioner fick endast genomföras från statliga barnhem och statligt registrerade barnhem. Inga privata barnhem eller aktörer tilläts längre att ha ett direkt samarbete med utländska organisationer.[33] I första hand skulle föräldrar till barnen sökas inom landet. En årlig kvot för internationella adoptioner skulle tillämpas.[34]

Den nya lagen, som fortfarande gäller, innebar också ett totalt förbud mot att betala eller på andra sätt belöna individer i samband med en adoption. Uppdagandet av sådana transaktioner kunde medföra böter om 10 000 rupier och/eller upp till två års fängelse.[35] Att adoptivföräldrar förbjuds att betala för adoptionsförmedling förtydligas också i de guidelines som DPCCS har utfärdat i anslutning till den nya lagen.[36]

Den nya lagen bidrog till att utlandsadoptionerna minskade avsevärt. 1995 ratificerade Sri Lanka 1993 års Haagkonvention och därefter blev adoptionerna från Sri Lanka ännu färre. FN:s barnrättskommitté noterade 1995 i sina ”Concluding observations” att Sri Lankas nya lagstiftning om internationell adoption säkerställer skydd mot försäljning och handel med barn. Kommittén välkomnade också att Sri Lanka var en av de första staterna som ratificerade 1993 års Haagkonvention.[37]

De svenska adoptionsorganisationerna beskriver under 2000-talet att Sri Lanka arbetar i enlighet med grundläggande principer

[33] Adoption Of Children (Amendment) Act, No. 15 of 1992; Brev från Sri Lankas ambassad i Stockholm till de svenska adoptionsorganisationerna 1993-07-27 NIA dnr 72:372/93; Sveriges ambassad i Colombos brev till NIA 1992-02-25 ”Nytt tillägg till den lankesiska adoptionslagen” NIA 72:119/92.
[34] Adoption Of Children (Amendment) Act, No. 15 of 1992, section 3b.
[35] Adoption Of Children (Amendment) Act, No. 15 of 1992, section 14. Se även NIA:s verksamhetsberättelse 1991/1992; Sveriges ambassad i Colombos brev till NIA 1992-02-25 ”Nytt tillägg till den lankesiska adoptionslagen” NIA 72:119/92; Redovisning av regleringsbrev för 1997 NIA dnr 1:425/96; NIA:s landrapporter 1993 och flera år framåt.
[36] DPCCS guidelines ”Child adoption procedure for the guidance of foreign applicants” inkom NIA 1992-03-17 dnr 72:119/92.
[37] CRC/C/15/Add.40, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Sri Lanka*. Committee on the rights of the child. 21 June 1995.

i FN:s konvention om barnets rättigheter och Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.[38]

De svenska adoptionsorganisationerna beskriver i sina landrapporter att oroligheter med krig i landet påverkade förmedlingsverksamheten på 2000-talet, men att läget stabiliserades 2009. Det fanns en negativ inställning till internationella adoptioner i landet och få internationella adoptioner förmedlades. Fokus låg på de inhemska adoptionerna och det förmedlades cirka 50 barn årligen till familjer utomlands. Från åtminstone 2010 kan utländska adoptivföräldrar endast ansöka om barn med särskilda behov.[39] År 2006 uppdaterade DPCCS sina riktlinjer för internationella adoptioner från Sri Lanka.[40]

9.5.9 Brottsutredning, adoptionsstopp och översyn 2012

År 2011 genomförde polisdepartementet i Sri Lanka en brottsutredning för att säkerställa att de internationella adoptioner som förmedlats under 2001–2011 utförts på rätt sätt. Utredningen visade att det inte förkommit några oegentligheter men för att ytterligare bevisa detta ville myndigheten ta del av uppföljningsrapporter för de förmedlade barnen samt få information om barnens nuvarande hälsostatus och allmänna tillstånd.[41]

Sri Lanka införde ett stopp för nya ansökningar i början av 2012 för att utreda de barnhem där man misstänkte att det skett oegentligheter och för att se över processen för internationella adoptioner.[42] Systemet skulle bli ännu mer transparent och förenligt med Haagkonventionen. Barn skulle inte kunna förmedlas internationellt med endast godkännande av enstaka personer på DPCCS. Subsi-

[38] BFA:s landrapport Sri Lanka 2007 MIA dnr 64:345:1/07; BFA:s landrapport Sri Lanka 2008 MIA dnr 64:357:1/08.
[39] FFIA:s landrapport Sri Lanka 2007 MIA dnr 64:352:1/07 samt FFIA:s landrapporter 2008 och 2009; FFIA:s dokument om Sri Lanka, inkommet från FFIA [dnr och datum saknas]; BV:s landrapport Sri Lanka 2007 MIA dnr 64:377:1/07 samt BV;s landrapporter Sri Lanka 2008–2010.
[40] DPCCS 2006-11-06 ”Intercountry child adoption procedure Sri Lanka” MIA dnr 61:392:1/07; BFA:s landrapport Sri Lanka 2007 MIA dnr 64:345:1/07.
[41] FFIA:s landrapport för Sri Lanka 2012 MIA dnr 64:371:1/12.
[42] BFA:s landrapport Sri Lanka 2012 MIA dnr 64:331:1/12.

diaritetsprincipen skulle alltid tillämpas och internationell adoption skulle bli den sista utvägen.[43]

År 2012 tillsatte DPCCS en kommitté (”Place Committe”) för att övervaka internationella adoptioner. Kommittén skulle granska varje internationell ansökan och sköta all matchning. Kommittén skulle utgå från en formell kölista där sökandens inloggningsdatum skulle registreras och de sökande sedan matchas i turordning.[44] En kvot för internationella adoptioner infördes samtidigt och som mest skulle 100 barn förmedlas internationellt. Adoptionerna från Sri Lanka skulle endast avse barn som inte gått att placera inom landet, i huvudsak barn med särskilda behov samt äldre barn.[45]

Sommaren 2012 hade adoptionerna från Sri Lanka åter kommit i gång, men med längre väntetider än tidigare.[46] DPCCS meddelade samarbetsorganisationerna att internationella adoptioner från Sri Lanka skulle fortsätta men att de inhemska adoptionerna skulle prioriteras och att de barn med särskilda behov som finns tillgängliga för internationell adoption skulle matchas med väntande sökande.[47]

Även 2025 begränsar Sri Lanka antalet adoptioner till utlandet till max 100, och alla utländska adoptionsförfrågningar måste gå via chefen för Probation and Child Care Services och behandlas av utsedda distriktsdomstolar i Sri Lanka.[48]

9.6 Generellt om oegentligheter i Sri Lankas adoptionsverksamhet

I detta avsnitt går vi igenom vad som har framkommit generellt om oegentligheter i de internationella adoptionerna från Sri Lanka. I senare avsnitt analyserar vi hur Sverige har varit involverad i detta.

[43] FFIA:s anteckningar mars 2012 efter information från DPCCS; FFIA:s nyhetsbrev mars 2012; FFIA:s bilaga till landrapport Sri Lanka 2013, inkommet från FFIA; FFIA:s bilaga till landrapport Sri Lanka 2014 MIA dnr 3.3.2:367:1/14.
[44] FFIA:s nyhetsbrev september 2012, inkommet från FFIA; FFIA:s landrapport Sri Lanka 2013 MIA dnr 3.3.2:351:2/13; BFA:s landrapport 2013 MIA dnr 3.3.2:353:1/13; BV:s landrapport 2013 MIA dnr 3.3.2:352:1/13; BFA:s auktorisationsansökan 2013 MIA dnr 3.1.2:538/13.
[45] FFIA:s auktorisationsansökan 2013 MIA dnr 3.1.2: 682:1/13; BFA:s auktorisationsansökan 2014 MIA dnr 3.1.2:690:1/14; BFA:s auktorisationsansökan 2013 MIA dnr 3.1.2:538/13.
[46] FFIA:s nyhetsbrev juni 2012, inkommet från FFIA.
[47] FFIA:s nyhetsbrev januari 2013, inkommet från FFIA; FFIA :s landrapport 2014 MIA dnr 3.3.2:367:1/14.
[48] The morning 2025-02-03 ”Sri Lanka limits foreign adoptions to 100 in 2025”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.6.1 Tidigare utredningar har visat på oegentligheter i Sri Lanka

Det finns relativt omfattande dokumentation om oegentligheter i adoptionsverksamheten från Sri Lanka, framför allt kopplat till privata adoptioner. Bland annat har både Nederländerna och Schweiz utrett internationella adoptioner från Sri Lanka och konstaterat att det förekommit systematisk och omfattande handel med barn, babyfarms och andra oegentligheter i landet från 1960-talet till och med 1990-talet. Det har handlat om korruption, förmedling av barn mot betalning eller under tvång samt förfalskade dokument eller bristfällig dokumentation, vilket senare gör det svårare för adopterade att söka efter sitt ursprung. Den schweiziska utredningens ZHAW-rapport, som genomfördes av en schweizisk forskargrupp, konstaterar att de nätverk av advokater och adoptionsbyråer som skapades i Sri Lanka använde tvivelaktiga och även olagliga metoder för att tillfredsställa efterfrågan på barn från Europa, däribland Sverige.[49]

En annan forskargrupp i Schweiz har analyserat samtliga 85 fall av adopterade barn från Sri Lanka i kantonen St Gallen i Schweiz mellan 1973 och 2002. Deras rapport visar att det, bland de fall som granskats, inte fanns ett enda där alla gällande lagbestämmelser har efterlevts. De inblandade myndigheterna ignorerade ofta uppenbara drag av kommersiella adoptionsprocesser i Sri Lanka. De schweiziska forskarna skriver att det är tydligt att barnen från Sri Lanka förvandlades till en ”handelsvara” av de inblandade parterna.[50]

En rapport från den franska regeringen 2023 drar slutsatsen att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka för att möta den växande efterfrågan på barn.[51]

Som en följd av att oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka uppdagades under 1970- och 1980-talet stoppade Sri Lanka vid flera tillfällen adoptionerna till utlandet, och Sri Lanka försökte också skärpa reglerna för internationella adoptioner.

[49] Le Conseil fédéral, Suisse (2020).
[50] Berthet och Falk (2022), *The adoption of children från Sri Lanka in the Canton of St Gallen 1973–2002*.
[51] Frankrikes Justitie- Utrikes- och Socialdepartement (2023), *Related interdepartmental mission illegal practices in international adoption in France.*

9.6.2 Handel med barn i samband med internationella adoptioner

I mitten av 1970-talet började lankesisk media rapportera om att det pågick handel med barn i samband med internationella adoptioner från Sri Lanka. Sammantaget publicerades en mängd artiklar under 1970- och 80-talen om handel med barn och mellanhänder som tjänade stora pengar på att förmedla barn till internationella adoptioner. Lankesisk press skrev om smarta affärsmän som agerade mellanhänder och köpte småbarn av fattiga föräldrar för att sedan sälja dem vidare till charterturister, bland annat svenskar. Ofta var det advokater, läkare och högt uppsatta tjänstemän som agerade mellanhänder och deras förtjänst rapporterades vara cirka 3 000 kronor per barn (med dåtidens pengavärde).

Artiklarna handlade också om att Sri Lanka har blivit känt för att sälja barn, att barn säljs som vilka varor som helst och att adoptionsförmedling till utländska adoptivföräldrar blivit en ”big business” eller en ”slave trade”. I flera artiklar ställdes krav på den lankesiska regeringen att agera för att få slut på handeln med barn.[52] Det skrevs också om att det fanns angelägna köpare i Skandinavien och att det hade blivit en statussymbol eller gimmick i Skandinavien och övriga Europa att ha ett barn från ett exotiskt land.[53]

Som en följd av ett reportage i en lankesisk söndagstidning gjorde lankesisk polis en raid mot ett hem där tre spädbarn påträffades och tre mödrar togs till förhör. Polisen startade en utredning kring en kvinna som köpte nyfödda barn för mellan 1 000 och 5 000 rupies och sedan sålde dem vidare till utländska adoptivföräldrar för uppemot 30 000 rupies.[54]

Även svenska nyhetstidningar uppmärksammade vid flera tillfällen vad som rapporterades i Sri Lanka om den marknad för adoptioner som hade vuxit fram. De skrev exempelvis om att adoption

[52] T.ex. Expressen 1976-06-19 ”Småbarn säljs till Sverige för 100 kr”; Göteborgsposten 1976-06-20 ”Svenskar köper barn för 3000 kr styck”; Observer 1981-12-20 ”Lankan babies sold at Rs 100 000”; Sun 1981-12-03 ”Baby sales”; Sun 1981-12-08 ”The dirty baby mudalalis”; The Island 1981-12-11 ”The dark side of adoptions”; Weekend 1982-01-03 ”Rs. 300 000 for a Lankan baby”; Daily Mirror 1982-01-05 ”The market for babies”; Daily Mirror 1982-01-06 ”Bonn won’t adopt bonnie babies”; Daily News 1982-01-02 ”Stop the baby-selling racket”.
[53] T.ex. Weekend 1982-01-03 ”Lanka’s ‘bundles of joy’ end up as household pets”; Daily Mirror 1982-01-05 ”The market for babies”; Sunday times 1982-01-03 ”Lid blown off Sri Lankan baby racket”.
[54] Weekend 1981-11-29 ”Baby – this is big business”; Ceylon Daily News 1981-12-01 ”Police to probe traffic in children”; Sun 1981-12-01 ”Baby running racket busted”.

av barn till bland annat många svenskar hade blivit en affärsverksamhet på Sri Lanka och att mellanhänderna tog emot cirka 10 000 svenska kronor för barnet medan ursprungsföräldrarna endast fick några kronor. Svensk media skrev också om att polisen avslöjat en liga som sålt hundratals barn till utländska par, däribland flera skandinaver.[55]

Företrädare för Sri Lankas socialdepartement fick kommentera situationen och medgav vid flera tillfällen att handel med barn pågick:

- Vice ministern i socialdepartement uppgav att många av de 242 småbarn som hade adopterats av utländska par under 1979 hade köpts för mellan 4 000 och 13 000 kronor och att detta måste stoppas. Han sade att myndigheterna kände till de rika och högt uppsatta kvinnor som organiserar och drar vinst av handeln.[56]
- Sri Lankas socialminister bekräftade i lankesisk media 1981 handel med barn till skandinaviska länder. Han kände till grupper av professionella och högt uppsatta personer som har ”babyfarms” där barn köps in, förvaras och sedan säljs till utländska adoptivföräldrar för stora summor pengar. Han uppgav att lankesiska lagar inte var tillräckliga för att förhindra handeln med barn: ”I know all this is going on. But I am helpless. There is no law at present to prevent it”.[57]
- I en artikel i DN 1983 uppgav statssekreteraren på Sri Lankas socialdepartement att det försiggick olagliga adoptioner som i verkligheten var försäljning av spädbarn och att lankesiska socialdepartementet redan 1978 hade uppmärksamt detta.[58]

NIA konstaterade i flera av sina verksamhetsberättelser under 1980-talet att det fanns uppgifter om handel med barn från Sri Lanka.[59] NIA skrev uttryckligen i sin reserapport från 1982 att problemen med handeln med barn kvarstår.[60] Under 1985 rapporterade lankesisk

[55] T.ex. Expressen 1976-06-19 ”Småbarn säljs till Sverige för 100 kr”; Göteborgsposten 1976-06-20 ”Svenskar köper barn för 3000 kr styck”; DN 1979-12-11 ”Sri Lanka stoppar adoption”; Aftonbladet 1981-12-01 ”Liga sålde barn till Sverige?”; DN 1981-12-02. ”Utländska par fick köpa barn”; TT 1982-02-22.
[56] Daily News 1979-12-10 ”Racket bared: babies sold to foreigners”; Sun 1979-12-10 ”90 per cent able bodied beggars”.
[57] Sun 1981-12-03 ”Laws inadequate to curb the baby trade”; Sun 1981-12-21 ”No provisions in law to ban adoption”; Sun 1981-12-02 ”Ministry condemns baby running racket”; The Island 1982-12-21 ”The secret of Asoka’s beaming smile”; TT 1982-02-22.
[58] DN 1983-04-13 ”’Oäkta’ barn säljs via ’babyfarmer’ till Skandinavium”.
[59] NIA:s verksamhetsberättelser 1979/1980 och flera år framåt.
[60] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05.

press om en ny våg av handel med barn och att verksamheten hade blivit mer organiserad. Lankesisk polis hade identifierat ett nätverk och spårat upp ett stort antal platser där nyfödda och mödrar bodde i väntan på köpare till barnen. Polisen omhändertog 16 mödrar och 16 spädbarn. En kvinna hade sökt upp kvinnorna på landsbygden, köpt barnen billigt och tänkte sälja dem vidare. Verksamheten organiserades av ett större nätverk.[61]

Det finns också forskning som visar på omfattande handel med barn i Sri Lanka. Loibl (2019) skriver att Sri Lanka är ett av de länder med adoptionsskandaler och utbredd förekomst av handel med barn i adoptionssyfte. Hon anser att mycket talar för att de adoptionsskandaler som avslöjats bara utgör toppen av ett isberg.[62]

9.6.3 Förekomst av babyfarms

I början av 1980-talet rapporterade lankesisk media om ”babyfarms” och ”baby factories” med koppling till Schweiz, där mödrar sålde sina barn redan före födelsen. Den gravida kvinnan som hade gått med på att sälja sitt spädbarn erbjöds boende tills barnet föddes. En artikel beskriver att utländska agenter tog beställningar från blivande adoptivföräldrar av spädbarn redan innan barnen var födda, och förmedlade barn via kataloger och postordertjänster. Både de utländska och inhemska agenterna fick bra betalt, medan den fattiga modern fick mycket lite ersättning.[63] En lankesisk journalist beskrev 1983 att det fanns många babyfarms som aldrig upptäcktes.[64]

Från mitten av 1980-talet upptäckte lankesisk polis flera babyfarms och detta fenomen uppmärksammades alltmer i lankesisk press.[65] Tidningarna rapporterade om ”baby brokers” som sökte upp gravida kvinnor och övertalade dem att lämna sitt barn för adoption. De fanns i närheten av förlossningssjukhus och abortkliniker och letade särskilt efter kvinnor som blivit gravida utanför

[61] Weekend 1985-06-23 ”Scandal that is the baby trade”; Sun 1985-06-20 ”Trade in babies”; Sun 1985-06-19 ”Baby trade”.
[62] Loibl (2019), *The transnational illegal adoption market: A criminological study of the German and Dutch intercountry adoption systems.*
[63] Sun 1982-05-09; Weekend 1982-05-09 ”Babies sold before birth”; Sun 1982-05-11 ”Babies on sale”.
[64] DN 1983-04-13 ”’Oäkta’ barn säljs via ’babyfarmer’ till Skandinavium”.
[65] Se t.ex. Weekend 1985-06-23 ”Scandal that is the baby trade”; Sun 1985-06-20 ”Trade in babies”; Sun 1985-06-19 ”Baby trade”; Sun 1987-01-29 ”Social service organisation implicated in baby trade”; Sun 1987-01-22 ”Lanka’s babies are big business”; Sun 1987-01-26 ”Other baby farms put up shutters”; Sun 1987-01-28 ”Hunt for bogus assistant commissioner”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

äktenskapet eller ogifta, outbildade kvinnor. De gravida kvinnorna fick stanna på babyfarmen tills barnet föddes, och barnen lämnades till privata ”child centers”.[66] Lankesisk press skrev också om att personer från juridiska och medicinska yrken tros vara direkt involverade.[67]

Ett uppmärksammat exempel var när polisen 1987 ingrep mot ett turisthotell utanför Colombo som hade fungerat som babyfarm. Polisen tog både kvinnan som drev babyfarmen och 20 kvinnor som var inhysta i där till förhör. 22 barn omhändertogs. Lankesiska tidningar skrev att gravida kvinnor hade hållits inlåsta där för att inte avvika och att kvinnorna tvingats till sexuellt umgänge med utlänningar. En kvinna uppgav sig ha blivit misshandlad. Svenska ambassaden skriver att intrycket utifrån medieuppgifterna var att de inblandade kan ha gjort sig skyldiga till brott som prostitution, illegal hotellverksamhet, frihetsberövande m.m. Babyfarmen var inte heller registrerad hos DPCCS.[68] Det fanns många artiklar i lankesisk press om detta.[69] En artikel beskriver att farmen liknar ett ”slave camp” gömd bakom det lyxiga ”guest house” som låg precis vid havet med pool, restaurang och bar. I farmen fanns 20 sängar med smutsiga madrasser avgränsade med en skärm.[70]

Även svensk media rapporterade om detta. TT och Expressen beskrev att kvinnor med nyfödda barn hade varit inlåsta under fängelselika förhållanden, och att bland annat skandinaver och svenska par checkat in och köpt barn. En fattig nybliven mor uppgavs få cirka 200 kronor för sitt barn medan adoptivföräldrarna fick betala 40 000–60 000 kronor för adoptionen, inklusive resa, advokatkostnader, läkemedelsundersökningar etc.[71] TT skrev om babyfarms på Sri Lanka som ett exempel på att försäljning av barn har blivit en industri och att Sverige var storimportör.[72] Regeringsföreträdare i Sri Lanka har vid flera tillfällen bekräftat att det förekom babyfarms:

[66] Sun 1987-01-22 ”Lanka’s babies are big business”; Sun 1987-01-26 ”Other baby farms put up shutters”.
[67] Sun 1987-01-30 ”No law to act against baby trade says police”; Sun 1987-02-02 ”Baby farm boom”.
[68] Telex från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-01-22, inkom till NIA 1987-01-23 med dnr 72:31/87.
[69] Se t.ex. Sun 1987-01-22 ”Officials uncover plans breed ”superbabies”; Daily News 1987-01-22 ”Hotelier, 22 women held in baby trade case”; Sun 1987-01-24 ”’Tourists’ at the farm demand their babies”; 1987-01-25 ”Baby trade – the price and prejudice”; The Island 1987-01-29 ”Babies remanded – legality questioned”.
[70] Sun 1987-01-24 ”’Tourists’ at the farm demand their babies”.
[71] TT 1987-01-21; Expressen 1987-01-21 ”Skandinaver köpte barn på ’babyfarm’ ”.
[72] TT 1992-02-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

- I mitten av 1980-talet beskrev statssekreteraren vid socialministeriet för NIA så kallade ”Nursing Homes” som tog in gravida kvinnor och betalade pengar för barnet.[73]
- I slutet av 1980-talet uppgav hälsoministern i lankesisk media att hon var medveten om att det hade funnits babyfarms fram till 1987 och att nya uppgifter om babyfarms skulle undersökas av en kommitté.[74] I en nederländsk dokumentärfilm 2017 bekräftade den lankesiska hälsoministern existensen av babyfarms. Han sade i en intervju att staten kände till att det fanns många babyfarms och stora problem med handel med barn på Sri Lanka i slutet av 1980-talet.[75]

9.6.4 Barn blev ibland tillgängliga för adoption genom övertalning – och i vissa fall genom stöld

Den nederländska utredningen slår fast att det i Sri Lankas adoptionsverksamhet under perioden 1967–1998 systematiskt förekom stölder av barn, kidnappningar och att barn överlämnats mot betalning eller under tvång. Fattigdom eller andra sociala och kulturella omständigheter hos födelsemödrar utnyttjades (krig, katastrofer och sociala tabun etc.).[76] Även den schweiziska utredningen konstaterar att fattiga kvinnor utnyttjandes till att medvetet bli gravida och sälja sina barn för adoption.[77]

Vice ordförande för FN:s kommitté för påtvingade försvinnanden bekräftade 2021 att det finns ett antal fall i Sri Lanka där barnets identitet har förfalskats. Barnen försvann antingen med tvång eller så stals de medan deras vårdnadshavare inte var närvarande. Det finns enligt kommittén många berättelser om kvinnor som födde barn och fick höra att barnet var dött, och att barnet sedan sålts till mellanhänder på Sri Lanka och sedan vidare till schweiziska familjer. Kommittén tar också upp att det finns berättelser om

[73] NIA:s reserapport Sri Lanka mars 1986.
[74] Sun 1989-11-21 ”Baby farms flourishing”; 1989-11-21 (Oklart från vilken tidning) ”Four baby farms in Ratmalana – C.V.”, se NIA dnr 72:258/88.
[75] BNNVARA, ”*Zembla: Adoption Fraud Part 2*” (TV-program), Nederländerna, 2017. https://www.youtube.com/watch?v=YSsbRcobbUA.
[76] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).
[77] Le Conseil fédéral, Suisse (2020).

”babyfarms”, där kvinnor berövades sin frihet och tvingades föda barn som sedan adopterades bort.[78]

Även dagstidningar i Sverige och andra länder har i efterhand rapporterat om oegentligheter i hur barnen blev tillgängliga för adoption. DN beskrev 2021 adoptionsverksamheten i Sri Lanka som djupt korrupt och som en ”veritabel industri” där barn hade stulits, sålts, inhysts på babyfarms i trånga, ohygieniska utrymmen.[79] BBC skrev 2001 om att det fanns sjukhusarbetare som letade efter utsatta, unga mödrar och erbjöd sig att hitta bättre hem för deras barn.[80]

En nederländsk dokumentärfilm från 2017 visar att föräldrar har övertalats att lämna bort sitt barn för adoption till en ”child finder” och att barn har stulits från sina föräldrar. Dokumentärfilmen visar också sjukhuspersonal som falskt informerade de biologiska föräldrarna att deras barn var dödfödda och därefter fick en del av pengarna för barnet.[81]

Redan under 1980- och 90-talet kom rapporter från media om övertalningar och stölder av barn. DN skrev om en lankesisk journalist som själv spårat några av mödrarna som hade varit på babyfarms. Flera av mödrarna hade varit anställda som tjänsteflickor hos fina familjer och blivit gravida efter våldtäkt. När graviditeten upptäcktes fick de sparken och vågade inte resa hem eftersom en ogift, gravid kvinna skulle bli utstött ur sin by. De var därför ett lätt byte för adoptionsbyråernas agenter. Journalisten berättade för DN att agenterna skaffade upplysningar om vilka mödrar som var ogifta och övertalade dem. Några gånger blev barnen kidnappade.[82]

Även den nederländska ambassaden i Sri Lanka rapporterade att lankesiska kvinnor efter åtta månaders graviditet fördes av agenter till advokatstyrda ”hem” i Colombo för att föda sitt barn och övertalades att ge bort barn för adoption. I räder mot sex hem hittades två barn (5 och 10 dagar gamla) med okänd moder. Enligt ambassaden var det inte uteslutet att det handlade om stöld av barn.[83]

En rapport från den franska regeringen 2023 beskriver att barn i Sri Lanka inte bara har övergetts frivilligt eller under press mot pengar,

[78] En schweizisk artikel från 2021-08-30 som handlar om ZHAW-rapporten: UN body puts illegal adoptions in new, criminal light – SWI swissinfo.ch.
[79] DN 2021-04-11.
[80] BBC 2021-03-14.
[81] *Zembla: Adoptiebedrog* (2017).
[82] DN 1983-04-13 ” ’Oäkta’ barn säljs via ’babyfarmer’ till Skandinavium”.
[83] Enligt Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).

utan också stulits från förlossningsavdelningar och placerats på babyfarms för att möta den växande efterfrågan på barn.[84]

9.6.5 ”Falska mödrar” förekom adoptioner från Sri Lanka

Det finns uppgifter om att det förekom så kallade ”falska mödrar” eller ”acting mothers” i Sri Lankas adoptionsverksamhet. Det handlar om kvinnor som fick betalt för att låtsas vara mor till barnet och ge sitt samtycke till adoptionen. De deltog i domstolsförhandlingar och skrev på falska födelsebevis. Både den schweiziska utredningen (ZHAW-rapporten) och den nederländska dokumentärfilmen *Zembla: Adoptiebedrog* beskriver att detta förekom i Sri Lanka.[85] Även NIA skrev i en tjänsteanteckning i början av 1990-talet att de kände till att ”falska mödrar” förekom i Sri Lanka.[86]

En artikel i lankesisk press handlar om ett schweiziskt par som upptäckte att den biologiska modern var en annan när de väl skulle skriva på adoptionspappren. Även barnet var ett annat när de kom till domstolen. Reportaget ledde till att Schweiz bara några dagar senare förbjöd den inblandade schweiziska privata organisation att förmedla adoptioner från Sri Lanka.[87]

9.6.6 Avsaknad av dokument samt falska handlingar

Flera tidigare utredningar har visat på stora brister i dokumentationen i de adopterades handlingar. Den nederländska granskningen slår fast systematiska brister i dokumentationen som döljer barnens ursprung och gör det svårt för de adopterade att hitta sina rötter. De konstaterar att personuppgifter och dokument ofta saknas och att dokument har förfalskats. Deras enkätundersökning bland adopterade visar att ungefär en femtedel av de adopterade från Sri Lanka har upptäckt att deras födelsebevis var felaktigt. De biologiska föräldrarnas namn och adress var också ofta felaktiga.[88]

[84] Frankrikes Justitie- Utrikes- och Socialdepartement (2023).
[85] Le Conseil fédéral, Suisse (2020).
[86] NIA:s tjänsteanteckning 1991-12-23, utifrån en skrivelse till NIA 1991-12-23.
[87] T.ex. Weekend 1982-05-09 ”Babies sold before birth”; Sun 1982-05-15 ”Swiss ban babies from Lanka”; Weekend 1982-05-16 ”Swiss ban after ‘Weekend’ story”; NIA Protokoll 1982-06-17.
[88] Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).

Den schweiziska utredningen (ZHAW-rapporten) har analyserat enskilda adoptionsakter och drar också slutsatsen att det systematiskt saknas uppgifter i barnens dokument eller att uppgifterna är förfalskade. Ofta saknas de biologiska föräldrarnas samtyckesförklaringar i handlingarna och inresetillstånden innehåller förfalskade uppgifter om barnen.[89]

Även den schweiziska granskningen av 85 adoptionsakter av barn från Sri Lanka till St Gallen visar att det var vanligt att de biologiska mödrarnas och barnens ursprung doldes eller att deras identitet förfalskades. Det vanligaste var att barnets födelseattest, barnets medicinska rapport eller de biologiska föräldrarnas samtyckesförklaring saknas. Det var också vanligt att barnets födelseattest inte är undertecknad av de biologiska föräldrarna, att den inte är undertecknad alls eller att den är oläslig.[90]

Efter att den nederländska dokumentärfilmen sändes 2017 uppgav Sri Lankas hälsominister att närmare 11 000 utlandsadoptioner kan ha genomförts med hjälp av falska och manipulerade dokument. Det motsvarar merparten av alla internationella adoptioner under 1970–1995.[91]

Efter den nederländska dokumentären 2017 stämde också en 28-årig kvinna som adopterats från Sri Lanka till Nederländerna den nederländska staten och organisationen Stichting Kind en Toekomst. Hon föddes i Sri Lanka 1992 och adopterades kort därefter av sina holländska adoptivföräldrar. Hon ansåg att hennes adoption skett slarvigt och att adoptionsdokument var falska, vilket gjort att hon inte kände till sitt ursprung och under vilka omständigheter hon övergavs. Hon såg det som en kränkning av sina grundläggande rättigheter och menade att staten och adoptionsorganisationen agerat olagligt. Domstolen avslog yrkandena och hävdade att preskriptionstiden hade passerat. Appelationsdomstolen bedömde dock att adoptionsorganisationen inte i tillräcklig utsträckning uppfyllt sina centrala skyldigheter utan förlitat sig på de lankesiska dokumenten, trots att det vid den tidpunkten fanns tydliga tecken på oegentligheter i internationella adoptioner från bland annat Sri Lanka. Organisationen borde ha ansträngt sig mer för att få information om barnets härkomst och skälen till att barnet fanns tillgängligt för adoption.

[89] Le Conseil fédéral, Suisse (2020).
[90] Berthet och Falk (2022).
[91] Se t.ex. BBC 2021-03-14 ”Sri Lanka adoption: The babies who were given away”.

Domstolen ansåg också att staten kritiskt borde ha granskat hur adoptionsorganisationen i praktiken uppfyllde sina grundläggande skyldigheter och att staten genom närmare tillsyn sannolikt skulle ha upptäckt missförhållandena.[92] Nederländernas högsta domstol beslutade dock i april 2024 att fallet skulle att återförvisas till Appelationsdomstolen i Amsterdam, eftersom den i sin dom inte hade beaktat de konkreta omständigheterna i fallet, utan endast allmänna indikationer på oegentligsheter.[93]

9.6.7 Lankesiska tjänstemän anklagades för att vara inblandade i oegentligheter

En faktor som har gjort det svårt att få stopp på handeln med barn i Sri Lankas adoptionsverksamhet är att inflytelserika personer i samhället var inblandade i verksamheten, bland annat tjänstemän vid DPCCS.[94] Tjänstemän har anklagats för att ha koppling till handel med barn, babyfarms och falska mödrar. Men oftast handlade uppgifterna om att tjänstemän vid DPCCS medverkade i privata adoptioner vid sidan om de regler som då gällde kring barnhem och hur processen skulle gå till.[95] Enskilda tjänstemän vid DPCCS skulle inte förmedla adoptioner. Uppgifter fanns också om att chefen vid DPCCS som tillsammans med sin man drev ett barnhem för adoptioner till Australien tjänade pengar på adoptionsverksamheten.[96]

[92] Fiom.nl 2022-07-14 ”Dilani Butink equated in Sri Lanka adoption case”, se http://database.againstchildtrafficking.org/node/50817. Hämtad 2024-10-11.
[93] Prakken d’Oliveira Human Rights Lawyers 2024-04-19 ”Supreme Court: case about illegal ‘adoption’ of Dilani Butink from Sri Lanka referred back to the Appeals Court in Amsterdam”, se https://www.prakkendoliveira.nl/en/news/2024/supreme-court-case-about-illegal-adoption-of-dilani-butink-from-sri-lanka-referred-back-to-the-appeals-court-in-amsterdam. Hämtad 2024-10-11.
[94] Brev och PM från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige”, i beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.
[95] ”Minnesanteckningar från sammanträde på NIA med de organisationer som auktoriserats för Sri Lanka. 1981-01-28” NIA dnr 6:24/81; Brev från svenska ambassaden i Colombo 1986-07-10 NIA dnr 46:202/86; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1986-11-07 NIA dnr 46:202/86 och 49:402/86; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1987-03-31 NIA dnr 61:128/87; Sun 1989-07-27 ”Lankan babies up for export again”; Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).
[96] Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1987-03-31, NIA dnr 61:128/87 (står även 49:402/86); Tidningen Sydasien nr 2 1992.

9.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

9.7.1 Inledning

Vår arkivgenomgång visar att det har förekommit omfattande oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka. Adoptionsverksamheten i landet utvecklades snabbt till en affärsverksamhet och det förekom handel med barn. Det är oklart i vilken omfattning oegentligheterna har förekommit i adoptionerna till just Sverige. Sverige har adopterat flest barn från Sri Lanka av alla länder. Exempelvis tog Sverige under andra halvåret 1979 emot mer än dubbelt så många barn för adoption från Sri Lanka som näst största mottagarland.[97] Under 1983 svarade Sverige för 300 av de 800 barn som adopterades internationellt.[98] I några fall handlar misstankar om oegentligheter Sverige specifikt. Exempelvis har två svenska kvinnor polisanmälts för oegentlig adoptionsverksamhet och BV:s kontaktperson i Sri Lanka drev affärsverksamhet kring adoptioner med flera tvivelaktiga inslag.

I vårt begränsade urval av privata och enskilda adoptionsakter från Sri Lanka på 1970–1990-talet, har det i ungefär en tredjedel av akterna funnits någon form av oegentlighet i form av felaktigt födelsedatum, motstridiga uppgifter, barnbyte eller att aktörer i Sri Lanka kringgått det tillåtna samarbetet med svenska organisationer. Då har vi inte räknat med de många fall då samtyckeshandlingar eller andra relevanta dokument för att säkerställa att barnet är tillgängligt för adoption saknas, och inte heller de adoptioner som skett utan att förmedlingsvägen har godkänts. Liknande oegentligheter har vi även sett i vårt ännu mer begränsade stickprov av akter från adoptionsorganisationen BV på 1980-talet. Vi har dock granskat ett mycket begränsat antal akter, vilket gör att vi inte kan dra generella slutsatser om den svenska adoptionsverksamheten i Sri Lanka.

Svenska aktörer har åtminstone från 1980 haft kännedom om oegentligheter i adoptioner från Sri Lanka till Sverige, vilket framgår av en intensiv korrespondens mellan svenska och lankesiska aktörer under lång tid. Det har talats öppet om att handel med barn förekommer. Trots detta har adoptionerna fått fortgå. Svenska

[97] Uppgift från statssekreteraren i socialministeriet i PM från svenska ambassaden i Colombo.
[98] Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

myndigheter har samtidigt lagt ned mycket tid på att hantera adoptioner från Sri Lanka. NIA har genomfört sju tillsynsresor till landet och har under vissa perioder begränsat BV:s auktorisation. NIA har också arbetat försökt få till stånd ett samverkansavtal mellan Sverige och Sri Lanka för att åtgärda problemet med de privatförmedlade adoptionerna, eftersom det var där risken för oegentligheter ansågs vara störst.

Socialantropologen Daniel Cidrelius har i en studie undersökt drygt 300 nyhetsartiklar och rapporteringar om adoptioner från Sri Lanka till Sverige under åren 1970–2019. Han visar att barnhandel i adoptionsverksamheten i Sri Lanka har diskuterats i media från mitten av 1970-talet. Medierna har rapporterat om mellanhänder som tjänat pengar på adoptionerna och en framväxande adoptionsmarknad som gynnats av charterturism och efterfrågan på adoptivbarn, samt om babyfarms och fattiga mödrar som övertalats att lämna sina barn för adoption. Cidrelius visar att de större svenska morgon- och kvällstidningarna lyfte fram de privata adoptionerna som problemet och att adoptionerna borde genomföras via auktoriserade adoptionsorganisationer. Han redogör också för artiklar om adopterade personer som sökt sitt ursprung i Sri Lanka och som bland annat upptäckt barnbyte, samtycke under press eller adoption mot förälderns vilja samt felaktig bakgrundsinformation.[99]

9.7.2 Det förekom handel med barn och ekonomiska vinster i adoptioner till Sverige, vilket svenska aktörer kände till

Vår arkivgenomgång visar att både svenska och lankesiska aktörer öppet har talat om en pågående handel med barn i Sri Lankas adoptionsverksamhet från mitten av 1970-talet till 1992.

I mitten av 1970-talet kom de första signalerna om handel med barn i adoptionsverksamheten

I mitten av 1970-talet kom de första signalerna till Sverige om att det pågick handel med barn i adoptionsverksamheten i Sri Lanka. Svenska tidningar rapporterade om att lankesiska barn säljs till

[99] Daniel Cidrelius (2023). *Kunskapsförhandlingen av adoptivbarnhandeln – Diskurser om tillvägagångssätt*, bl.a. s. 144 ff.

bland annat svenska adoptivföräldrar på chartersemester och att svenskar ”köper barn på svarta börsen” från bland annat Sri Lanka.[100] Dessutom fick NIA information från aktörer i Sri Lanka om att det pågick handel med barn i landet, med mellanhänder som tjänade mycket pengar på adoptionerna. Det framgår i NIA:s reserapporter, tidningsuttalanden av NIA:s ordförande samt en departementsskrivelse från Socialdepartementet:

- NIA fick redan 1975 alarmerande rapporter om oegentligheter och tendenser till handel med barn i Sri Lankas adoptionsverksamhet. De fick höra att den snabbt organiserades på samma sätt som till exempel prostitution och narkotikahandel.[101]
- NIA fick under som resa till Sri Lanka i mars 1976 upplysningar om problem i adoptionsverksamheten, efter att den ”florerat fritt” under ett antal år. De sociala myndigheterna i landet såg med stor oro på den adoptionsverksamhet som förekom direkt vid domstolarna av ”barn som varken var övergivna eller föräldralösa”.[102]
- En företrädare för NIA beskrev i DN 1976 att hon hade hört om barnhemsföreståndare i Sri Lanka som mutats för att lämna ut barn, och föräldrar som sålt sina barn för att få pengar till mat.[103]

Förekomst av handel med barn i adoptioner från Sri Lanka diskuterades alltså redan på 1970-talet mellan svenska och lankesiska tjänstemän.

År 1979 kom uppgifter om handel med barn i adoptioner till Sverige

Omkring 1980 började NIA, de svenska adoptionsorganisationerna, svenska ambassaden i Colombo och svenska Utrikesdepartementet få uppgifter om oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka till Sverige. Under NIA:s resa till Sri Lanka 1979 uppmanades till exem-

[100] Expressen 1976-06-19 ”Småbarn säljs till Sverige för 100 kr”; Göteborgsposten 1976-06-20 ”Svenskar köper barn för 3000 kr styck” (båda hänvisar till tidningen Honey i Sri Lanka); GT 1978-03-28 ”Därför ökar den illegala barnhandeln”.
[101] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05.
[102] Skrivelse från NIA till Socialdepartementet ”Adoption av barn från Sri Lanka” 1977-02-16 NIA dnr 49:1711/76; NIA:s reserapport från 1976.
[103] DN 1976-08-16 ”Många tråkiga erfarenheter”.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

pel NIA att varna svenska familjer för ett par lankesiska förmedlare som arbetade illegalt och som redan var kända hos både NIA och AC. Den ena hade tagit arvoden motsvarande 10 000 svenska kronor, vilket svenska familjer hade bekräftat till AC.[104] Ett svenskt par som hade använt sig av den andra förmedlaren beskriver i ett brev till NIA att barnet lämnades över till dem på hotellrummet, som de inte fick lämna förrän domstolsförhandlingarna var klara några veckor senare. Paret fick betala mycket pengar till olika mellanhänder, och det förekom mutor för att få advokathjälp i domstol och för att få ut olika dokument och pass till barnet. Paret beskriver att barnen behandlades som handelsvaror och att man kunde få frågor om ifall barnet dög eller om man ville ha ett sötare.[105]

Korrespondensen mellan svenska UD och ambassaden i Colombo från den här tiden visar att både svenska och lankesiska aktörer talar om icke-korrekt och illegal adoptionsverksamhet kopplat till Sverige. Exempelvis skriver UD att man på NIA är allvarligt bekymrad över de fortsatta rapporterna om icke-korrekta adoptionstransaktioner med lankesiska barn och svenska föräldrar samt att NIA vill resa till Sri Lanka för att hitta ”lämpliga åtgärder för att stävja den illegala adoptionsverksamheten med svenskar som inblandade”. UD påpekar också att statssekreteraren vid socialministeriet i Sri Lanka hade uttryckt att man var bekymrad över att icke-korrekta adoptioner förkom i så hög grad.[106]

UD och NIA fick från 1980 och framåt många tidningsartiklar om handel med barn i Sri Lanka, inte minst från svenska ambassaden. Lankesisk och svensk press rapporterade om adoptionsskandaler och barnhandel där barn, avsedda för svenska familjer, varit inblandade.[107] Skriverierna i media fick olika aktörer att kommentera uppgifterna. När lankesisk press 1979 skrev att socialdepartement i

[104] NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21–27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26, beskickningsarkivet dnr I:10 R 34.
[105] NIA 49:39/80; NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21 till 1979-10-27 NIA dnr 9:362/79; Ambassaden i Colombo dnr XII:47 1980-04-01 R 34; UD dnr 22:A 190 R 34 1980-10-24; UD dnr 22:A R34 1980-10-07; UD 1980-10-03 dnr 1157 R34.
[106] Brev från UD Stockholm till svenska ambassaden i Colombo 1980-10-03, inkom svenska ambassaden 1980-10-06 dnr IV:151 R 34; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1980-10-24, Beskickningsarkivet dnr III:190 R 34.
[107] NIA Protokoll 1981-12-17; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-02, beskickningsarkivet dnr III:201 R 34 (även NIA dnr 72:331/81); Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1981-12-03, inkom NIA 1981-12-04 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD ”Adoptioner från Sri Lanka” 1982-01-19, inkom NIA 1982-01-22 dnr 72:331/81; Brev från svenska ambassaden till UD Stockholm 1981-12-24, inkom NIA 1981-12-29 dnr 72:331/81.

Sri Lanka hade upptäckt att lankesiska barn såldes till utländska par för adoption, skrev BV till svenska ambassaden i Colombo att de var väl medvetna om att svenskar och andra skandinaver reser till Sri Lanka för att adoptera barn i överträdelse mot landets lagar.[108] Efter tidningsartiklar om handel med barn för adoption till skandinaviska par, sade en företrädare för NIA till DN att de inte är förvånade över uppgifterna att det förekommit illegal adoption av barn från Sri Lanka men att de inte hade vetat om det tidigare. Kanslichefen på AC sade till Aftonbladet att hon inte var så förvånad och att de länge hade misstänkt att sådant förekom i Sri Lanka.[109]

AC hade tidigare samma år, på ett möte med NIA och de övriga adoptionsorganisationerna, uttryckt oro för hur adoptioner bedrevs i Sri Lanka.[110] AC har också senare beskrivit att de var kritiska till situationen på Sri Lanka på grund av korruptionen i landet och att det var mycket pengar inblandat i adoptionerna. Det var ett av skälen till att AC inte ville hänvisa familjer till BV, när BV frågade om det 1982.[111]

I början av 1980-talet konstaterade NIA i flera verksamhetsberättelser, och även i andra PM, att handel med barn förekom på Sri Lanka.[112] Det innebär att regeringen, åtminstone på övergripande nivå, fick information om detta. Däremot var det vid denna tidpunkt oklart hur omfattande problemen var och i vilken utsträckning de gällde adoptionerna till Sverige.[113]

Under 1980-talet utvecklades adoptioner till affärsverksamhet

NIA redogör för orsakerna till den framväxande handeln med barn i sin reserapport från 1982. Myndigheten menade att adoptionsverksamheten hade vuxit på grund av den stora efterfrågan på barn av

[108] Brev från svenska ambassaden i Colombo UD Stockholm 1979-12-21 dnr III:56 R 34.
[109] DN 1981-12-02 ”Utländska par fick köpa barn”; Aftonbladet 1981-12-01 ”Liga sålde barn till Sverige?” (UD Stockholm informerar svenska ambassaden i Colombo, beskickningsarkivet 1981-12-02 dnr IV:146 R 34).
[110] ”Minnesanteckningar från sammanträde på NIA med de organisationer som auktoriserats för Sri Lanka” 1981-01-28, från AC:s arkiv.
[111] Anteckningar från samtal mellan BV och AC 1982-03-09, AC:s arkiv.
[112] NIA:s verksamhetsberättelser 1979/1980 och flera år framåt; NIA:s ”PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation” 1981-11-05, överlämnades till socialministern vid möte 1981-11-16, NIA dnr 49:300/81.
[113] Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD ”Adoptioner från Sri Lanka” 1982-01-19, inkom NIA 1982-01-22 dnr 72:331/81; dnr 99 R 34 1982-10-01; NIA brev till socialkontoret i Växjö 1983-03-18 (oklart vem som skickat brevet och när).

främst svenska familjer samt ”det stora utbudet av barn genom turistväsendet”. Under NIA:s resa framkom att socialministeriet och DPCCS i princip helt hade tappat greppet om adoptionerna och att verksamheten var präglad av uppgivenhet och likgiltighet. Problemen var enligt svenska ambassaden i Colombo inbyggda i systemet där de inblandade tjänade mycket pengar. Ett advokatarvode om till exempel 3 000 rupies i ett adoptionsärende motsvarade en årsinkomst för en arbetare i Sri Lanka.[114] Svenska ambassaden i Colombo skrev på liknande sätt 1983 att problemen med handel med barn troligen hade förvärrats på grund av den stegrade efterfrågan på barn och att verksamheten styrdes av egenvinning där vinster togs ut i alla led. Många ensamma mödrar lämnade av sociala eller ekonomiska skäl sina barn för adoption, och fattiga föräldrar med många barn lämnade barn för adoption av rent ekonomiska skäl. Ursprungsföräldrarna fick ungefär 100–500 rupies, medan adoptivföräldrarna oftast fick betala runt 6 000 rupies för ett barn.[115]

NIA fick vid sitt besök hos socialministeriet i Sri Lanka 1984 åter höra att det fanns farhågor om att föräldrar utsattes för påtryckningar. Svenska ambassaden beskrev 1984 att de fått uppgifter om påtryckningar på fattiga föräldrar och om agenter som letar efter lämpliga adoptivbarn på barnsjukhusen. Enligt statssekreteraren uppsökte adoptionsförmedlare ofta mödrar till nyfödda barn på sjukhusen och erbjöd betalning om de lämnade sina barn för adoption. Personer i en ekonomisk desperat situation föll många gånger för sådana erbjudanden. Det förekom också uppgifter om att polisen utövade påtryckningar samt uppgifter om stölder av barn. NIA skrev 1986 att upprepad kritik hade framförts både i Sverige och i Sri Lanka mot kommersialiserad adoptionsverksamhet och att det fanns frågetecken om hur en del barn blir tillgängliga för adoption.[116]

Chefen för DPCCS framförde vid ett möte med FFIA 1987 mycket kritiska synpunkter om hur adoptionsverksamheten fungerade. Även om inte de utländska adoptionsorganisationerna och adoptivfamiljerna direkt köpte barn från deras föräldrar, så fanns mellanhänder som tjänade stora pengar på verksamheten.[117]

[114] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05.
[115] Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige”, beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.
[116] NIA:s brev 1986-08-22, i FFIA:s arkiv; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.
[117] FFIA ”Rapport” 1987-03-23 inkom NIA 1987-03-25 dnr 61:128/87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I vår granskning av privata och enskilda akter framkommer ibland uppgifter om vad adoptivföräldrarna har betalat för adoptionen. Fler akter från 1982 visar att en av de privata kontakt som förmedlade flest barn till Sverige tog 14 000 kronor i betalt utöver kostnader för resa och uppehälle, vilket NIA ansåg var höga kostnader. En annan privat kontakt tog 25 000 kronor i betalt, men i det fallet framgår inte vad som ingick i kostnaderna. En akt från 1990 visar att BV:s kontaktperson tog 10 000 kronor i betalt, utöver resa och uppehälle i en adoption han förmedlat privat vid sidan av BV-samarbetet. I en annan akt från 1991 framgår att adoptivföräldrarna betalat 9 000 kronor för advokat- och stämpelavgifter, och därtill 26 000 kronor för mat, logi och resor.

Oegentligheterna fortsatte under 1990-talet

Under 1990-talet återrapporterar NIA till regeringen att de vanligt förekommande anklagelserna om oegentligheter, mutor med mera i samband med internationella adoptioner från Sri Lanka säkerligen hade fog för sig.[118] NIA beskriver också i sin reserapport från 1991 att uppgifter om oegentligheter, mutor med mera fortsatte att florera.[119] Enligt minnesanteckningarna från ett möte med Sri Lankas ambassad i Stockholm och de svenska adoptionsorganisationerna 1992 hade ambassadören nämnt att det förekom olagligheter i adoptionsverksamheten, både i Sverige och i Sri Lanka.[120]

I efterhand har adoptionsorganisationerna beskrivit stora risker med utbredd korruption och ekonomiska drivkrafter

Tidigare anställda vid BV beskriver i en intervju med oss att det var mycket pengar inblandat i adoptionerna och att ”allt som har med pengar att göra innebär en risk”. Tidigare anställda vid FFIA beskriver att det var oerhört svårt att arbeta i Sri Lanka och att det fanns stora risker på grund av korruptionen i landet. De uppger att DPCCS

[118] Bilaga till NIA:s årsredovisningar och landrapporter 1993–1997 där NIA redogör för utvecklingen på adoptionsområdet i bl.a. Sri Lanka.
[119] ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991”, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA.
[120] Minnesanteckningarna från ett möte med Sri Lankas ambassad i Stockholm och svenska adoptionsorganisationerna 1992-01-30 (dnr framgår ej).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

var en korrupt myndighet. De beskriver också att BV:s kontaktperson i Sri Lanka hade släkt inom DPCCS och att BV:s kontaktperson fick gå före i kön med sina domstolsärenden.

9.7.3 BV:s kontaktperson gjorde affärer av adoptionerna

BV samarbetade med en lankesisk affärsman som drev verksamhet med barnhem, hotell, matservering och transportservice för blivande utländska adoptivföräldrar. Gästhemmet hade 12 rum och var en lönsam affär. Kontaktpersonen kom att kritiseras för att vara kommersiellt driven. Han har själv bekräftat de höga kostnaderna, men har motiverat dem med de faktiska utgifterna för verksamheten.

Barnen kom främst från ensamstående unga mödrar eller gifta mödrar med problem. Mödrarna togs emot på det mödrahem som BV:s kontaktperson drev, ungefär tre till fyra månader före barnets nedkomst och fick då del av hemmets hjälpprogram. Verksamheten bedrev daglig mjölkutdelning till totalt cirka 800 barn vid åtta mjölkutdelningscentra. Där deltog ibland Sri Lankas säkerhetsminister, som också stödde verksamheten.[121]

Kritik mot att adoptivfamiljerna gav ekonomiskt stöd till de biologiska mödrarna ledde till att BV upprättade ett avtal 1982

Hösten 1980 började NIA:s kansli från flera håll ta emot kritik mot BV och deras kontaktperson i Sri Lanka.[122] Vid ett möte mellan NIA och de svenska adoptionsorganisationerna 1981 framkom att 95 procent av familjerna som adopterade via BV:s kontaktperson lämnade ekonomiskt stöd till den biologiska familjen efter genomförd adoption.[123] BV förklarar senare att varje familj som adopterar ett barn genom kontaktpersonens organisation bidrar med 1 400 kronor till ett socialprogram, utöver adoptionskostnaderna. Många av de ensamstående mödrarna som adopterar bort sina barn får anställning vid verksamhetens torrmjölkscentra.[124] AC var mycket kritiska

[121] Brev och PM från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige”, i beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34.
[122] NIA Protokoll 1980-10-30.
[123] ”Minnesanteckningar från sammanträde på NIA med de organisationer som auktoriserats för Sri Lanka. 1981-01-28” NIA dnr 6:24/81.
[124] Brev från BV till NIA 1981-09-16 NIA dnr 45:68/81; Brev från NIA till BV ”Förfrågan ang. SLBV:s arbetssätt” 1981-05-20 NIA dnr 6:24/81.

till att de svenska adoptivfamiljerna gav ekonomiskt stöd till den biologiska modern. AC poängterade också att adoptivfamiljen inte själv ska betala adoptionskostnader, vilket också framgick av NIA:s föreskrifter. Även NIA tyckte att detta var anmärkningsvärt. NIA ansåg att AC borde diskutera detta vidare med BV, men AC påtalade att de redan gjort det vid flera tillfällen och att NIA nu borde ta det vidare.[125]

I maj 1982 skrevs ett avtal mellan BV och deras kontaktperson som reglerade de svenska adoptivföräldrarnas kostnader för adoptionen. Avtalet reglerade också BV:s kostnader för att bidra till driften av barnhemmet (45 000 svenska kronor per månad) och deras välfärdsprogram (15 000 svenska kronor per månad).[126] BV var nöjda med avtalet, och NIA skriver att frågor och missförstånd kring kostnaderna för adoptionerna en gång för alla borde vara avklarade.[127]

Inför denna förhandling 1982 och vid flera andra tillfällen tog BV kontakt med NIA för att få råd och hjälp kring hur de skulle göra för att verksamheten skulle hålla hög etisk nivå.[128] Redan hösten 1979 efterfrågade BV riktlinjer från NIA om auktoriserade organisationers biståndsverksamhet.[129] BV strävade efter att följa råden och förbättrade successivt sin adoptionsverksamhet, exempelvis så att adoptionskostnaderna betalas i Sverige, så att de sökande inte ska behöva hantera stora summor pengar på resan.[130]

Från 1983 fick NIA rapporter om att BV:s kontaktperson drev en kommersiell adoptionsverksamhet och kringgick reglerna

Under 1983 uppdagades flera problem i adoptionerna via BV. Det finns flera exempel på att adoptivföräldrar reste till Sri Lanka för att adoptera ett barn via BV, men under resan adopterade ytterligare ett barn genom BV:s samarbetskontakt. Det andra barnet adopterades då privat utan BV:s förmedling, men fortfarande med hjälp av BV:s

[125] ”Minnesanteckningar från kansliträff AC/NIA 1981-02-16” i AC:s arkiv AU 1981-03-10 punkt 8a; Justerade minnesanteckningar från kansliträffen 1981-01-28, inkom NIA 1981-05-20 dnr 6:24/81.
[126] Finns t.ex. med som bilaga i NIA dnr 72 :147/83.
[127] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05; BV:s rapport från besök på Sri Lanka maj 1982, inkom NIA 1982-06-14 med dnr 69:245/82.
[128] SLBV:s yttrande över en skrivelse från svenska ambassaden i Colombo 1983-07-05 ”Ärende: NIA 72:147/83” (finns i beskickningsarkivet 1982 utan dnr).
[129] NIA Protokoll 1979-10-31.
[130] SLBV:s yttrande över en skrivelse från svenska ambassaden i Colombo 1983-07-05 ”Ärende: NIA 72:147/83” (finns i beskickningsarkivet 1982 utan dnr).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kontaktperson. NIA har i dessa fall inte meddelats att familjen adopterat två barn samtidigt.[131] Under 1983 uppdagades också att BV hade vänt sig direkt till adoptivfamiljer för att meddela att de kan få adoptera ett syskon till det barn de tidigare adopterat, trots att dessa familjer inte längre hade ett giltigt medgivande. NIA förklarade för BV det olämpliga i förfarandet och att BV alltid måste kontakta utredaren innan ett barnförslag diskuteras med familjen.[132]

Svenska familjer började reagera på att BV:s kontaktperson tog extra betalt för olika tjänster på plats i Sri Lanka. Ett par beskriver att de fick betala en depositionsavgift som skulle täcka mat, dryck, resor och telefonsamtal. De var därmed tvungna att betala för att äta 15 mål på kontaktpersonens gästhem. Kontaktpersonen hade även försökt ta betalt en andra gång för en resa till en närliggande stad, trots att den redan var betald i Sverige. Han ställde dessutom krav på extra pengar till den biologiska moderns rehabilitering, trots att de sökande redan hade betalt rehabiliteringskostnader i Sverige. Kontaktpersonen hade även bett de sökande att säga till chefen för DPCCS att de betalt en lägre summa för advokat, medicin och administration än vad de faktiskt hade gjort. En tjänsteperson på NIA skriver att hon tycker detta verkar misstänkt.[133]

En brevväxling mellan NIA och BV i november 1983 visar att BV sedan sommaren hade känt till att deras kontaktperson försökte med ”fula tricks” och att han hade ”sina hyss för sig”.[134] BV beskriver också sina åtgärder med anledning av detta. BV hade betalat tillbaka de pengar som familjerna felaktigt fått betala samt haft allvarliga diskussioner med kontaktpersonen. BV hade tydliggjort att familjer ska få information om depositionsavgiften före resan, att BV inte accepterar att svenska familjer ska ge bidrag till mödrarnas rehabilitering samt att de ser allvarligt på uppgiften om att sökanden skulle ange felaktig summa för kostnaderna.[135] I april 1984 tecknades ett nytt avtal mellan BV och kontaktpersonen, där boendekostna-

[131] BV:s brev till NIA angående en enskild adoptivfamilj 1983-06-15 inkom NIA 1983-06-16 (inget diarienummer); BV:s rapport till NIA om barn som kommit genom BV:s organisation i bilaga till BV:s brev till NIA angående en enskild adoptivfamilj 1983-06-15 inkom NIA 1983-06-16 (inget diarienummer).
[132] NIA tjänsteanteckning 1983-08-11 (dnr framgår ej, men ev. 69:172/83).
[133] Brev från NIA 1983-11-18, NIA dnr 49:340/83.
[134] NIA:s anteckning 1983-11-09 och brev från NIA 1983-11-18, NIA dnr 49:340/83.
[135] Yttrande till NIA 1983-12-15.

derna sänktes något jämfört med avtalet 1982. BV fortsatte att leta efter alternativa adoptionsorganisationer i Sri Lanka.[136]

SVT:s program Magasinet handlade i april 1984 om ”adoptionsskandalen” kring BV:s kontaktperson. Tidningen Sydasien skrev några månader senare en kritisk artikel utifrån detta tv-program. De använde BV som ett exempel på att det inte var en garanti att adoptera genom en organisation som godkänts av svenska staten.[137] Både NIA och BV tillbakavisade kritiken. NIA ville inte kännas vid någon generell eller utbredd kritik mot BV om kostnaderna och sade till tidningen Sydasien att BV uppfyller alla krav som NIA ställde på en adoptionsförmedlare. BV skrev i sitt yttrande till NIA att de helt kan tillbakavisa kritiken tack vare sina täta kontakter med sin kontaktperson samt sina enkäter till familjer som adopterat via dem.[138]

NIA fortsatte dock att få in uppgifter från familjer som avkrävts extra pengar vid ankomsten i Sri Lanka för att få med sig barnet hem, trots att de redan betalt en summa som skulle täcka alla kostnader. Det fanns familjer som hade fått betala extra för att hälsa på barnen på barnhemmet och känt sig tvingade att utnyttja olika erbjudanden.[139]

Våra intervjuer med personer som tidigare arbetat på BV bekräftar att kontaktpersonen tog extra betalt utöver vad som var överenskommet före avresan och att priset på boende kunde gå upp över en natt. Kontaktpersonens hantering av pengar var en utmaning för BV. BV:s styrelse fick vid flera tillfällen resa till Sri Lanka för att hantera detta.[140]

Revision av den verksamhet som BV:s kontaktperson drev visade på brister i den ekonomiska delen

NIA beslutade i december 1984 att göra en revision avseende vissa av adoptionsorganisationernas samarbetskontakter i Sri Lanka, däribland BV:s kontaktorganisation.[141] Verksamheten kritiserades i de ekonomiska delarna och räkenskaperna bedömdes som svaga. Revisorerna lämnade flera rekommendationer.

[136] Brev från BV till svenska ambassaden i Colombo 1984-04-03 inkom svenska ambassaden 1984-04-12 dnr 14/110 1984-04-12 R 34 (avtalet finns även i BV:s ansökan om auktorisation för 1985, inkom till NIA 1984-10-23 dnr 60:280/84).
[137] Tidningen Sydasien september 1984.
[138] Brev från BV till NIA 1984-12-07 NIA dnr 49:298/84.
[139] Brev från socialförvaltningen i Örebro till NIA 1984-11-01 NIA dnr 49:298/84.
[140] Intervju med företrädare för BV 2023-10-16.
[141] NIA:s verksamhetsberättelse för 1985–1986.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Revisionsrapporten visar att BVs: kontaktperson tog ut en lön som var ungefär tio gånger högre än någon av de andra anställdas löner (15 000 rupies per månad). Därutöver tog han ut 10 000 rupies per månad för sina resor för föreningen, utan att det hade presenterats något officiellt föreningsbeslut om dessa arvoden.[142] Utifrån revisionsrapporten bedömde NIA att BV:s kontaktperson tog ut väl hög hyra för barnhemmet. BV hade dessutom betalat stora belopp till kontaktpersonen för reparation av barnhemmet och BV:s pengar hade också gått till byggandet av ett tempel (sammanlagt 550 000 rupies). Hyran sänktes retroaktivt och kontaktpersonen lovade att betala tillbaka beloppen för byggandet av templet och reparation av barnhemmet. BV och deras kontaktperson kom också överens om att den firma som utfört NIA:s revisionsuppdrag skulle göra en årlig revision av verksamheten.[143]

År 1990 pausar BV sitt samarbete med kontaktpersonens organisation och NIA börjar ställa krav och begränsa BV:s auktorisation

I november 1990 pausade BV sitt samarbete med deras kontaktpersons organisation på grund av de problem som hade framkommit. De svenska familjerna hade belastats med mer kostnader i Sri Lanka än vad som reglerats i avtal mellan BV och organisationen, ett relativt stort antal privata adoptioner till Sverige genomfördes med hjälp av organisationens advokat och sannolikt också med BV:s kontaktperson som medhjälpare, och det hade förekommit frekventa barnbyten, det vill säga att familjerna fått ett annat barn än vad de fått uppgift om före avresan från Sverige.[144]

Efter att BV skrivit en överenskommelse med denna organisation för 1991 som reglerade kostnaderna och krävde anpassning efter internationella guidelines, beslutade BV att återuppta samarbetet i februari 1991, det vill säga tre månader senare.[145] Samtidigt rapporterade BV i februari 1991 om ”allvarliga problem i samarbetet

[142] Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1985-11-12 ”Revision av adoptionsorganisationer i Sri Lanka” inkom NIA 1985-11-15 dnr 69:342/84.
[143] Svenska ambassadens revision av verksamheten hos de auktoriserade organisationernas kontakter i Sri Lanka m.m., NIA dnr 69:342/84.
[144] PM 1991-03-13 NIA dnr 60:378/89.
[145] Brev från BV till NIA om beslut att återuppta samarbete 1991-02-19 samt nytt avtal 1990-12-22, båda i NIA dnr 60:378/89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med sin kontakt i Sri Lanka". Utöver tidigare problem uppdagades att BV:s kontaktperson inlett ett organiserat samarbete med en person i Sverige som hjälpte sökanden att adoptera privat med sitt medgivande för att adoptera via organisation.[146]

I mars 1991 insisterade FFIA, AC och BFA på att NIA skulle dra in BV:s auktorisation om BV fortsatte samarbetet med denna organisation. Skälet till det var misstankarna om att BV:s kontaktperson medverkat till privata adoptioner till Sverige, misstanke om oskälig ekonomisk ersättning vid genomförandet av dessa adoptioner och misstanke om betalning av mutor i Sri Lanka.[147] NIA såg allvarligt på att BV:s kontaktperson hade medverkat i privata adoptioner till Sverige vid sidan av sitt samarbete med BV. Han hade under många år samarbetat med en person i Sverige för att förmedla barn för adoption på privat väg. Han hjälpte också BV:s egna medlemmar att gå förbi deras kö av sökande och ska ha tagit emot omkring 30 000 kronor extra per adoption, utöver det belopp som verksamheten tog betalt för i samband med adoption.[148] (Läs mer om detta i avsnitt 9.7.4.)

Efter detta införde NIA en rad beslut om att begränsa BV:s auktorisation och krav på åtgärder för att BV skulle få fortsätta sin förmedlingsverksamhet. Den första begränsningen gjorde NIA i mars 1991. NIA beslutade då att inte ge BV auktorisation för samarbete med denna verksamhet eller den aktuella kontaktpersonen.[149]

NIA beslutade dock i juni 1991 att åter auktorisera BV, men endast för året ut och endast för förmedling från statliga barnhem. BV samarbetade därefter direkt med DPCCS. NIA tog beslutet efter att BV gjort förändringar i arbetssättet, bytt ut kontaktpersonerna och aviserat samarbete med ett statligt barnhem i stället för det tidigare barnhemmet.[150]

NIA besökte Sri Lanka i november 1991 för att granska BV:s verksamhet på plats. Under resan uppfattade NIA att den tidigare

[146] NIA:s svar på BV:s hemställan om att få fortsätta adoptera via MLFS 1991-03-20 och PM 1991-03-13, båda NIA dnr 60:378/89.
[147] Brev från FFIA, AC och BFA "Betr. adoptioner på Sri Lanka" 1991-03-06, NIA dnr 60:378/89.
[148] NIA protokoll 1991-02-20; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[149] NIA protokoll 1991-03-20; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[150] NIA:s auktorisationsbeslut 1991-06-25 dnr 60:378/89 och 72:336/91; SLBV rapport till NIA 1991-05-22 NA dnr 60:378/89.

kontaktpersonen troligen fortfarande hade inflytande över förmedlingen. Även om han inte medverkade i hanteringen av själva adoptionsärendena skulle de sökande huvudsakligen bo på hans gästhem och han skulle fortsatt sköta transporter, turistservice, pass etc. Under resan beskrev också BV-familjer på gästhemmet att ”barnbyten” hade blivit mycket vanligt förekommande. NIA:s undersökning bland 35 familjer som adopterat via BV under perioden juni till december 1991 visar att 16 av familjerna råkat ut för barnbyten. Fem av dem hade råkat ut för två eller flera barnbyten. NIA konstaterade under resan än en gång att BV:s kontaktperson hade förmedlat barn privat vid sidan av sitt dåvarande samarbete med BV. Dessutom framkom att endast en liten andel av de barnen kom till Sverige genom BV tycktes komma från de statliga barnhemmen, även om DPCCS stått för allokeringarna. Utifrån vad som framkom under besöket i Sri Lanka beslutade NIA att begränsa auktorisationen till tre månader, till den 31 mars 1992.[151]

I vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Sri Lanka har vi sett exempel från 1990 där BV:s kontaktperson och hans advokat har hjälpt till att förmedla adoption privat till Sverige, vid sidan av BV-samarbetet. I vårt stickprov på BV:s akter från 1980-talet framkommer också att det i tre av åtta akter har skett ett barnbyte, det vill säga att adoptivföräldrarna har fått med sig ett annat barn hem från Sri Lanka än de haft barnbesked för. I ett fall fick adoptivföräldrarna samma dag som de skulle resa till Sri Lanka information från BV om att de skulle få ett annat barn än det de trodde, eftersom barnets mor hade blivit sjuk och inte kunde ge sitt samtycke till adoptionen. Familjen reste ändå och adopterade ett annat barn utan medgivande för just det barnet. I ett annat fall dog det barn som adoptivföräldrarna skulle hämta under deras vistelse i Sri Lanka, och då adopterade de i stället ett annat barn utan att först inhämta nytt tillstånd.

Så kallade barnbyten har dock inte enbart förekommit i adoptioner via BV. Vi har även sett flera exempel på barnbyte i ISIA:s adoptioner från Sri Lanka i mitten av 1980-talet. De sökande hade adopterat ett annat barn i Sri Lanka än det barn de hade fått barnbesked för. I både BV:s och ISIA:s akter har vi dessutom sett exem-

[151] Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991”, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA; NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92; NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

pel på att adoptivföräldrar kommit tillbaka till Sverige med två barn, trots att barnförslaget gällde ett barn.

Även i flera av våra intervjuer med personer som adopterats privat från Sri Lanka framkommer att deras adoptivföräldrar egentligen skulle ha fått ett annat barn, men att mödrarna ångrade sig i ett sent skede och då ordnade aktörerna i Sri Lanka snabbt fram ett nytt barn.

NIA fortsatte ge BV auktorisation trots att kraven inte uppfyllts

I auktorisationsbeslutet i mars 1992 skriver NIA att BV inte visar att föreningen har kontroll över samtliga kostnader i Sri Lanka i samband med adoption och inte heller att dessa kostnader är rimliga.[152] Trots detta beslutade NIA att ge BV auktorisation, men med en begränsning till augusti 1992 och med några särskilda krav. BV skulle avveckla sitt organiserade samarbete med kontaktpersonen och erbjuda familjerna verklig valfrihet i exempelvis boendet. BV skulle också finna nya godtagbara arrangemang för överföring av medel för ersättning av kostnader för adoptioner i barnets ursprungsland.[153]

I juni 1992 framkom att BV avsatte och betalade en summa per barn för de adoptivbarn som under adoptionsprocessen vistades hos sina släktingar.[154] NIA skriver till svenska Socialdepartementet att dessa nya uppgifter inte stämde med de uppgifter som BV tidigare hade lämnat. NIA menar dessutom att beskrivningen av vad dessa belopp avsåg, till vem de utbetalats och vad BV:s anvisningar innehöll var vaga och att NIA skulle granska de uppgifterna i särskild ordning.[155] NIA hävdade att BV inte heller i detta avseende hade kontroll över kostnaderna i sina adoptionsärenden.[156]

BV överklagade NIA:s beslut att begränsa auktorisationen till augusti 1992, men regeringen avslog överklagandet och ansåg att

[152] NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92. Se även Pressmeddelande från NIA 1992-03-27 dnr 60:81/92; Sydasien nr 2 1992.
[153] NIA:s auktorisationsbeslut 1992-03-18 dnr 60:81/92. Se även ”Nytt via NIA från NIA-sammanträdet den 25 mars 1992” nr 3/92, inkommet från FFIA; Pressmeddelande från NIA 1992-03-27 dnr 60:81/92.
[154] Brev från BV till Socialdepartementet ”Angående BV:s besvärstalan” inkom NIA 1992-06-23 dnr 60:81/92.
[155] Brev från NIA till Socialdepartementet 1992-07-10 ”Besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt” NIA dnr 60:81/92.
[156] NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

NIA hade haft fog för att begränsa auktorisationsperioden.[157] Trots detta beslutade NIA att strax därefter ändå förlänga auktorisationen till oktober 1992 för att ge BV tid och möjlighet att uppfylla de krav som NIA hade ställt i sitt beslut i mars 1992.[158]

NIA beslutade därefter att ge BV auktorisation till och med december 1993 för samarbete med DPCCS. Det motiverades med att BV hade besökt Sri Lanka och genomfört de förändringar som NIA hade krävt för att ge auktorisation. BV hade avvecklat sitt organiserade samarbete med den tidigare kontaktpersonen, erbjöd familjerna valfrihet när det gäller boende och advokat samt fastställt en ny representant för BV på Sri Lanka. Enligt en artikel i tidningen Sydasien hade dock den nya socialarbetaren tidigare varit anställd hos BV:s förra kontaktperson, vilket minskade trovärdigheten.[159] Även en person vid svenska ambassaden uttryckte till NIA tveksamhet till om BV:s nya representant skulle kunna stå fri från den tidigare kontaktpersonen. Personen vid svenska ambassaden såg också en svaghet i att BV:s kontaktperson fortfarande var inkopplad i BV:s biståndsprogram, och beskrev dessutom att biståndsmedlen från BV och de svenska adoptivfamiljerna inte omnämndes som svenskt bistånd i Sri Lanka, utan det framstod som de stora beloppen skänktes av den förra kontaktpersonen.[160] Även under 1993 fick NIA rapporter från adoptivföräldrar om att kontaktpersonen fortfarande hade ett stort inflytande och ekonomiska intressen i adoptionsärendena.[161] NIA skriver dock att de inte funnit stöd för att den tidigare kontaktpersonen fanns med i adoptionsproceduren, utifrån sina enkätsvar från adoptivföräldrar samt vad BV och deras medarbetare i Sri Lanka anfört.[162]

[157] BV:s besvärsinlaga till regeringen 1992-04-14 inkom NIA 1992-04-15 dnr 60:81/92; Regeringsbeslut ”Överklagande av Sri Lanka Barns Vänner – Internationell adoptionsförening, SLBV angående auktorisation för internationell adoptionshjälp” 1992-08-20 Socialdepartementet dnr S92/3675/J ärendenummer 3.
[158] Pressmeddelande från NIA 1992-08-26; NIA Protokoll 1992-08-26 NIA dnr 60:81/92; NIA protokoll 1992-10-21.
[159] Tidningen Sydasien nr 2 1992.
[160] Anteckning från ett telefonsamtal med Sveriges ambassad i Sri Lanka i november 1992, NIA dnr 60:548/92.
[161] Brev från makar som adopterat från Sri Lanka inkom NIA 1993-02-11 dnr 65:72/93; ”Svar på NIA:s enkät 1993-04-22, ställd till familjer som adopterat barn från Sri Lanka genom SLBV perioden november 1992–mars 1993” 1993-06-16 NIA dnr 65:212/93.
[162] Skrivelse och rapport från makar som adopterat från Sri Lanka inkom NIA 1993-08-25 dnr 65:72/93; BV:s brev till NIA 1993-03-15 inkl. bilaga med brev från BV:s representant i Sri Lanka, NIA dnr 65:72/93.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

NIA fortsatte alltså att ge BV auktorisation under hela denna period, trots många tveksamheter.

9.7.4 Två svenska kvinnor har polisanmälts för oegentligheter

En svensk kvinna greps av lankesisk polis 1987, men anklagelserna lades sedan ned

Under 1987 greps en svensk kvinna i Sri Lanka misstänkt för illegal adoptionsverksamhet. Hon förmedlade adoptioner i Sri Lanka för den svenska organisationen ISIA. I februari 1987 anklagades hon av myndigheterna i Sri Lanka för att ha sålt adoptivbarn till bland annat Sverige. Polisen bröt sig in i barnhemmet och arresterade den svenska kvinnan och barnhemmets administratör. I lankesisk press rapporterades om att polisen hade hittat 10 kvinnor, 23 spädbarn samt 7 gravida kvinnor mellan 18 och 25 år. Polisen misstänkte att hemmet var specialiserat på att sälja lankesiska spädbarn till svenska par och att detta hade pågått i fyra år. Även svensk media rapporterade om anklagelserna. Närmare 100 barn uppgavs ha sålts till utlänningar, främst till Sverige. De lankesiska myndigheterna sade också att de hade bevis för att den svenska kvinnan hade köpt barn och förfalskat födelsecertifikat.[163]

Den svenska kvinnan släpptes av polisen efter 24 timmar. Anklagelserna lades så småningom ned eftersom det inte fanns tillräckliga bevis.[164] Hon hävdade att hon var oskyldig och att anklagelserna var en hämnd, efter att hon året innan hade blivit obekväm för myndigheterna när hon opponerade sig offentligt mot barnprostitution på Sri Lanka. Hon vägrade att lämna landet trots att lankesisk polis krävde att hon skulle utvisas för att hon hade fått visum för annan verksamhet än adoptionsförmedling, och hon stämde lankesisk polis och passmyndighet för brott mot de mänskliga rättigheterna. Målen avsåg dels kränkning av hennes ”fundamental rights” genom polisens

[163] Telex från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-02, inkom till NIA 1987-02-03 med dnr 72:31/87; Sun 1987-01-31 ”’Baby farm’ behind home for the handicapped”; The Hindu 1987-02-02 ”Sri Lankan police raid ’baby farms’”; Daily News 1987-02-02 ”Baby ’farm’ a terrorist fund collection unit?”; Daily News 1987-02-02 ”Was Swedish woman involved in ‘baby farm’ racket?”; Sun 1987-02-03 ”Arrest of Swedish woman: Controller of Immigration calls for report”; Sun 1987-02-05 ”Most ended up In Sweden: Baby Farm sold 100 infants to foreigners”.
[164] NIA:s verksamhetsberättelse för 1986–1987; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1988-02-08 NIA dnr 69:511/87; Aftonbladet 1987-02-04; DN 1987-02-27 ”Sri Lanka lovar syna utvisning”; Expressen 1987-04-21.

arrestering av henne utan laga grund, dels överklagande av Immigrationsmyndighetens indragande av hennes visum.[165]

Polisen försökte utan framgång få tag i mödrar som kunde vittna om att de mot betalning hade övertalats att lämna sina barn till adoption.[166] Rättegången mot barnhemmets administratör och andra anställda och boende på barnhemmet fick skjutas upp flera gånger på grund av att polisen inte hade tillräckligt underlag för åtal.[167] I mars 1987 hade 10 av de 23 barnen som omhändertogs under razzian identifierats. Även deras mödrars identitet hade fastställts och mödrarna uppgav att vården vid barnhemmet var i enlighet med deras önskemål. Detta menar svenska ambassaden motbevisar polisens utsagor i pressen om att barnen kidnappats, att mödrarna inte var de biologiska mödrarna, att inga barn var handikappade samt att alla barn var under ett år.[168] Företrädare för svenska ambassaden i Colombo försvarade vid flera tillfällen den svenska kvinnan i media och beskrev för tidningarna att de hade haft god inblick i hennes verksamhet under en lång tid och att de hade svårt att tro att det förekommit oegentligheter. De bedömde att hon hade utsetts till syndabock i den hetsiga kampanj mot utländska adoptioner som sedan en tid hade pågått i den lankesiska pressen. Svenska ambassaden uttalade sig också i lankesisk media och förklarade hur adoptioner reglerades i Sverige för att säkerställa att adoptioner går rätt till.[169] Vi ser inte av arkivmaterialet att NIA initierade någon undersökning av de adoptioner hon förmedlat till Sverige.

[165] Brev från ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Utvisningshotad svenska” 1987-03-10; Brev från ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-04-29 NIA dnr 72:31/87; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Utvisning av svenska från Sri Lanka” 1987-02-25 UD dnr R34 (fullständigt dnr saknas); Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-04 ”Publicitet om misstänkt barnhandel” UD dnr R34 (fullständigt dnr saknas); Brev från Ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Adoptioner” 1987-02-10 UD dnr R 34 (fullständigt dnr saknas).

[166] Brev från Ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Adoptioner” 1987-02-10 UD dnr R 34 (fullständigt dnr saknas).

[167] Brev från ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Utvisningshotad svenska” 1987-03-10 som även inkom till NIA 1987-03-13 med Dnr 72:31/87; Brev från ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-27 NIA dnr 72:31/87; Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-03-30 UD dnr R34 (fullständigt dnr saknas).

[168] Brev från ambassaden i Colombo till UD Stockholm ”Utvisningshotad svenska” 1987-03-10.

[169] Brev från svenska ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-04 ”Publicitet om misstänkt barnhandel” UD dnr R34 (fullständigt dnr saknas); The Island 1987-02-07 ”Swedish Embassy explains adoption laws”; Daily News 1987-02-09 ”Strict laws govern adoption by Swedes, says embassy”.

NIA polisanmälde en svensk kvinna 1991

Under 1991 fick NIA information från BV om att deras kontaktperson samarbetade med en svensk kvinna för att genomföra adoptioner vid sidan av samarbetet med BV. BV hade uppfattat att hans medverkan i adoptioner vid sidan av hade upphört, men så var inte fallet.[170]

Den svenska kvinnan hade enligt BV gett råd till sökanden om hur de skulle kunna undvika yttranden från NIA, och de hade fått betala stora belopp för att adoptera via henne; 60–65 000 kronor utöver de vanliga kostnaderna för resor, boende och andra avgifter. Det uppgavs att 4 000 kronor utgjorde en donation till den svenska kvinnan. BV räknade med att minst ett 20-tal svenska familjer hade adopterat på detta sätt under 1990 och att det eventuellt innebar att hon lämnade adoptionshjälp i strid mot lagen om internationell adoptionshjälp. Den svenska kvinnan hade även sju år tidigare varit misstänkt för privatförmedling och för att lämna olaga adoptionshjälp.[171]

BV uppmanade NIA att agera, ta sitt ansvar och reagera med kraft för att se till att denna kontakt i Sverige inte gavs några möjligheter att i framtiden bedriva illegal förmedling av adoptioner från utlandet. NIA beslutade att polisanmäla personen i Sverige för att ha lämnat adoptionshjälp i strid med lagen om internationell adoptionshjälp.[172]

Vid NIA:s telefonkontakt med kvinnan uppgav hon att hon inte förmedlade adoptioner, men att hon kände personen i Sri Lanka.[173] Även till svenska TT hävdade kvinnan att hon var oskyldig och att den olagliga förmedlingen hade utförts av en annan person. BV:s ordförande uppgav att han inte hade anledning att tro att deras kontaktperson tog emot pengar för egen del. BV såg inte något skäl till att avbryta samarbetet med honom och hans organisation.[174] NIA menade att BV:s kontaktperson och den advokat han samarbetade med borde varit helt på det klara med att deras handlande brutit mot de svenska reglerna.[175]

[170] NIA dnr 72:66/91.
[171] Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1991-02-01 NIA dnr 72:66/91.
[172] NIA Dnr 49:106/91 (1991-02-14). (Vi har dock endast kopia på polisanmälan som finns i Sydasien nr 2 1992 samt Lindgren (2010), *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 101, som hänvisar till detta samt till NIA Protokoll 1990/91 Nr 8 § 5).
[173] Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1991-02-01 NIA dnr 72:66/91.
[174] TT 1991-11-18.
[175] NIA dnr 60:378/89.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Polisutredaren hade svårt att få folk att vittna eftersom de som eventuellt hade betalt extra pengar i samband med sin adoption hade brutit mot den bestämmelsen som säger att man inte får det.[176] I maj 1992 hade NIA ännu inte fått veta resultatet av polisutredningen, men BV:s kontaktperson hade till BV medgett sitt agerande.[177] Förundersökningen mot den svenska kvinnan lades sedan ned.

9.7.5 Adoptioner från Sri Lanka har förmedlats av aktörer som misstänkts vara involverade i oegentligheter

I Sri Lanka har generellt advokater och barnhemsföreståndare haft en central roll i adoptionsförmedlingen. Advokaterna har bland annat lagt fram ärendet i domstolen, undertecknat adoptionsbesluten, intygat att kopian stämmer med originalet, intygat moderns samtycke och ordnat med födelseregistrering. De advokater och barnhemsföreståndare som syns i de akter vi gått igenom är sådana som vi av arkivgenomgången noterat som problematiska i någon mening. Även om vi har granskat ett mycket begränsat urval av akter och inte kan dra några generella slutsatser, så har barn som förmedlats för adoption till Sverige bott på sådana barnhem eller förmedlats av sådana aktörer som svenska myndigheter lyft fram som problematiska i arkivmaterialet. Det finns några namn som ofta återkommer.

En advokat har varit involverad i närmare var tredje privat och enskild akter vi gått igenom från Sri Lanka, där någon förmedlare eller annan aktör framgår. Han har även hjälpt ISIA och BFA.[178] Det finns uppgifter om att han drev en babyfarm.[179] En av de barnhemsföreståndare som ofta varit involverad i förmedlingen av barn för privat eller enskild adoption till Sverige är en nunna som drev ett konvent som fungerade som mödrahem. Hon samarbetade med ovan nämnda advokat. En annan barnhemsföreståndare som förmedlat barn för privat och enskild adoption till Sverige är en kvinna som drev ett barnhem. Hon var en av de förmedlare som vi i arkivgenom-

[176] Sydasien nr 2 1992.
[177] NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[178] NIA:s ”Rapport från resa till Sri Lanka 1984-11-24–29”, inkommet från FFIA (dnr saknas, står dock ”9127-19860227”); BFA:s reserapport från Sri Lanka 10–16 november 2008 inkom MIA 2009-11-19 (det står ev. 2009 eller 2008-11-19) dnr 64:577:6/08.
[179] NIA 49:774/91; Tidningen Sydasien nr 2 1992.

gången sett att NIA avrådde svenskar att adoptera genom.[180] Hon uppges ha haft en egen babyfarm.[181]

I vårt stickprov av åtta BV-akter från Sri Lanka på 1980-talet framgår oftast inte namn på förmedlare, men i de fall det framgår har BV:s kontaktperson och/eller den advokat han samarbetade med varit delaktiga i förmedlingen. Barnen hade oftast bott på det mödrahem som BV:s kontaktperson drev. Aktgranskningen bekräftar också det vi sett i arkivgenomgången, att BV:s kontaktperson och den advokat som han samarbetade med även har förmedlat privata adoptioner till Sverige vid sidan av samarbetet med BV. Dessutom finns i deras adoptioner bland annat fall av barnbyten, det vill säga att svenskar har fått ett annat barn de haft barnbesked för, samt att svenskar tagit med sig flera barn till Sverige trots att de endast haft medgivande för ett barn.

Vi ser att en barnhemsföreståndare som FFIA har samarbetat med, även har förmedlat privata och enskilda adoptioner till Sverige. Svenska ambassaden i Colombo hade efter sin undersökning av privata aktörer i Sri Lanka invändningar mot detta barnhem, bland annat för att intrycket var att verksamheten hade ekonomiska motiv.[182] Ett barnhem som också förekommer flera gånger i de privata och enskilda akter vi granskat är ett barnhem som samarbetade med en advokat som NIA har avstyrkt som kontaktväg och som var misstänkt involverad i att svenskar använt sitt medgivande felaktigt.[183]

9.7.6 Förfalskade dokument, babyfarms och falska mödrar har förekommit i adoptionerna till Sverige

Handeln med barn i Sri Lankas adoptionsverksamhet förefaller ha fört med sig flera oegentligheter. Det handlar inte minst om metoder för hur barnen blivit tillgängliga för adoption. De svenska orga-

[180] NIA Dnr 45:104/82; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34; Brev från NIA till privatperson 1983-07-11 ”Förfrågan om adoption av barn från Sri Lanka med hjälp av en privat kontakt” NIA dnr 49:191/83; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1986-10-29 NIA dnr 49:402/86.
[181] Tidningen Sydasien nr 2 1992; NIA 49:774/91.
[182] Svenska ambassaden i Colombo dnr 12/130 R 34 1984-11-02.
[183] Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1986-11-07 NIA dnr 46:202/86 och 49:402/86.

nisationerna och NIA fick flera gånger rapporter om förfalskade dokument, falska mödrar och babyfarms.[184]

Under 1980-talet kom uppgifter om förfalskade dokument

I sina verksamhetsberättelser på 1980-talet skriver NIA att det fanns uppgifter om ofullständiga och falska handlingar i adoptionerna från Sri Lanka. Även den svenska och nederländska ambassaden i Sri Lanka beskrev 1984 att det förekom förfalskningar av dokument, bland annat falska födelseintyg och falska läkarintyg som utfärdades av oregistrerade, oseriösa läkare.[185] Vi ser inte av arkivmaterialet att NIA har undersökt i vilken mån detta gällde adoptionerna till Sverige. I vår aktgranskning har vi sett flera exempel på felaktiga uppgifter om födelsedatum i de privata adoptionerna från mitten av 1970-talet, där barnet visat sig vara äldre än vad som uppgetts i adoptionshandlingarna. Omkring 1980 har vi sett flera exempel på att olika födelsedatum uppges i olika dokument i akten.

I aktgranskningen har vi sett motstridiga uppgifter och vissa mönster i varför barnen lämnats för adoption

I vår granskning av privata och enskilda akter från Sri Lanka har vi uppmärksammat motstridiga uppgifter i 10–20 procent av akterna. Eftersom det är ett begränsat urval kan vi inte dra slutsatsen att detta gäller för adoptionerna från Sri Lanka generellt, men det visar att motstridiga uppgifter förekommer. Utifrån våra stickprov av akter från BV och ISIA så förekommer det även i de organiserade adoptionerna från dessa länder. Motstridigheterna handlar oftast om motsägelsefulla beskrivningar av de biologiska föräldrarna, oftast fadern. Han står ibland som okänd i det lankesiska adoptionsbeslutet, trots att det i andra dokument finns uppgifter om fadern. Detta såg vi också flera exempel på i vårt stickprov av åtta BV-akter från 1980-talet. I vissa fall fanns förhållandevis utförlig information om fadern i ett dokument, medan han är okänd enligt adoptionsbeslutet. Vi har i både de privata och enskilda adoptionsakterna och BV-akterna

[184] Se t.ex. FFIA ”Rapport” 1987-03-23 inom NIA 1987-03-25 dnr 61:128/87.
[185] Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1984-10-24 ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” i beskickningsarkivet 1984-11-02 dnr 12/130 R 34; Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021).

209/25 Remiss - Sveriges internationella

även sett exempel på motsägelsefulla uppgifter när det gäller moderns livssituation, till exempel när det gäller om hon är gift eller inte och vem hon har barn med.

I vårt urval av privata och enskilda akter från Sri Lanka finns också vissa återkommande beskrivningar och mönster angående varför barnen lämnats för adoption. I de fall skälen för adoption finns angivna i de granskade akterna, handlar det nästan alltid om en mor som inte lever tillsammans med barnets far och inte har sociala och ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Det står ofta en övergripande mening om att modern saknar möjligheter att ta hand om barnet, försörja barnet eller ge sitt barn tillfredsställande uppväxtförhållanden. I vissa fall har hon flera barn sedan tidigare. I närmare 90 procent av de privata och enskilda akter vi gått igenom från Sri Lanka är fadern antingen okänd eller så finns ingen information om honom alls. I de få fall det står något mer om fadern är det i stort sett alltid mycket kortfattat och allmänt. I vårt stickprov av BV-akter från 1980-talet finns dock något oftare uppgifter om barnets far. I vårt stickprov av BV-akter framgår också alltid något om varför barnet lämnades för adoption. I samtliga dessa fall har barnet lämnats bort av sociala och ekonomiska skäl av en ensam mor som inte klarar att ta hand om barnet på egen hand.

Vårt urval av akter är för litet för att dra några generella slutsatser och dessa mönster i beskrivningar av varför barnet förmedlas för adoption behöver inte innebära felaktigheter, utan kan spegla verkliga förhållanden.

Oklart om svenska familjer har fått barn via babyfarms

I tidigare avsnitt har vi beskrivit att det förekom babyfarms i Sri Lanka, där mödrar sålde sina barn till adoption redan före födseln. Medieuppgifter antyder att detta förekom även i adoptionerna till Sverige. New Internationalist rapporterade att barn adopterats till Sverige från den ”babyfarm” som polisen på Sri Lanka avslöjade 1982.[186] Även NIA skriver i sin verksamhetsberättelse för 1982–1983 att myndigheterna, i samband med razzian mot en babyfarm i Sri

[186] New Internationalist nr. 109 1982-03-01 (osäker på datumet).

Lanka, hade omhändertagit barn som varit avsedda för svenska adoptivfamiljer.[187]

Det saknas dock säkra uppgifter om huruvida babyfarms förekommit i adoptionerna till Sverige och hur vanligt det i så fall har varit. Svenska aktörer har tillbakavisat förekomsten av babyfarms i adoptionerna till Sverige. När en babyfarm upptäcktes 1987 uttalade sig BV:s ordförande till TT att ”vi kan garantera att de adoptivbarn som vi förmedlat inte kommer från några babyfarmer”. NIA:s kanslichef uppgav i samma artikel att de under sin resa till Sri Lanka 1985 inte fann tecken på olagligheter i de barnhem som de svenska organisationerna driver eller har kontakt med.[188] I NIA:s verksamhetsberättelser och protokoll från slutet av 1980-talet står att oegentligheter i samband med adoptioner i Sri Lanka hade uppdagats, men att inga svenskar var inblandade i dessa.[189]

I vår aktgranskning har vi inte sett några fall där det framgår att barnen kommer från just dessa babyfarms. Däremot har vi i vår arkivgenomgång sett uppgifter om att de lankesiska förmedlare eller mellanhänder som oftast förekommer i akterna har egna mödrahem eller har misstänkts ha egna babyfarms, alternativt samarbeta med någon som har det. Utifrån detta kan vi inte dra slutsatsen att barn som adopterats till Sverige kommit från babyfarms, men det medför en viss risk för det.

Uppgifter om ”falska mödrar” i adoptioner till Sverige

NIA har flera gånger under 1980-talet fått information om avslöjanden om falska mödrar, bland annat har socialministeriet i Sri Lanka vid flera tillfällen beskrivit detta.[190] År 1981 fick NIA och adoptionsorganisationerna uppgift om att chefen för DPCCS var involverad i att förmedla adoptioner till Sverige där falska mödrar omtalades och där den biologiska modern fick en liten summa pengar.[191] Vid NIA:s besök i Sri Lanka 1986 gav statssekreteraren i socialministeriet nya exempel på avslöjanden av adoptioner med falska mödrar.[192]

[187] NIA:s verksamhetsberättelse 1982/1983.
[188] TT-telegram med arbetsnummer 0122-0354 (dnr framgår ej men finns ev. i NIA 49:39/87).
[189] NIA:s verksamhetsberättelser 1979/1980 och flera år framåt; NIA-protokoll 1987-01-28.
[190] NIA:s yttrande avseende förmedlingssättet vid adoption 1986-05-21 NIA dnr 46:66/86 (även NIA dnr 46:100/86); NIA:s brev 1986-08-22, från FFIA:s arkiv.
[191] ”Minnesanteckningar från sammanträde på NIA med de organisationer som auktoriserats för Sri Lanka. 1981-01-28” NIA dnr 6:24/81.
[192] NIA:s brev 1986-08-22, från FFIA:s arkiv.

Det finns också korrespondens mellan NIA, svenska ambassaden i Colombo och BV som indikerar att det kan ha förekommit falska mödrar vid adoptioner genom en svensk kvinna som drev barnhem i Sri Lanka. I ett ärende skrev NIA att de var osäkra på om den person som hade samtyckt till adoptionen i den lankesiska domstolen verkligen var barnets mor.[193] BV har också informerat NIA om att den svenska kvinnan hade engagerat en lankesisk kvinna som ”falsk mamma” för att få ut ett barn från ett barnhem. Kvinnan som agerat falsk mamma uppgavs även tidigare lämnat två barn för adoption via den svenska kvinnan. Enligt BV hade den svenska kvinnan berättat att det rörde sig om en så kallad falsk mamma, men att ”det får man ju räkna med när det gäller adoptioner från Sri Lanka”, och hon kände fler från Sverige som adopterat ett barn från Sri Lanka med hjälp av en ”falsk mamma”.[194] Även chefen för immigrationsmyndigheten antydde att det förekom uppgifter om falska mödrar i den svenska kvinnans adoptioner.[195]

Två av våra intervjupersoner som är adopterade från Sri Lanka till Sverige uppger att falska mödrar kan ha varit involverade i deras adoptioner. Den ena av dem, som adopterades privat från Sri Lanka i början av 1980-talet, säger att det inte var hennes biologiska mor som skrev på adoptionsdokumenten utan en ”stand-in-mamma”, det vill säga ett exempel på upplägget med falska mödrar. Både adoptivföräldrarna och paret som förmedlade adoptionen i Sri Lanka har i efterhand berättat för vår intervjuperson att det var så det gick till. Den andra intervjupersonen beskriver att det var en ung kvinna som varken kunde läsa eller skriva som deltog vid domstolsförhandlingen och lämnade sitt tumavtryck i adoptionshandlingarna. Hon verkade enligt adoptivföräldrarna inte vara särskilt intresserad av barnet och vår intervjuperson misstänker att det inte var den riktiga modern. Vår intervjuperson har träffat den aktör som förmedlade adoptionen i Sri Lanka. Han berättade att han hade åkt runt till sjukhus och mutat personalen för att få titta i födelseregistret och där få information om mödrar till barn med okända fäder. Syftet med det var att snabbt hitta ett nytt barn till de svenska adoptivföräldrarna, då föräldrarna till det barn som de skulle ha adopterat hade återkallat sitt samtycke till adoptionen.

[193] Brev från NIA till Sveriges ambassad i Colombo ”Adoptionsbeslut i Sverige och i barnets hemland” 1988-06-14 NIA dnr 69:511/87.
[194] NIA:s PM ”Information i ärendet med ev. ”falsk mamma”” 1987-12-03 NIA dnr 69:511/87.
[195] Brev från ambassaden i Colombo till UD Stockholm 1987-02-27 NIA dnr 72:31/87.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.7.7 Särskilda problem med de privata och enskilda adoptionerna

Stora risker för oegentligheter i de privatförmedlade adoptionerna uppmärksammades tidigt

Risken för oegentligheter i adoptionerna från Sri Lanka har ansetts vara störst i de privatförmedlade adoptionerna, det vill säga de adoptioner som förmedlats av privata aktörer i Sri Lanka. Redan under NIA:s resa till Sri Lanka i mars 1976 framkom att de sociala myndigheterna i landet var bekymrade över privatförmedlingen.[196] NIA skriver i sina reserapporter både från 1982 och 1984 att adoptionerna från Sri Lanka är de som genom åren har skapat flest problem och merarbete för de svenska myndigheterna, framför allt på grund av de privatförmedlade adoptionerna. Sri Lankas myndighetsföreträdare såg uppenbara risker för handel med barn och andra oegentligheter i samband med dessa adoptioner. NIA beräknade 1983 att en tredjedel av de barn som kommit via privata kontakter kunde vara ”olämpligt genomförda adoptioner”.[197] Chefen för DPCCS framförde vid ett möte med FFIA 1987 att det i 98 procent av alla adoptioner som skedde utanför DPCCS barnhem fanns någon form av problem, som falska födelsecertifikat, falska mödrar eller falska adresser. FFIA skickade den informationen till NIA.[198]

Barn fördes på privat väg till Sverige under adoptionsstoppen

Barn har förts till Sverige under Sri Lankas adoptionsstopp, både 1979 och 1987, via privata kontakter. Under adoptionsstoppet 1979 agerade en lankesisk affärsman mellanhand för att föra ut tre barn till tre svenska familjer. NIA fick information om detta och meddelade också svenska UD. Förmedlaren var sedan tidigare känd hos både AC och NIA, och NIA hade uppmanats att varna svenska familjer för honom. NIA fick också uppgifter om att han hade för-

[196] Det framgår av en skrivelse från NIA till Socialdepartementet ”Adoption av barn från Sri Lanka” 1977-02-16 NIA dnr 49:1711/76.
[197] Uppföljande PM från 1983-02-15 ”Angående olämpligt genomförda adoptioner”; NIA:s verksamhetsberättelser 1982 till 1986.
[198] FFIA ”Rapport” 1987-03-23 inom NIA 1987-03-25 dnr 61:128/87.

falskat handlingar och att ett barn som han förmedlat till en svensk familj var i så dåligt skick att det avled på hotellrummet.[199]

Under adoptionsstoppet 1987 fanns en annan lankesisk aktör som försökte kringgå stoppet för adoptionsansökningar genom att skicka brev till svenska familjer som tidigare hade adopterat barn från Sri Lanka och därför hade en hemutredning där. Aktören erbjöd sig att fullfölja adoptionen för 1 500 USD. NIA misstänkte att hon använde sig av uppgifter om familjerna som fanns hos lankesiska myndigheter.[200]

Problem med att medgivande för adoption via organisation användes för att adoptera privat

Under 1986 och 1987 uppstod problem med att svenska familjer som fått medgivande att adoptera genom svensk auktoriserad sammanslutning, använde sitt medgivande för att adoptera genom en privat kontakt i Sri Lanka. De reste då utan giltiga medgivanden och utan godkänt visum till Sri Lanka för att adoptera.[201] Detta har framkommit i vår genomgång av arkivmaterial. Vi har även sett exempel på detta från 1986 i vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner från Sri Lanka, det vill säga att ett barn har adopterats privat trots att godkännandet av förmedlingsväg endast gällde adoption via svensk auktoriserad adoptionsorganisation. Vi har också sett flera exempel i privata adoptioner från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet på att barnhemsföreståndaren har vänt sig direkt till svenska familjer med erbjudande om att adoptera ytterligare ett barn från barnhemmet som de tidigare adopterat ett barn från.

Att svenskar reste till Sri Lanka utan giltiga medgivanden skapade en besvärlig situation och merarbete för både svenska ambassaden

[199] NIA Protokoll 1979-03-21; Brev från NIA till UD 1979-06-06 inkom till UD 1979-06-08 med dnr 220/1865 R 34; NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21 till 1979-10-27, beskickningsarkivet dnr I:10 R 34; Brev från privatperson till NIA 1984-08-22, NIA dnr 49:217/84.

[200] NIA:s brev till svenska ambassaden i Colombo ”Privat förmedlare i Sri Lanka” 1987-11-20 NIA dnr 79:492/87; Brev från två lankesiska förmedlare till privatperson 1987-10-30 ”Adoption” NIA dnr 79:492/87.

[201] Tre exempel på felaktig handläggning av ärenden rörande medgivande enligt 25 § socialtjänstlagen NIA dnr 49:380/86; Fem exempel där medgivandet använts felaktigt, se NIA:s brev till svenska ambassaden i Colombo 1986-11-07 NIA dnr 46:202/86 och 49:402/86; Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1986-10-29 NIA dnr 49:402/86; Brev från FFIA till NIA 1986-10-08 och PM till NIA från en socialsekreterare 1986-10-16, båda NIA dnr 69:360/86.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och NIA. De svenska familjerna riskerade att inte få med sig barnet från Sri Lanka, eller att behöva ansöka om adoptionens upphävande och att återsända barnet till ursprungsföräldrarna. NIA föreslog att de svenska auktoriserade sammanslutningarna skulle utfärda ett särskilt förmedlingsintyg som skulle fogas till medgivandet enligt 25 § socialtjänstlagen och att DPCCS skulle kontrollera att det förmedlingssätt som angavs i medgivandet överensstämde med var barnet kom ifrån. (Ett sådant intyg hade använts tidigare men tagits bort eftersom legaliseringen av intyget medförde ökade kostnader.) Men de lankesiska myndigheterna menade att det inte var möjligt för dem att kontrollera detta.[202]

Ett annat problem under den här tiden var att vissa kommuner inte inhämtade NIA:s yttrande angående förmedlingssättet vid enskild adoption. Det ledde till att vissa kommuner gav medgivande för samma kontaktpersoner som NIA, i andra ärenden, hade avstyrkt som kontaktväg.[203]

9.7.8 Bristande dokumentation i privata och enskilda adoptionsakter från Sri Lanka

Uppgifter om barnet och föräldrarna finns i varierande grad

I de privata och enskilda akter vi gått igenom från Sri Lanka under 1970–1990-talet finns alltid barnets födelsedatum med i akterna, och födelseort finns angivet i drygt 60 procent av akterna. Ett födelsebevis med barnets ursprungliga namn finns med i ungefär 30 procent av de privata och enskilda akter vi gått igenom, men det är oftast ett födelsebevis som upprättats i samband med adoptionen och inte ett ursprungligt födelsebevis. I vissa fall är det en advokat som signerat födelsebeviset, i andra fall födelsesjukhuset. I de åtta BV-akter från 1980-talet vi granskat finns inga födelsebevis, medan det finns med i var fjärde ISIA-akt från mitten av 1980-talet.

I vårt urval av privata och enskilda adoptionsakterna från Sri Lanka saknas hälsobeskrivning av barnen i mer än 90 procent av akterna.

[202] Telex från NIA till svenska ambassaden i Colombo (via UD) 1986-10-29 NIA dnr 72:384/86; NIA:s anteckning från möte med de svenska adoptionsorganisationerna och förslag till beslut 1986-12-17, Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1986-11-28, NIA dnr 49:402/86; Brev från FFIA till NIA 1987-03-25, NIA dnr 72:384/86; Brev från DPCCS till svenska ambassaden i Colombo, inkom 1986-11-27 dnr 13/97 R 34.
[203] Se t.ex. NIA:s anteckningar från telefonsamtal med privatperson 1986-11-05 (dnr framgår ej, men ev. NIA 72:384/86).

Våra stickprov av akter från adoptionsorganisationerna BV och ISIA visar liknande mönster när det gäller hälsobeskrivning.

Trots att det i Sri Lanka oftast är modern själv som lämnat barnet till ett barnhem visar vår aktgranskning att det ofta saknas uppgifter om föräldrars namn, ålder, adress och livssituation i akterna. I de privata och enskilda akterna vi gått igenom finns moderns namn i cirka 80 procent av akterna, men hennes ålder och någon uppgift om hennes livssituation finns med i mindre än hälften av akterna. Uppgifter om faderns namn, livssituation och ålder finns endast med i omkring 10 procent av de privata och enskilda akterna från Sri Lanka. I vårt stickprov av BV-akter finns oftare uppgifter om föräldrarnas namn, ålder och livssituation.

Vi har dock granskat ett mycket begränsat urval av akter och kan därför inte utgå från att detta gäller generellt för adoptioner från Sri Lanka.

I de granskade akterna saknas ofta uppgifter om hur och varför barnet lämnats för adoption

I vårt urval av privata och enskilda adoptioner från Sri Lanka framgår i stort sett aldrig av akten vem som utrett barnets bakgrund. Det har inte funnits några skriftliga beslut om att barnet blivit tillgängligt för adoption. I närmare hälften av adoptionsakterna finns inga uppgifter alls om varför barnet lämnats för adoption. Det är ungefär lika stor andel under hela den undersökta tidsperioden – från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet. Som vi beskrivit tidigare är vårt urval alltför begränsat för att dra generella slutsatser, men eftersom resultaten här är så tydliga så indikerar det att detta har varit ett utbrett problem i adoptioner från Sri Lanka.

I ungefär en tredjedel av de privata och enskilda akter från Sri Lanka som vi gått igenom finns ingen information alls om vem som har lämnat barnet för adoption. När det framgår är det ofta modern själv som har varit delaktig i att lämna barnet för adoption. Det framgår dock mycket sällan av akten att modern vetat om att barnet sedan ska förmedlas för adoption. Ofta står bara vilket barnhem eller annan aktör som lämnat barnet vidare för adoption, men utan uppgift om hur barnet hamnade där.

I drygt hälften av akterna i vårt urval framgår inte vem i Sri Lanka som har förmedlat adoptionen. Det är framför allt i adoptionerna

fram till 1980 som uppgift om förmedlare saknas. I de fall det framgår vilka lankesiska aktörer som varit delaktiga i att förmedla adoptionen, finns några namn som återkommer i de flesta akter (se avsnitt 9.7.5).

När det gäller adoptionerna från Sri Lanka som gått via svensk auktoriserad organisation, visar våra stickprov hos BV och ISIA att mängden dokumentation om hur och varför barnet lämnats för adoption skiljer sig åt. Det finns alltså ingen tydlig skillnad mellan just privata och organiserade adoptioner. I ISIA:s adoptionsakter har det inte funnits mer dokumentation jämfört med de privata och enskilda adoptionerna från Sri Lanka under samma tidsperiod. I de cirka 40 akter från ISIA vi gått igenom finns till exempel ingen information alls om barnens bakgrund eller varför de blev tillgängliga för adoption. Däremot indikerar vårt mycket begränsade stickprov av akter från BV på 1980-talet att det kan finnas mer information i deras akter. I BV:s adoptionsakter framgår oftare skälet för adoption jämfört med de privata och enskilda adoptionerna från Sri Lanka under samma tidsperiod. Där syns också att det är BV:s kontaktperson eller familjerådgivaren på hans barnhem som utrett barnets bakgrund.

Tidigare anställda vid BV beskriver i vår intervju att man med dagens glasögon inte skulle tycka att barnets bakgrund blev tillräckligt utredd och att det skulle vara svårt att säkerställa att det var moderns vilja att adoptera bort barnet. Tidigare anställda vid svenska adoptionsorganisationer beskriver att de påverkades av att de såg så många barn på barnhem, deras stora behov av hjälp och att en stor andel av barnen som togs in på barnhem inte överlevde det första året. De gravida kvinnorna var ofta utstötta och fick inte hjälp av släktingar. De svenska organisationerna ville göra en god insats.[204]

Inga uppgifter i de granskade akterna om att man sökt nationell lösning före internationell adoption

I de akter vi granskat från Sri Lanka finns inte uppgifter som visar att man sökt nationell lösning innan barnet adopteras till Sverige. Det gäller både privata och enskilda samt organiserade adoptioner.

[204] Intervju med tidigare anställda vid BV 2023-10-16; Intervju med tidigare medarbetare vid FFIA 2023-09-21.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Särskilda samtyckesdokument saknas ofta i de akter vi granskat

Trots att det i Sri Lanka nästan alltid är barnets mor som har lämnat barnet för adoption, har det i de akter vi granskat ofta saknats dokumenterade samtycken. Om vi endast utgår från de privata och enskilda akter där barnets mor finns namngiven, finns ett särskilt samtyckesdokument från modern i knappt 30 procent av akterna. De samtyckeshandlingar vi sett har funnits i akter från 1980-talet och framåt, inga från 1970-talet. I ytterligare cirka 15 procent av de akter vi gått igenom framgår av akten att modern lämnat samtycke, men utan att det finns något dokument som styrker det. Det finns inga dokumenterade samtycken från barnets far med i de granskade akterna. I de fall det finns ett samtycke framgår alltid att samtycket avser adoption, och oftast också att det avser adoption till utlandet. Det är dock ett mycket begränsat urval av akter som vi granskat, vilket gör att vi inte kan dra slutsatsen att detta gäller generellt för adoptioner från Sri Lanka. Det kan också finnas ett samtycke från en förälder, även om det inte har dokumenterats och bevarats i akten.

Vår aktgranskning indikerar att det inte finns fler samtyckeshandlingar i de adoptioner som förmedlats via organisationerna BV och ISIA. När det gäller ISIA:s akter finns vad vi kunnat se inte några samtycken från ursprungsföräldrarna med i akterna, trots att moderns namn ofta står i adoptionsbeslutet. I vårt stickprov av BV-akter finns dock i flera fall skrivningar om att modern har samtyckt till adoptionen, i de fall det saknas samtyckesdokument.

I de fall det finns ett samtycke från barnets mor i de privata och enskilda akterna har hon också oftast undertecknat det med signatur eller i något fall tumavtryck. I flera fall finns dock en stämpel över moderns underskrift, som täcker den signaturen. I de få fall i vårt stickprov av BV-akter där det finns ett dokumenterat samtycke från modern så syns inte någon underskrift av henne.

Aktgranskningen visar att i de fall det funnits samtycke från modern i akterna från Sri Lanka, har i flera fall någon aktör som har anklagats för att använda sig av falska mödrar varit involverad i adoptionen. I en adoption från 1974 där modern närvarade vid domstolsförhandlingen framgår av akten att adoptivföräldrarna själva misstänkte att adoptionen var mot moderns vilja. Av svenska fosterbarnsinspektörens anteckningar efter hemkomsten 1974 framgår att adoptivföräldrarna ”var obehagligt berörda av att modern grät floder hela tiden, det

209/25 Remiss - Sveriges internationella

verkade nästan som om hon tvingats till adoptionen”. I Sri Lanka har vi dock sett flera exempel på att adoptivföräldrarna haft kontakt med den biologiska modern före och efter adoptionen, vilket ökar sannolikheten för att hon samtyckt till adoptionen och förstått innebörden av den. I ungefär en fjärdedel av de privata och enskilda akterna från Sri Lanka som vi gått igenom framgår att den biologiska modern närvarade i domstolen.

I akterna från 1970-talet framgår sällan om adoptionen var förmedlad privat eller via någon organisation

I vissa adoptionsakter från Sri Lanka framgår inte helt tydligt om det är en privat eller organiserad adoption, särskilt på 1970-talet. I ungefär hälften av akterna som rör adoptioner från Sri Lanka på 1970-talet framgår inte av akten om det är en privat eller organiserad adoption. I vissa fall framstår adoptionen som privat, men sedan nämns till exempel AC i en uppföljningsrapport eller anteckning från ett hembesök. I vissa fall framgår tydligt att det finns en sammanblandning på så vis att adoptionen inte är renodlat privat eller organiserad. I en akt framkommer exempelvis av barnavårdsnämndens anteckning från ett hembesök att det är AC som gett adoptivföräldrarna erbjudande om barnet, trots att det är en privat adoption. Adoptivföräldern beskriver vid besöket att deras första barn från Sri Lanka ”delvis är av lite privat modell men AC har också lite del där”.

Det finns fall då adoptionshandlingar helt saknas eller är tom

Vi har i aktgranskningen sett exempel på att socialtjänstakten är svår att hitta, inte verkar finnas alls eller att akten är helt tom. I en akt från 1978, som NIA förmedlat, finns i akten endast en uppföljningsrapport för ett annat barn och andra adoptivföräldrar. I vissa fall finns viss information i barnets akt och annan information i adoptivförälderns akt. I ett annat fall från 1986, där BV förmedlat adoptionen, ligger barnets adoptionsdokument i storebroderns akt hos socialtjänsten.

9.7.9 Det är mycket små barn som adopterats från Sri Lanka och processen i Sri Lanka har gått fort

Vår aktgranskning av privata och enskilda adoptioner indikerar att barnen som adopterats från Sri Lanka har varit mycket små när de anlänt till Sverige jämfört med barnen från övriga länder vi granskat. I vårt begränsade urval av akter har barnen i genomsnitt varit sju månader när de anlänt till Sverige. Ungefär 70 procent av dem var under sex månader när de anlände till Sverige, och en tredjedel var under tre månader. Vårt stickprov av BV-akter från Sri Lanka på 1980-talet indikerar att de barn som förmedlats via BV var ungefär lika små.

Efter att barnet anlänt till Sverige har det tagit några månader, upp till ett år, innan beslutet har godkänts eller att beslut om adoption fattats i Sverige.

9.7.10 NIA:s hantering av problemen i de privata adoptionerna

Försöken att reglera privata adoptioner med avtal misslyckades

Uppgifter om oegentligheter i samband med privata adoptioner ledde till att Sverige och Sri Lanka redan i mitten av 1970-talet påbörjade diskussioner om ett samarbetsavtal kring adoptioner.[205] NIA reste till Sri Lanka i mars 1976 för att diskutera avtalsformer och uppnå en helhetslösning på adoptionskontakterna mellan Sverige och Sri Lanka. En arbetsgrupp inom NIA utarbetade ett förslag till avtalstext och NIA sände i juni 1976, enligt överenskommelse, ett avtalsförslag till Sri Lanka.[206] I Sri Lanka bildades en arbetsgrupp som skulle se över förslaget till avtal med Sverige.[207]

Sedan stoppades dock adoptionerna från Sri Lanka temporärt. I oktober 1976 fick NIA besked om att Sri Lanka avbrutit alla adoptioner i avvaktan på en utredning om lagändring. I början av 1977 fick NIA kännedom om att socialministeriet på Sri Lanka inte längre

[205] ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991”, NIA dnr 60:607/91 inkommet från FFIA; NIA Protokoll 1975:5 1975-06-11; Brev från svenska UD till svenska ambassaden i New Dehli 1975-03-18, UD arkiv dnr 51 R 34; Brev från Riksdagens internationella sekretariat till svenska ambassaden i New Dehli ”Ev. adoptionsavtal med Sri Lanka” 1975-04-14, UD arkiv R 34 Bce (dnr saknas); Brev från svenska ambassaden i Colombo p.t. New Dehli ”Adoptioner i Sri Lanka” 1975-04-29, UD arkiv dnr 108 R 34 Bce.
[206] NIA Protokoll 1976-05-21; NIA Protokoll 1976-06-14.
[207] NIA Protokoll 1976-10-25.

ansåg att det var nödvändigt med ett formellt avtal, och den nya lagen antogs.[208] Sri Lanka genomförde sedan ytterligare en lagändring 1979 för att försöka komma åt privatförmedlingen.

Under NIA:s resa till Sri Lanka hösten 1979 återupptogs avtalsdiskussionerna. Socialministeriet i Sri Lanka bad NIA att skicka ett förslag på avtal för att reglera de privata adoptionerna, vilket NIA också gjorde.[209] Statssekreteraren vid socialministeriet i Sri Lanka uttryckte sin missbelåtenhet över att de privata adoptionerna fortsatte och att vissa tjänade pengar på det, och att det inte var säkert att ett avtal skulle räcka för att komma till rätta med det.[210] När Sri Lankas socialminister och statssekreterare besökte Sverige i april 1980 diskuterades avtalsfrågan ingående.[211] Men under NIA:s resa till Sri Lanka i november 1980 konstateras att ingenting hade hänt med det svenska avtalsförslaget. Socialministern var positiv till ett avtal och ville att alla adoptioner skulle ske via DPCCS, men han konstaterade att den andra vägen också var laglig.[212] Av NIA:s reserapport från 1982 framgår att det svenska förslaget då fortfarande låg vilande hos socialministeriet i Sri Lanka, i väntan på att Sri Lanka skulle sluta ett avtal med Australien, vilket skulle fungera som modell för övriga avtal.[213] Något samarbetsavtal kom aldrig till stånd.

Sri Lanka lyckades inte stoppa privatförmedlingen och bad Sverige om hjälp

Vid tre tillfällen under 1970- och 1980-talet stoppade myndigheterna i Sri Lanka adoptionerna till andra länder för att förhindra att privata aktörer i Sri Lanka förmedlar adoptioner till utlandet. Sri Lanka

[208] NIA Protokoll 1976-10-25; Skrivelse från NIA till Socialdepartementet ”Adoption av barn från Sri Lanka” 1977-02-16 NIA dnr 49:1711/76; Departementsskrivelse från Socialdepartementet till privatpersoner 1977-12-14 dnr 3051/76 samt dnr 3052/76. Se även Brev från socialministeriet i Sri Lanka till svenska ambassaden i New Dehli 1976-12-29 UD arkiv (oklart dnr, men R34).
[209] Brev från Socialstyrelsens NIA till svenska ambassaden i Colombo med förslag till avtal, 1980-02-14 NIA dnr 9:26/80, Beskickningsarkivet XI:25 R 34.
[210] Brev från svenska ambassaden i Colombo till Socialstyrelsens NIA 1980-03-19 Beskickningsarkivet Colombo dnr IX:51 R 34 Adoptioner.
[211] NIA:s anteckningar från Sri Lankas socialminister och statssekreterares besök i Sverige 1981-04-20–25, NIA dnr 9:26/80 inkom till svenska ambassaden i Colombo 1981-05-25 dnr XI:74 R 34.
[212] NIA:s rapport från resa till Sri Lanka 1980-11-07–14, finns som bilaga till NIA:s anteckningar från Sri Lankas socialminister och statssekreterares besök i Sverige 1981-04-20–25, NIA dnr 9:26/80, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1981-05-25 dnr XI:74 R 34.
[213] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05.

genomförde också ändringar i lagen i samband med dessa stopp. Men Sri Lanka lyckades inte komma åt privatförmedlingen förrän efter lagändringen 1992. I början av 1980-talet uttryckte Sri Lankas socialminister och statssekreterare att de var bekymrade över förekomsten av adoptioner från privata kontakter till Sverige, att svenska föräldrar fick barn utanför den godkända ordningen.[214] Under första halvan av 1980-talet adopterades merparten av barnen genom privata kontakter.[215] På Sri Lanka fanns då 20–30 privatförmedlare, såväl privatpersoner som privata barnhem. Några stod under DPCCS:s tillsyn medan andra var helt oregistrerade och enligt lankesisk lag illegala.[216] 1981 beskrev BV:s kontaktpersoner på Sri Lanka att många små privata kontakter växer upp som ”svampar ur jorden” över hela Sri Lanka, som en följd av att den lankesiska socialministern uttalat sig positivt i samband med sin resa till Sverige.[217] Under 1985 hade 1530 barn adopterats av utländska föräldrar men endast 30 av dem kom från något av DPCCS:s statliga barnhem.[218]

Företrädare för Sri Lanka bad vid flera tillfällen NIA och svenska Socialdepartementet om hjälp med att förhindra privatförmedlingen eftersom de såg att de innebar stora risker för handel med barn och andra oegentligheter. Under NIA:s resa till Sri Lanka i oktober 1979 framhöll myndigheterna i Sri Lanka att de ansträngde sig för att komma till rätta med privatförmedlingen och att de ville att även Sverige skulle vidta åtgärder, annars riskerade adoptionsverksamheten att åter stoppas.[219] Även NIA ansåg att något borde göras när det gällde Sri Lanka och privat förmedlade adoptioner genomförda på tvivelaktiga sätt. I ett brev från Utrikesdepartementet till svenska ambassaden i april 1980 framgår att Sverige tidigare hade hävdat att det i första hand var lankeserna som var ansvariga för att förebygga missförhållanden, men att de nu insåg att även Sverige borde agera.[220]

[214] NIA Protokoll 1980-08-28.
[215] NIA:s verksamhetsberättelser 1979/1980 och flera år framåt; PM från Sveriges ambassad till UD Stockholm 1980-01-11 R 34 nr 9 ”Adoptioner”; NIA Protokoll 1980-04-17; Brev ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” från svenska ambassaden i Colombo 1983-05-11 till svenska UD, beskickningsarkivet dnr 2/19 R 34.
[216] NIA Protokoll 1980-10-30; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34.
[217] Brev från BV till NIA, inkom NIA 1981-07-30 dnr 49:181/81.
[218] Brev från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1986-04-16 ”Sri Lanka; adoptioner” NIA dnr 72:185/86.
[219] NIA:s rapport från resa till Colombo, Sri Lanka 1979-10-21 till 1979-10-27, inkom till svenska ambassaden i Colombo 1979-12-26 beskickningsarkivet dnr I:10 R 34.
[220] Brev från UD Stockholm till svenska ambassaden i Colombo 1980-05-14, beskickningsarkiv Colombo dnr IV:88 R 34.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

När den lankesiska socialministern och hans statssekreterare besökte Sverige 1981 vädjade de om att socialdepartementet och NIA med alla i Sverige tillgängliga medel skulle hjälpa dem att komma till rätta med privatpersoners inblandning i adoptioner till Sverige. Socialministerns önskan var att Sverige i likhet med en del andra länder skulle förbjuda familjer att använda privata adoptionskontakter.[221] Senare samma år uttryckte Sri Lankas socialminister att han var bekymrad över att man inte lyckades komma till rätta med systemet med mellanhänder som skaffar sig orimligt stora inkomster.[222] Vid ett besök hos svenska socialdepartementet och NIA 1983 efterlyste myndighetspersoner i Sri Lanka hjälp från svenska myndigheter för att komma till rätta med den handel med barn som bedrevs av privata förmedlare.[223]

I början av 1983 skrev NIA till regeringen att de åtgärder som Sverige hittills hade vidtagit inte var tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genomförda adoptioner. NIA skrev också att representanter för ansvariga myndigheter i Sri Lanka hade efterlyst hjälp från svenska myndigheter för att komma till rätta med den handel med barn som bedrevs av privata förmedlare och att de ville att Sverige skulle förbjuda familjer att använda privata adoptionskontakter. NIA beskrev i samma PM att representanter för Sri Lanka offentligt hade kritiserat Sveriges brist på åtgärder vid flera internationella konferenser om internationella adoptioner. Därutöver har representanter för de nordiska grannländerna upprepat sin tidigare kritik vid en nordisk konferens.[224]

NIA bad regeringen att skärpa reglerna för privatadoptioner

Hösten 1981 vände sig NIA till socialministern med förslag för att ytterligare reglera privata adoptioner och eftersträva en likartad lösning som övriga nordiska länder. NIA föreslog att adoption endast i undantagsfall skulle kunna genomföras via enskild kontakt, men

[221] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34; NIA dnr 40:123/83.
[222] Brev från svenska ambassaden i Colombo till svenska UD 1981-11-30, Beskickningsarkivet Colombo dnr II:74 R 34.
[223] NIA verksamhetsberättelse 1982/1983 samt NIA Dnr 49:48/83.
[224] NIA, PM ”Angående olämpligt genomförda adoptioner”, 1983-02-15, dnr 49:48/83; NIA dnr 40:123/83.

då först efter godkännande av en central instans, förslagsvis NIA.[225] NIA begärde en översyn av den svenska organisationen i syfte att få bättre insyn i och reglering av de privatförmedlade adoptionerna. Socialdepartementet genomförde sedan en sådan utredning som NIA föreslagit.[226] Flera remissinstanser föreslog att privata adoptioner skulle förbjudas, men regeringen ville inte stoppa dem helt eftersom många privata adoptioner skedde under betryggande former. Resultatet blev i stället skärpta krav i form av att socialnämnden skulle inhämta NIA:s yttrande om förmedlingsväg vid enskilda adoptioner.[227]

DN skrev 1984 om att Sverige var det enda land i Norden som fortfarande tillät privata adoptioner från utlandet utan myndighetskontroll, medan de övriga nordiska länderna endast tillät privata adoptioner i undantagsfall, efter särskild prövning.[228]

Olika aktörer utbytte information om privata förmedlare

NIA skriver i sin verksamhetsberättelse för 1981–1982 att de med hjälp av rapportering från kommuner hade en relativt god överblick över hur barn kommer till Sverige för adoption och vilka privatpersoner i Sverige som agerar förmedlare. NIA försökte förebygga problem genom att informera socialtjänsten och allmänheten om riskerna med privat adoption och varna för de oseriösa förmedlare som NIA kände till. NIA rekommenderade privatpersoner att vända sig till de auktoriserade organisationerna i stället för att adoptera privat.[229] NIA skrev också vid flera tillfällen brev till personer som förmedlade barn privat från Sri Lanka för att informera dem om vad som gällde för att få lämna adoptionshjälp.[230]

[225] NIA:s ”PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation” 1981-11-05, överlämnades till socialministern vid möte 1981-11-16, NIA dnr 49:300/81.
[226] NIA dnr 40:123/83; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34; NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05.
[227] NIA, PM ”Angående olämpligt genomförda adoptioner”, 1983-02-15, dnr 49:48/83; Socialdepartementets promemoria (Ds S 1983:14) *Internationella adoptioner, översyn och förslag till åtgärder*; Prop. 1984/85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*.
[228] DN 1983-04-13 ” ’Oäkta’ barn säljs via ’babyfarmer’ till Skandinavien”.
[229] Svenska ambassaden i Colombos brev till svenskt par som vill adoptera privat 1980-03-20 i beskickningsarkiv Colombo dnr XII:38 R 34; NIA:s brevväxling med ett svenskt par som vill adoptera privat 1983-11-08; NIA dnr 49:63/80; NIA dnr 49:327/83.
[230] Se t.ex. NIA Protokoll 1982-05-27; NIA Protokoll 1983-08-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Korrespondens mellan NIA, svenska ambassaden i Colombo och DPCCS i mitten av 1980-talet visar att de utbyter information om vilka adoptionskontakter de svenska adoptionsorganisationerna har i Sri Lanka.[231] NIA ställde många frågor till svenska ambassaden om olika adoptionsförmedlare och hade också kontinuerlig kontakt med de lankesiska myndigheterna.

NIA och de svenska organisationerna kände till problem med vissa privata förmedlare som hade kontakter i Sverige. NIA beskrev exempelvis en privat förmedlare som ”boven i dramat” vid senaste adoptionsstoppet. NIA fick information om några förmedlare som betraktade varandra som ”skummisar”. NIA fick också många frågor om en viss privat förmedlare som enligt NIA gav bristfällig information om barnens bakgrund. Adoptionerna genom denna förmedlare blev billigare eftersom familjerna fick adoptionshandlingarna hemskickade i förväg och därför kunde stanna kortare tid på Sri Lanka. Detta var det privata barnhem som förmedlade flest barn till Sverige i början av 1980-talet.[232] En annan privat adoptionskontakt hade enligt svenska ambassaden kommit att bli en kontroversiell person som de lankesiska myndigheterna inte var särskilt nöjda med. Enligt DPCCS hade det inkommit rapporter om hennes verksamhet som indikerade att adoptivföräldrar exploaterades ekonomiskt och att de därför inte kunde rekommendera henne som adoptionskontakt.[233] Svenska ambassaden i Colombo meddelar henne det i ett brev.[234]

I vår aktgranskning har vi sett exempel på att NIA kommunicerar med de svenska adoptionsorganisationerna och svenska ambassaden i Colombo för att lösa uppkomna problem i en privat adoption. Det gäller en adoption från 1986 som genomfördes privat trots att medgivandet endast gällde genom auktoriserad svensk organisation. Barnet rapporteras komma från FFIA:s barnhem på Sri Lanka som hade tillstånd i Sri Lanka, men egentligen var aldrig

[231] Se t.ex. telex från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1986-10-29 NIA dnr 72:384/86; Brev från svenska ambassaden i Colombo till DPCCS 1986-09-12 (dnr framgår ej men ev. NIA dnr 72:384/86); NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05; Brev från Socialstyrelsens NIA till svenska ambassaden i Colombo 1980-03-20, beskickningsarkivet Colombo dnr XI:46.
[232] Minnesanteckningar från NIA:s möte med svenska organisationerna i Sri Lanka 1982-03-23 NIA dnr 45:104/82; Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34.
[233] Brev ”Adoptionskontakt i Sri Lanka” från svenska ambassaden i Colombo till NIA 1982-10-26, Beskickningsarkivet dnr 9/226 R34 (eller NIA Dnr 43:417/82).
[234] Brev från svenska ambassaden i Colombo till förmedlaren 1986-10-31, dnr 13/216 R 34.

barnet där utan hos en annan privat förmedlare som inte hade tillstånd i Sri Lanka och som NIA dessutom avrått att samarbeta med. NIA såg mycket allvarligt på detta och bad FFIA förklara för sin kontakt att det som hänt var oacceptabelt och inte fick upprepas. NIA avsåg även kontakta ambassaden i Colombo för att få till stånd ett samarbete i adoptionsärendena. NIA har också varnat övriga adoptionsorganisationer för att råka ut för liknande händelser.

Vi har i aktgranskningen också sett flera exempel på att NIA har skrivit brev till adoptivföräldrarna att det kommit till NIA:s kännedom att de mottagit ett barn utan förmedling av auktoriserad organisation. NIA vill då att de inkommer med närmare uppgifter om hur familjen kommit i kontakt med barnet. Vi har dock också sett exempel på att NIA 1981 rekommenderade sökanden att genomföra en privat adoption, trots att de vid denna tidpunkt skulle sträva efter att adoptionerna skulle förmedlas av de auktoriserade organisationerna. Adoptivföräldern skriver i ett brev till socialförvaltningen att NIA kollat upp en privat kontakt som de tänkt använda sig av och att NIA då sagt att kontakten är ”OK till 100 %” och att NIA bara hade positiva erfarenheter av den adoptionskontakten. Adoptivföräldern erbjöd sig att ta kontakt med BV, men NIA tyckte det var onödigt.

Svenska ambassaden gjorde en egen undersökning av förmedlare

Svenska ambassaden i Colombo har haft en aktiv roll i att inhämta information om olika privata aktörer i Sri Lanka och förmedla den vidare till Sverige. De skickade brev till svenska adoptivföräldrar och bad dem ange vilken kontakt i Sri Lanka som de adopterat genom. Ambassaden listade de svenska adoptionsorganisationernas kontakter, men också åtta privata kontakter.[235] FFIA framhåller också att svenska ambassaden var oerhört kunnig, insatt och hjälpsam i de krissituationer som uppstod när det gäller adoptionsverksamheten i Sri Lanka.[236]

Svenska ambassaden erbjöd NIA 1983 att göra en fördjupad kartläggning av adoptionsverksamheten i Sri Lanka när det gällde

[235] Svenska ambassadens lista över adoptionskontakter som skickades till adoptivföräldrar någon gång på 1980-talet, inkommet från FFIA, oklart datum och dnr.
[236] Skriftliga uppgifter från FFIA inkommet via e-post 2024-04-15.

de hem som förmedlade adoptivbarn till Sverige.[237] NIA var mycket positiv till detta.[238] Svenska ambassaden presenterade resultaten av undersökningen hösten 1984. Flera av de hem som ingick i kartläggningen bedömdes fungera väl. Det var framför allt två av hemmen som ambassadören hade vissa invändningar emot, nämligen det barnhem som BV samarbetade med och det barnhem som FFIA senare samarbetade med. När det gäller barnhemmet som FFIA samarbetade med fick ambassadören intrycket att paret som drev verksamheten hade ekonomiska motiv. Dessutom var föreståndaren släkt med säkerhetsministern och kände fiskeriministern, som även var borgmästare, som ville låta detta par använda ett av sina hus för att inackordera svenska adoptanter. Den verksamhet de avsåg att bygga upp verkade nästan helt vara inriktad på adoptioner av spädbarn till Sverige.[239]

När det gällde BV:s kontaktpersons organisation var ambassadören kritisk till att kostnaderna de tog ut av blivande svenska adoptivföräldrar fortfarande var höga och att det inte fanns tillfredsställande kontroll över hur de medel som de mottog från Sverige faktiskt användes. Verksamheten finansierades helt av BV:s medlemmar, genom adoptionsavgifter och gåvor till organisationens välfärds- och hjälpprogram. Ambassadören menade också att organisationen utnyttjade hål i den dåvarande lagstiftningen för sin adoptionsverksamhet. Samtidigt beskrev ambassadören att barnhemmet var mycket fint och välfungerande samt att det fanns bakgrundsrapporter om barnen och uppföljningsrapporter från föräldrarna i Sverige.

Ambassadören var också kritisk till att inget av dessa två hem var registrerat hos DPCCS. Ambassadören framhöll också två privata aktörer som bedrev adoptionsverksamhet utifrån tydliga ekonomiska motiv och utan att vara registrerade.

[237] NIA verksamhetsberättelse 1983/1984.
[238] Brev från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1983-08-25 NIA dnr 72:147/83, finns i beskickningsarkivet 1983-09-02 dnr 11/106 R 34; Brev ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” från NIA till svenska ambassaden i Colombo 1984-09-26, inkom svenska ambassaden i Colombo 1984-10-04 med dnr 11/118 R 34.
[239] Svenska ambassaden i Colombos kartläggning ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” till NIA 1984-10-24, inkom till ambassaden i Colombo 1984-11-02 med dnr 12/130 R 34.

NIA förberedde sig inför sin nya uppgift att yttra sig om förmedlingssättets tillförlitlighet i enskilda adoptioner

I januari 1985 fick NIA i uppgift att yttra sig inför socialnämndens prövning av tillförlitligheten i det förmedlingssätt som de sökande ville använda sig av vid enskilda adoptioner. Inför den nya uppgiften ägnade NIA särskild uppmärksamhet åt att utreda förutsättningarna för att kunna göra sådana bedömningar i Sri Lanka. Under NIA:s besök i Sri Lanka 1984 slöts en överenskommelse med socialministeriet om ett antal gemensamma riktlinjer. Ett grundläggande krav var att de organisationer i Sri Lanka som anlitas av svenska adoptivföräldrar skulle vara registrerade hos DPCCS eller DSS.

En registrering hos DPCCS innebar dock inte ett godkännande eller en auktorisation av verksamheten. DPCCS hade ett tillsynsansvar för de 142 barnhem som var registrerade hos myndigheten, och drev i egen regi sju statliga mottagningshem för barn. Men DPCCS beskrev själva att de inte hade kapacitet att kunna kontrollera alla privata institutioner.[240] NIA märkte också senare att enbart registrering inte räckte för att en kontakt skulle kunna bedömas som tillförlitlig, eftersom myndigheterna i Sri Lanka inte hade resurser för att regelbundet kontrollera ens den registrerade verksamheten.[241] NIA beskrev att det inte heller från svensk sida fanns möjlighet att kontinuerligt följa och få insyn i verksamheterna, till exempel när det gällde skälen till att barn lämnas för adoption eller kostnadernas storlek och rimlighet.[242]

Många av de yttranden om förmedlingssättets tillförlitlighet som NIA fick lämna gällde adoptioner från Sri Lanka. Och enligt NIA:s sammanställning av sina yttranden över förmedlingssättet under 1985 avsåg 11 av de 13 negativa besluten just Sri Lanka.[243]

[240] Svenska ambassaden i Colombos kartläggning ”Internationella adoptioner Sri Lanka – Sverige” till NIA 1984-10-24, inkom till ambassaden i Colombo 1984-11-02 med dnr 12/130 R 34.
[241] NIA:s yttrande avseende förmedlingssättet vid adoption 1986-05-21 NIA dnr 46:66/86; NIA:s brev 1986-08-22, i FFIA:s arkiv.
[242] NIA:s brev 1986-08-22, i FFIA:s arkiv.
[243] NIA protokoll 86-01-29.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

9.7.11 NIA:s tillsyn och resor till Sri Lanka gav en tydlig problembild men var inte särskilt kritiskt granskande

NIA genomförde sju resor till Sri Lanka mellan 1976 och 1991.[244] Syftet med resorna var att försöka få till stånd ett avtal om privata adoptioner, att besöka de svenska organisationernas samarbetskontakter samt utbyta information om ny reglering av adoptionerna. Flera av resorna gjordes tillsammans med svenska adoptionsorganisationer. Det gällde exempelvis resan 1982 då NIA reste tillsammans med BV som skulle teckna nytt avtal med sin kontaktperson i Sri Lanka.[245]

Under resorna har Sri Lankas regeringsföreträdare och andra aktörer öppet beskrivit problem i adoptionsverksamheten. Under resan 1976 framkom att lankesiska socialministern var mycket positivt inställd till internationella adoptioner, men att man har haft vissa problem i och med att verksamheten florerat fritt under ett antal år.[246] Under resan i maj 1982 framkom att problemen med handel med barn kvarstod. Socialministeriet och DPCCS beskrev att de i princip helt hade tappat greppet om adoptionerna och att verksamheten var präglad av uppgivenhet och likgiltighet. Problemen var enligt svenska ambassaden i Colombo inbyggda i systemet där de inblandade tjänade mycket pengar. Under resan beskrevs att handel med barn för adoption snabbt har organiserats på samma sätt som till exempel prostitution och narkotikahandel.[247]

Vid NIA:s besök hos barnhem och adoptionsförmedlare i Sri Lanka framkom i vissa fall brister. Vid NIA:s besök hos en förmedlare framkom att journalerna om barnen som skulle adopteras innehöll fåtaliga uppgifter om barnens bakgrund och om mödrarna. NIA påpekade att förmedlaren hade gett förslag på barn till föräldrar som ännu inte hade sin utredning och sitt medgivande klart och frågade varför, men det fick NIA inget svar på.[248] Under sin resa i november 1991 fick NIA information om att BV:s kritiserade kontaktperson troligen fortfarande hade inflytande över förmedlingen, att ”barnbyten” var mycket vanligt förekommande samt att fler barn förmedlades i BV:s namn med kontaktpersonens biträde än vad BV

[244] Resorna genomfördes 1976, 1979, 1980, 1982, 1984, 1986 och 1991.
[245] BV:s rapport från besök på Sri Lanka maj 1982 inkom NIA 1982-06-14 dnr 69:245/82.
[246] NIA:s reserapport Sri Lanka 1976.
[247] NIA:s reserapport Sri Lanka 1982, se beskickningsarkivet dnr 11/154 R 34 1983-12-05.
[248] Reserapport 1986 NIA dnr 72:60/86.

hade medverkat i.[249] Under resan framstod det också som att det fanns ett beroende mellan bistånd och adoption i verksamheten.[250]

I övrigt framkom få problem vid NIA:s besök hos samarbetskontakterna. NIA:s anteckningar från resorna antyder att NIA inte haft ett särskilt kritiskt eller granskande förhållningssätt vid dessa besök. De har visats runt och konstaterat att det mesta har sett fint ut. Utifrån reserapporterna framstår det inte som att någon kritisk granskning genomförts.

Tidningen Sydasien publicerar 1992 ett brev från en person som adopterat via BV och som berättar att det inför NIA:s besök storstädades, målades och reparerades. Brevskrivaren kritiserar också att NIA endast träffade ett fåtal av de familjer som bodde där, vilket var de familjer vars adoption hade gått bra och rätt till. Övriga familjer tilläts inte vara där under NIA:s besök.[251]

Företrädare för FFIA har i efterhand beskrivit NIA:s tillsyn som ”katastrof”. Med tanke på alla uppgifter om BV:s kontaktperson i Sri Lanka och alla ”varningsklockor” som fanns när det gäller hur barnen blev tillgängliga för adoption, anser de att NIA borde ha stoppat BV helt och hållet omkring 1990–1991.[252]

9.7.12 Organisationerna har i vissa fall agerat med försiktighet, till exempel kring nya kontakter

I vår arkivgenomgång ser vi flera exempel på att den svenska organisationen FFIA agerade försiktigt inför nya samarbetskontakter i Sri Lanka. År 1980 blev FFIA kontaktade av en förmedlare i Sri Lanka som erbjöd ett adoptionssamarbete där hon skulle förmedla 100 barn i månaden till FFIA. I ett brev till en av FFIA:s styrelseledamöter skriver hon att hon hade lokala agenter som arbetade för henne för att hitta ogifta mödrar som var gravida och villiga att lämna sina barn för adoption. Enligt företrädare för FFIA hade hon fått idén av BV:s kontaktperson som arbetade med den typen av agenter. De beskriver att kvinnorna erbjöds en sykurs och en symaskin i utbyte mot sitt barn. FFIA valde att inte inleda något samarbete

[249] ”Rapport från NIA:s besök i Sri Lanka den 23–30 november 1991”, NIA dnr 60:607/91, inkommet från FFIA.
[250] NIA:s yttrande med anledning av besvär från BV beträffande beslut av NIA att begränsa föreningens auktorisation i förhållande till vad föreningen begärt 1992-05-20 NIA dnr 60:81/92.
[251] Tidningen Sydasien nr 2 1992.
[252] Intervju med tidigare medarbetare vid FFIA 2023-09-21.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med denna förmedlare, som var ägare av pensionatet till den babyfarm som sedan avslöjades 1987.[253]

År 1984 var FFIA på väg att starta ett nytt samarbete med organisationen St. Lewis Children's home, men FFIA var osäkra på om det var en lämplig samarbetspartner. De skrev till föreståndarna för hemmet och förklarade varför de ville avvakta med ett samarbete. FFIA informerade också NIA om detta.[254] Företrädare för FFIA beskriver i vår intervju att de senare inledde ett samarbete med detta barnhem efter en förfrågan från NIA. De framhåller att föreståndarna för St. Lewis Children's home hade tagit intryck av BV:s kontaktperson i Sri Lanka, vilket märktes i deras förhållningssätt. FFIA försökte ändra på det och försökte bland annat låta familjerna få göra sina egna val på plats i Sri Lanka och inte vara bundna till just deras tjänster. Företrädarna för FFIA beskriver nu i efterhand att Sri Lanka är det mest komplicerade land som de arbetat i. De beskriver att de förslag som FFIA fick från början var "groteska". I dag hade man inte gett sig in i detta alls, men man måste utgå från den tidens situation och de stora behoven hos barnen. På den tiden och i den delen av världen var det var många barn som inte överlevde det första året på institution.[255]

Det finns också exempel på när adoptionsorganisationer avbröt samarbeten med barnhem som visade sig vara oseriösa. Exempelvis avslutade BFA samarbetet med Sri Lanka Society of Friends for Needy 1985 när de fick veta att det inte var statligt registrerat.[256]

Som vi beskrivit tidigare har även AC agerat med försiktighet i Sri Lanka. De har varit kritiska till adoptionsverksamheten i Sri Lanka på grund av att det var så mycket pengar inblandat i adoptionerna. De har påpekat problem i BV:s adoptionsverksamhet och valde själva att avsluta verksamheten 1983, medan både BV, BFA och FFIA fortsatte ha auktorisation för verksamheten i omkring 30 år till.

[253] Brev från förmedlaren till en styrelseledamot i FFIA 1980-06-11, inkommet från FFIA (dnr saknas); Intervju med tidigare medarbetare vid FFIA 2023-09-21.
[254] FFIA brev till lankesisk förmedlare 1984-06-07, inkom NIA 1984-06-08 dnr 69:291/83; FFIA:s brev till NIA 1984-06-07 inkom NIA 1984-06-08 dnr 69:291/83.
[255] Intervju med tidigare medarbetare vid FFIA 2023-09-21.
[256] Intervju med företrädare för BFA 2023-09-29.

10 Oegentligheter i adoptionsverksamheten i Sydkorea

10.1 Uppdraget

Enligt direktiven ska Adoptionskommissionen klargöra förekomsten av eventuella oegentligheter inom Sveriges internationella adoptionsverksamhet och hur regeringen, berörda statliga myndigheter, kommuner, auktoriserade sammanslutningar, ideella organisationer och andra privata aktörer agerat och förhållit sig till eventuella oegentligheter utifrån respektive aktörs ansvar och roll.

Sydkorea är ett av de länder i världen som har lämnat flest barn för internationell adoption och är det land som Sverige har adopterat flest barn från. I Sydkorea pågår genom en nationell sannings- och försoningskommission en officiell granskning av verksamheten. Sverige har haft ett samarbetsavtal om adoptioner med Sydkorea sedan 1966. Det första avtalet ingicks mellan Socialstyrelsen och Child Placement Service (CPS) inom Socialministeriet i Seoul. Avtalet har återkommande förnyats mellan den svenska adoptionsmyndigheten och den ansvariga adoptionsorganisationen i Sydkorea. I samband med omorganisationen av NIA 1980 övertog Adoptionscentrum (AC) förmedlingssamarbetet. År 2024 beslutade Sydkorea att staten ska ta över ansvaret för förmedling av adoptioner. AC:s samarbetspartner i Sydkorea påbörjade därmed ett arbete med att avveckla sin adoptionsverksamhet och AC justerade sin ansökan om fortsatt auktorisation till att endast avse auktorisation för att avsluta sina pågående ärenden.

Vår granskning av adoptioner från Sydkorea har omfattat dokumentation från myndigheter och från AC, som är den enda adoptionsorganisation som förmedlat adoptioner från Sydkorea. Vi har

209/25 Remiss - Sveriges internationella

intervjuat företrädare för tillsynsmyndigheten samt verksamma inom AC under olika perioder. Vi har också intervjuat personer som adopterats från Sydkorea och adoptivföräldrar. Under ett besök i Sydkorea våren 2023 intervjuade vi även företrädare för myndigheter och organisationer samt forskare och advokater. Vi träffade även Sydkoreas sannings- och försoningskommission. Vi intervjuade en ursprungsförälder och har intervjuat ytterligare en ursprungsförälder digitalt. Därtill har 100 adoptionsakter för barn som förmedlats via NIA och AC granskats från 1960-talet fram till i dag. Adoptioner från Sydkorea har granskats av såväl aktörer i Sydkorea som av andra länder som tagit emot barn från landet och vi har tagit del av de iakttagelser som andra gjort.

10.2 Bedömning

Utredarens bedömning: Vår granskning visar att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea till Sverige, främst under 1960-, 1970- och 1980-talen. Det handlar bland annat om att barn har adopterats till Sverige utan att det har funnits ett frivilligt och informerat samtycke från barnets föräldrar och att det förekommer felaktiga uppgifter om barnets familjestatus, namn och födelsedatum i adoptionsdokumenten. Dessutom står det klart att svenska myndigheter och organisationer har accepterat förfaranden och agerat på sätt som försvårat och i vissa fall omöjliggjort en bedömning av om en adoption är till barnets bästa. Vi har vid vår granskning särskilt noterat följande:

- Sverige har samarbetat med Sydkorea om adoptioner trots att Sydkorea inte ratificerat 1993 års Haagkonvention och dessutom reserverat sig mot artikel 21 a barnkonventionen. Sverige har därmed haft ett stort ansvar att säkerställa att adoptionsprocessen i Sydkorea är rättssäker och säkerställer barnets bästa.
- De privata adoptionsorganisationerna i Sydkorea har i princip skött hela adoptionsprocessen från rådgivning till mödrarna, beslutet om att barnet är tillgängligt för adoption till samtycket till adoption. Förfarandet har inneburit uppenbara risker för att oegentligheter har kunnat passera eftersom det saknats någon instans som haft en oberoende ställning som granskare.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vi konstaterar att tillsynsmyndigheten först i ett sent skede började ställa kritiska frågor om avsaknad av insyn och kontroll i adoptionsprocessen av sydkoreanska myndigheter.

– Fram till adoptionsreformen 2012 har andra än modern kunnat lämna ett barn för adoption till en adoptionsorganisation i Sydkorea. Föreståndaren för adoptionsorganisationen har utsetts till vårdnadshavare för barnet och varit den som samtyckt till adoption. I kombination med att föreståndaren för adoptionsorganisationen registrerat barnet som föräldralöst i ett eget familjeregister, ett så kallat orphan hojuk, har det inneburit uppenbara risker för att barn har kunnat adopteras till Sverige utan samtycke från föräldrarna. Vi har fått kännedom om sådana fall och även identifierat två ärenden på 1970-talet där fyra barn som adopterats till Sverige begärdes tillbaka av sina föräldrar i Sydkorea.
– De svenska aktörerna har inte ifrågasatt adoptionsförfarandet i Sydkorea utan utgått från att de sydkoreanska myndigheterna och organisationerna har kontrollerat barnets identitet och samtycken. Tvärtom har organiseringen av adoptioner från Sydkorea framhållits som ett föredöme.
– De svenska aktörerna har känt till och accepterat att även barn med kända föräldrar har registrerats som föräldralösa (orphan hojuk). Förfarandet har inneburit en risk för att svenska domstolar utgått från att barnet varit föräldralöst. Det har även inneburit en risk för att adopterade personer med kända föräldrar har trott att de varit föräldralösa.
– Adoption av barn från Sydkorea beslutades mellan 1973 och 2012 av svensk domstol med tillämpning av föräldrabalkens regler. Det innebär att samma lagkrav på samtycke har gällt vid adoption av barn från Sydkorea som från Sverige. Trots det har domstolarna inte annat än undantagsvis ifrågasatt systemet med orphan hojuk och därmed inte efterfrågat samtycke från föräldrarna, inte ens i de fall där moderns namn framgått av bifogad social rapport om barnet. Även om föreståndaren för adoptionsorganisationen var vårdnadshavare för barnet och det därmed inte krävdes samtycke från föräldrarna, borde dessa ha hörts i ärendet.

– Sverige har accepterat Sydkoreas höga adoptionsavgifter trots att Sydkoreas ekonomi sedan 1980-talet varit sådan att det borde ha varit möjligt att hitta nationella lösningar för barnen. Genom Sveriges efterfrågan på barn för adoption har vi emellertid bidragit till att så inte blivit fallet.

10.3 Sveriges adoptionsverksamhet i Sydkorea

10.3.1 Sydkorea är det land som Sverige har adopterat flest barn från

De första adoptionerna från Sydkorea till Sverige genomfördes av svenska hjälparbetare och personal på Sveriges militärsjukhus i samband med Koreakriget på 1950-talet. Den organiserade adoptionsverksamheten kom dock i gång under den senare delen av 1960-talet då Sverige ingick ett avtal med Sydkorea om adoptioner. Under 1960- och 1970-talen var Sydkorea det största ursprungslandet för internationellt adopterade barn till Sverige. Ungefär 70 procent av alla adoptioner från Sydkorea till Sverige skedde under 1970- och 1980-talen.[1] Sydkorea är det land varifrån flest adopterade kommit från 1950-talet fram till i dag. Cirka 9 800 barn har adopterats från Sydkorea vilket gör Sverige till det tredje största mottagarlandet efter USA (drygt 112 000) och Frankrike (11 200). Efter Sverige kommer Danmark (drygt 8 800) och Norge (drygt 6 500). Enligt Sydkoreas officiella statistik har 9 798 barn adopterats till Sverige.[2]

Så vitt känt har inte enskilda adoptioner förekommit i någon större omfattning.[3]

I tabell 10.1 redovisas antal adopterade barn uppdelat per år 1969–2024. Under 1960-talet genomfördes cirka 570 adoptioner och ett fåtal under 1950-talet.[4]

[1] Uppgift från forskaren Philsik Shin.
[2] Statistikuppgifter från forskaren Tobias Hübinette. Inkom till Adoptionskommissionen 2025-03-29.
[3] Enskild adoption har inte varit tillåten i Sydkorea sedan 1966.
[4] Uppskattat av Adoptionskommissionen utifrån redogörelser från den rådgivande nämnden inom Socialstyrelsen och från NIA:s verksamhetsberättelser.

Tabell 10.1 Antal adoptioner från Sydkorea per år, 1969–2024

År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal	År	Antal
1969	182	**1980**	191	**1990**	80	**2000**	130	**2010**	73	**2020**	13
1970	350	**1981**	274	**1991**	75	**2001**	117	**2011**	60	**2021**	19
1971	497	**1982**	240	**1992**	99	**2002**	109	**2012**	47	**2022**	9
1972	538	**1983**	327	**1993**	64	**2003**	111	**2013**	17	**2023**	6
1973	624	**1984**	258	**1994**	88	**2004**	121	**2014**	30	**2024**	5
1974	660	**1985**	299	**1995**	106	**2005**	104	**2015**	43		
1975	351	**1986**	388	**1996**	131	**2006**	91	**2016**	28		
1976	266	**1987**	285	**1997**	79	**2007**	66	**2017**	25		
1977	367	**1988**	202	**1998**	96	**2008**	79	**2018**	26		
1978	290	**1989**	105	**1999**	138	**2009**	95	**2019**	15		
1979	141										

Källa: MFoF.

Totalt har mellan 170 000 och 200 000 sydkoreanska barn adopterats internationellt från 1950-talet till i dag. Andelen nationella adoptioner har varit låg i Sydkorea, på 1970-talet utgjorde de endast 25 procent av alla adoptioner.[5] År 2022 adopterades dock 182 barn nationellt (56 procent) och 142 barn internationellt (44 procent) i Sydkorea.[6]

10.4 Bakgrund till de internationella adoptionerna från Sydkorea

10.4.1 De internationella adoptionerna startade i efterdyningarna av Koreakriget

Adoptionerna från Sydkorea startade efter andra världskriget men det var på grund av Koreakriget som verksamheten kom i gång på allvar. De tidigaste adoptivföräldrarna var de soldater, missionärer och hjälparbetare som fanns på plats redan under och omedelbart efter kriget.[7] De första juridiskt godkända utlandsadoptionerna

[5] T. Hübinette (2003), *Historien om adoption från Korea. "En blick på historien"* ur Sofia Lindström & Astrid Trotzig, red., *Hitta hem. Vuxna adopterade från Korea berättar*.
[6] E-post till Adoptionskommissionen från advokat Pillkyu Hwang 2024-03-18.
[7] T. Hübinette (2003).

genomfördes av de amerikanska Sjundedagsadventisterna 1953.[8] Under andra hälften av 1950-talet inleddes adoptionerna till Europa.

Utländska organisationer la grunden för de internationella adoptionerna

Koreakriget innebar enorma påfrestningar på befolkningen och efter krigets slut 1953 levde 54 000 barn på institutioner. Samma år uppskattade hjälporganisationer att totalt 100 000 barn hade blivit föräldralösa på grund av kriget och en halv miljon barn levde med en ensamstående förälder.[9] Under och efter Koreakriget tog Sydkorea emot utländskt bistånd från både den amerikanska regeringen och utländska humanitära organ. Under 1960-talet utökades biståndet från organisationer i Tyskland, Australien, Frankrike, Belgien, Sverige, Österrike och Nederländerna. Dessa organisationer tillhandahöll nödhjälp i form av mat, kläder, medicin, barnhem och sjukhus. Den sydkoreanska regeringen fortsatte att förlita sig på utländskt stöd för att tillgodose landets behov av sociala tjänster fram till mitten av 1970-talet vilket innebar att utländska organisationer kom att spela en stor roll för utvecklingen av det sydkoreanska sociala välfärdssystemet, inklusive barnskyddet. Det totala antalet barnhem och barn i institutionsvård ökade från 7 338 barn på 101 barnhem år 1949 till 30 000 barn på 280 barnhem 1952. År 1961 fanns det 50 000 till 60 000 barn på 615 barnhem[10] och 1966 var 72 000 barn placerade på institution.[11]

10.4.2 Sydkorea har inte lyckats avsluta sitt internationella adoptionsprogram trots landets ekonomiska tillväxt

Sydkoreas adoptionsprogram startade i syfte att barn till koreanska kvinnor och utländska soldater skulle adopteras internationellt. Under 1960-talet övergick dock adoptionerna till att omfatta över-

[8] T. Hübinette (2005), *Comforting an Orphaned Nation. Representations of International adoption and Adopted Koreans in Korean Popular Culture*, s. 58.
[9] T. Hübinette (2003).
[10] H. Kim (2016), *Birth Mothers and Transnational Adoption Practice in South Korea. Virtual Mothering*, s. 41.
[11] T. Hübinette (2003).

givna barn med två koreanska föräldrar. År 1965 hade 70 procent av de barn som adopterades internationellt två koreanska föräldrar.[12]

1960 och 1970-talens övergivna barn ersattes på 1980-talet successivt av barn till ensamstående ogifta mödrar med en alltmer sjunkande medelålder.[13] Andelen barn som adopterades från fattiga familjer sjönk till 17 procent och övergivna barn till 10 procent, medan andelen barn från ensamstående mödrar ökade till 72 procent. Under 1980-talet lämnade 70 000 barn Sydkorea för adoption.[14] Detta sammanfaller med Sydkoreas kraftiga ekonomiska tillväxt efter kriget. Få länder har utvecklats så snabbt från utbredd fattigdom till en fullt utvecklad industrination. Kritiker menar att Sydkoreas imponerande ekonomiska utveckling delvis kan förklaras av adoptionsprogrammet som i praktiken har inneburit att Sydkorea inte har behövt bygga upp ett barnskyddssystem inom landet.[15] Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att stödja ensamstående mödrar, varken socialt eller ekonomiskt. Under 1970- och 1980-talen fick ensamstående kvinnor i stort sett inget finansiellt eller socialt stöd från staten.[16] I stället växte mödrahem fram i samarbete med adoptionsorganisationerna.

Kulturella förklaringar till de internationella adoptionerna

Sydkoreas långvariga adoptionsprogram kan även förstås utifrån ett kulturellt perspektiv. Det råder fortfarande ett starkt socialt stigma kring barn födda utom äktenskapet och ensamstående mödrar i Sydkorea, vilket hänger samman med konfucianismens påverkan på det koreanska samhället och rättssystemet.[17] Ogifta ensamstående mödrar diskrimineras i yrkeslivet och föräldrar och vänner tar avstånd vilket även drabbar barnen.[18] Det har även funnits ett motstånd mot natio-

[12] E. Kim (2023), *The Origins of Korean Adoption: Cold War Geopolitics and Intimate Diplomacy*, s. 18.
[13] T. Hübinette (2003).
[14] T. Hübinette (2003).
[15] H. Kim (2016), s. 36.
[16] K. D. McKee (2016), *Monetary Flows and the Movements of Children: The Transnational Adoption Industrial Complex.* The Journal of Korean Studies 21, no 1 Spring 2016, s. 147.
[17] Konfucianismen präglas av plikt, lojalitet och heder liksom bildning och lydnad gentemot överheten. Fadern är familjens överhuvud och kvinnan är underordnad mannen. Konfucianismen slutade vara Sydkoreas formella ideologi efter Chosondynastins fall 1910, men påverkar samhället än i dag.
[18] Yle. *Nyblivna singelmammor i Sydkorea tvingas lämna barnet till utlandsadoption: ”Det är människohandel”*, säger aktivist. Publicerad 2020-11-28.

nella adoptioner då det är förenat med skam att adoptera barn eftersom det kan tyda på att kvinnan inte kan få biologiska barn.[19] Konfucianismens betoning på den manliga blodslinjen är också en förklaring till den låga andelen nationella adoptioner i Sydkorea,[20] det har funnits en strävan att adoptera ett barn med samma blodgrupp.[21]

10.5 Aktörer, reglering och den svenska adoptionsprocessen i Sydkorea

10.5.1 Svenska myndigheters roll i adoptionerna från Sydkorea

År 1965 ingick Socialstyrelsen en överenskommelse om adoptioner med den koreanska ambassaden

Den första överenskommelsen om adoptioner till Sverige från Sydkorea ingicks 1965 mellan den sydkoreanska ambassaden i Stockholm och Socialstyrelsen. Upptakten var ett besök i Sverige av en sekreterare i Scandinavian Mission, Pusan, som hade i uppdrag att placera så många föräldralösa barn som möjligt i Sverige. I samband med besöket uppmärksammades i media att en kvinna i Sävedalen tog emot ansökningar om adoption. Efter att kvinnan upplysts om att privat fosterbarnsförmedling inte var tillåten,[22] begärde sekreteraren från Skandinavien Mission och koreanska ambassaden att Socialstyrelsen skulle medverka vid adoptioner av koreanska barn. Socialstyrelsen ställde sig positiv och kom överens med koreanska ambassaden om hur ärendena skulle handläggas.[23]

[19] MFoF. *Minnesanteckningar från möte med representant från Ministry of Health and Welfare och Social Welfare Society (SWS) I Rep. Korea samt en representant från Koreanska Ambassaden i Stockholm, m.fl.*, den 18 augusti 2010, dnr 79:433/10.
[20] S. K. Kim (2015), *Abandoned Babies: The Backlash of South Korea's Special Adoption Act*. Washington International Law Journal, Volume 24, Number 3 2015, s. 711 ff.
[21] Social Welfare Society. *An Update of Policies, Procedures and Practices Relating to Adoption of Children in Korea*, den 30 maj 1979, R 34. Se även MFoF, *Minnesanteckningar från möte med representant från Ministry of Health and Welfare och Social Welfare Society (SWS) I Rep. Korea samt en representant från Koreanska Ambassaden i Stockholm, m.fl. den 18 augusti 2010*, dnr 79:433/10.
[22] Enligt 7 kap. 54 § barnavårdslagen (1960:97) fick enskild person eller sammanslutning inte utan tillstånd av Socialstyrelsen bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn.
[23] Socialstyrelsen. *PM angående adoption av koreanska barn enligt överenskommelse med koreanska ambassaden och socialstyrelsen*, den 9 april 1965, R 34 Xko.

År 1966 ingick Socialstyrelsen ett avtal med Child Placement Service i Sydkorea om adoptioner

År 1964 tillsatte Sveriges regering en statlig utredning med uppdrag att klarlägga svårigheter och hinder vid utländsk adoption.[24] Utredningens arbete resulterade bland annat i att Socialstyrelsen den 15 december 1966 skrev ett avtal om adoptioner med Child Placement Service (CPS) inom Socialministeriet i Seoul.[25] Avtalet mellan Socialstyrelsen och CPS innebar att alla adoptioner måste förmedlas genom auktoriserade organisationer i Sverige. Senare under 1960-talet flyttade CPS ut ur Socialministeriet och ombildades till den privata organisationen Social Welfare Society (SWS). Avtalet förnyades den 7 april 1975 men då mellan SWS och Nämnden för internationella adoptionsfrågor (NIA) inom Socialstyrelsen.[26] Avtalet sades upp av MIA den 22 september 2006[27] och samma dag ingick SWS ett samarbetssamtal med AC.[28]

Socialstyrelsen och NIA ansvarade för förmedlingen av barn fram till 1979

Perioden 1966 till och med 1972 tog Socialstyrelsen emot ansökningar om adoption av barn från Sydkorea och förmedlade handlingarna till Sydkorea. Från och med 1973 låg ansvaret på NIA. År 1980 tog AC över ansvaret för det praktiska förmedlingsarbetet medan NIA ansvarade för tillsynen av verksamheten.

Fram till och med 1972 fattades beslutet om adoption i Sydkorea och Justitiedepartementet prövade om beslutet kunde godkännas i Sverige. Mellan åren 1973 och 2012 beslutades adoptionen i svensk domstol. Sedan 2012 fattas beslut om adoption återigen i Sydkorea och MIA och därefter MFoF har prövat om adoptionsbeslutet från Sydkorea kan godkännas i Sverige. Efter 2018 erkänns det sydkoreanska adoptionsbeslutet automatiskt i Sverige enligt 4 § lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer.

[24] SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*.
[25] Se bilaga 3 i SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*.
[26] UD. Telegram från Cabinet Stockholm till Svensk New York 1983-05-27. Avtalet förnyades på nytt den 18 mars 1980.
[27] MIA. *Redovisning av uppdrag rörande bilaterala avtal om internationella adoptioner*, dnr 1.1.1:485:96/14, s. 14.
[28] Avtalet mellan SWS/KWS och AC har förnyats varje år sedan 2013.

Utrikesdepartementet och den svenska ambassaden i Tokyo och Seoul har bistått Justitiedepartementet, NIA, MIA och därefter MFoF och svenska domstolar med information om den koreanska adoptionslagstiftningen. Sedan 2005 har MIA och därefter MFoF samrått med ambassaden i Seoul inför beslut om auktorisation.[29]

Svenska ambassaden i Seoul har beviljat barnet ett inresevisum till Sverige. När visumet gått ut beviljade Migrationsverket[30] barnet ett tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige i avvaktan på att det koreanska beslutet om adoption godkänts i Sverige eller svensk domstol beslutat om adoption.

10.5.2 Adoptionscentrum är den enda auktoriserade sammanslutning som förmedlat adoptioner från Sydkorea

I samband med omorganisationen av NIA 1980 övertog AC förmedlingssamarbetet med SWS. AC är den enda auktoriserade sammanslutning som förmedlat adoptioner från Sydkorea. AC har under hela perioden endast samarbetat med SWS och därefter KWS.[31] Hösten 2023 beslutade Sydkorea att staten skulle ta över ansvaret för förmedling av adoptioner och KWS påbörjade därmed ett arbete med att avveckla sin adoptionsverksamhet. AC justerade då sin ansökan om fortsatt auktorisation till att endast avse auktorisation för att avsluta de pågående ärendena.

10.5.3 Aktörer i Sydkorea

Ministry of Health and Welfare[32] har varit ansvarig för adoptionsverksamheten i Sydkorea. De har auktoriserat de fyra privata organisationer som har haft licens för internationella adoptioner samt utövat tillsyn över dem. Ministeriet har även beslutat om utresetillstånd för barnet. Fram till och med 1972 skulle domstol fatta beslut om adoption innan ett barn lämnade landet. Perioden 1973 till 2012 räckte det med ett beslut om utresetillstånd från ministe-

[29] Skyldigheten infördes i 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling.
[30] Myndigheten hette fram till 1 juli 2000 Statens invandrarverk.
[31] År 2020 bytte SWS namn till Korea Welfare Services (KWS).
[32] Tidigare Ministry of Health and Social Affairs.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

riet.[33] Kravet på att domstolen skulle besluta om adoption innan barnet lämnade Sydkorea återinfördes 2012.

Fyra organisationer har haft licens för internationella adoptioner

Efter kritik från bland annat sydkoreanska socialarbetare mot det stora antalet barn på barnhem bildades 1954 det sydkoreanska socialministeriet myndigheten Child Placement Service (CPS).[34] Det uttalade syftet med CPS var att lämna barn födda av koreanska kvinnor och utländska soldater för adoption till framför allt USA då barnen riskerade social diskriminering i det etniskt homogena Sydkorea.[35] År 1956 grundades adoptionsbyrån Holt Childrens Services som sedan dess varit ledande på adoptionsområdet och som förmedlat mer än hälften av alla adoptioner från Sydkorea. År 1957 fick International Social Services (ISS) godkännande av den koreanska regeringen att förmedla adoption till andra länder. År 1966 beslutade regeringen att endast auktoriserade organisationer skulle få genomföra internationella adoptioner och 1967 lämnade ISS över ansvaret för de internationella adoptionerna till CPS.[36] ISS ansåg att organisationens roll i internationella adoptioner äventyrade Sydkoreas engagemang för att utveckla inhemska lösningar för barnen. Dessutom ansåg ISS att förskjutning av medel från socialvården till adoptionsorganisationer för att inbringa utländsk valuta var ett allvarligt bekymmer.[37]

Holt Childrens Services fortsatte att dominera utlandsadoptionerna men 1964 etablerades Korea Social Services (KSS) och 1972 tillkom Eastern Social Welfare Society (ESWS). CPS privatiserades 1965 för att 1971 byta namn till Social Welfare Society (SWS) och 2020 till Korea Welfare Services (KWS). Dessa fyra adoptionsorganisationer är de som har haft licens för utlandsadoption. KSS upphörde att förmedla internationella adoptioner 2012. År 2024 beslutade regeringen att adoptionsprocessen ska tas över av lokala och

[33] Lagen ändrades 1976 men i praktiken fungerade det så redan från 1973.
[34] Efter beslut av Sydkoreas president Rhee Syngman.
[35] K. Lee (2021), *The Global Orphan Adoption System: South Korea's Impact on Its Origin and Development*, s. 69.
[36] Social Welfare Society (2004), The 5 Decades of SWS (since 1954–2003), s. 17.
[37] E. Kim (2009), *The Origins of Korean Adoption: Cold War Geopolics and Intimate Diplomacy*, s. 19.

regionala myndigheter och adoptionsorganisationernas verksamhet kommer därmed att avvecklas.

Sverige har endast samarbetat med KWS

Sverige har enbart samarbetat med CPS, SWS och därefter KWS. Från början var fokus internationella adoptioner men efter 1980 har organisationen utvidgats till fler områden inom social välfärd, bland annat stöd till ogifta kvinnor, äldre- och handikappomsorg.[38] KWS har även haft ett sjukvårdsprogram för övergivna barn, ogifta mödrar och familjer som inte själva kunnat bekosta sin vård. KWS har även drivit ett eget sjukhus, Han Suh Hospital, med medicinsk, kirurgisk och ortopedisk avdelning för barn samt gynekolog- och förlossningsklinik.[39] År 1986 öppnade KWS sitt första mödrahem i Daegu.[40]

10.5.4 Före 1961 saknades det regler om internationell adoption i Sydkorea

När adoptionerna till utlandet började på 1950-talet fanns ingen särskild reglering för internationella adoptioner[41] utan adoptionsprocessen anpassades utifrån amerikanska lagar såsom the Refugee Relief Act som gjorde det möjligt för föräldralösa barn under tio år att få invandrarvisum till USA.[42] The Refugee Relief Act tillät så kallade fullmaktsadoptioner (proxy adoptions) som innebar att amerikaner kunde adoptera ett barn i en utländsk domstol genom en ställföreträdare som agerade å deras vägnar.[43] År 1955 påbörjades arbetet med en lag som skulle reglera de internationella adoptionerna men den kom inte på plats förrän 1961.[44]

[38] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*. Dnr 2023-368, s. 13.
[39] NIA. *Rapport från resa till Tokyo, Seoul och Calcutta den 29 augusti–14 september 1986*, 1987-01-29, dnr 72:28/86.
[40] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 9–15 september 2007*, nr 40.
[41] Internationell adoption behandlades separat från det så kallade yangja-systemet (fosterson) som reglerades i The Civil Code.
[42] E. Kim (2009), s. 9.
[43] K. D. McKee (2016), s. 156.
[44] T. Hübinette (2005), s. 58 ff.

10.5.5 År 1961 infördes regler för att underlätta internationella adoptioner

När Sydkorea 1961 antog sin första lag om internationella adoptioner, Special Adoption Act for Orphans,[45] var den anpassad i syfte att tillgodose USA:s krav på att barnet skulle vara föräldralöst för att få inresevisum.[46] Med ”orphan” avsågs

> A person under 18 years of age, whose legal supporter is not known, and a person under 18 years of age who has has obtained a consent of his or her legal supporter for becoming an adopted child.

Även ett barn som hade kända föräldrar men som lämnats för adoption definierades alltså som ett föräldralöst barn enligt lagen.[47] För barn som förklarats föräldralösa utsågs föreståndaren för adoptionsorganisationen som vårdnadshavare för barnet och det var föreståndaren som sedan lämnade samtycke i adoptionsprocessen.[48] Barnen undersöktes på sjukhus och placerades sedan hos en fostermamma. Adoptionsorganisationen ombesörjde att adoptionen beslutades i domstolen.[49]

År 1966 infördes bestämmelser om att domstolen skulle efterlysa den som var ansvarig för barnet två gånger med 20 dagar emellan.[50] Det infördes även bestämmelser om att adoptionsorganisationerna skulle bevara upplysningar om barnet både före och efter adoptionen.[51] År 1967[52] ändrades kravet på att domstolen skulle efterlysa den som var ansvarig för barnet till två gånger med 15 dagar emellan.[53]

Under 1960-talet antog den sydkoreanska regeringen lagar och riktlinjer som prioriterade inhemsk adoption, vilket ledde till att de nationella adoptionerna i mitten av 1960-talet översteg de internationella. År 1968 började dock de internationella adoptionerna öka igen och på 1970-talet utgjorde de cirka 75 procent av alla adoptioner.[54]

[45] Den engelska översättningen av namnet på lagen varierar men lagen har nr 733, antagen den 30 september 1961.
[46] Syftet med lagen var ”promote welfare of orphans by simple formalities in case where a foreigner adopts an orphan who is a citizen of the Reublic of Korea”.
[47] Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH) definierar orphan som ett barn under 18 år vars båda juridiska föräldrar är döda.
[48] Act on the Guardianship of Orphans in Protective facility, No. 703, 31 aug 1961.
[49] Article 5 Special Adoption Act for Orphans.
[50] Ankestyrelsen (2024), *Adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne*, s. 26.
[51] Law No 1745, feb 23 1966. Se även Ankestyrelsen (2024), s. 29.
[52] Law No 3130 den 29 juni 1967.
[53] Socialstyrelsen. Brev från CPS till Socialstyrelsen den 19 december 1967, R 34 Xko.
[54] T. Hübinette (2003).

Trots lagkrav lämnade barnen Sydkorea innan koreansk domstol beslutat om adoptionen

Enligt avtalet mellan Socialstyrelsen och CPS från 1966 fick barnet inte resa till Sverige förrän koreansk domstol fattat beslut om adoptionen (final adoption decree).[55] När barnet anlänt till Sverige skulle adoptivföräldrarna, med åberopande av bland annat det koreanska beslutet om adoption, begära godkännande av den koreanska adoptionen hos det svenska justitiedepartementet.[56] I praktiken följdes dock inte detta.[57] I juli 1968 skrev Socialstyrelsen till Justitiedepartementet att barnen i de allra flesta fall kom till Sverige innan beslut om adoption fattats i den koreanska domstolen. Av tio slumpmässigt utplockade ärenden förelåg koreanskt adoptionsbeslut endast i två ärenden.[58] Det var långa väntetider i de koreanska domstolarna och det kunde dröja upp till två år innan adoptionsbeslutet fattades i Sydkorea. Under den tiden betraktades barnet som fosterbarn i Sverige och barnet hade ingen juridisk ställföreträdare i Sverige eftersom det var föreståndaren för CPS som var vårdnadshavare för barnet fram till adoption. Den lokala barnavårdsmyndigheten utövade fosterbarnstillsyn så länge barnet var fosterbarn.[59] År 1969 vistades 140 koreanska barn i Sverige för vilka adoptionsbeslut varken meddelats i Sydkorea eller i Sverige. Barnet kunde lämna Sydkorea med ett utresetillstånd även om det inte fanns ett ”final adoption decree” av koreansk domstol.[60]

Processen ändrades så att barnet kunde lämna Sydkorea utan adoptionsbeslut

År 1970 påbörjades ett lagstiftningsarbete i Sydkorea i syfte att ändra adoptionslagen så att det inte längre skulle behövas ett beslut om adoption i Sydkorea innan barnet lämnade landet. Anledningen var att det innebar ett merarbete för adoptionsorganisationerna att ge-

[55] Se 2 e Överenskommelse mellan Kungl. Socialstyrelsen och Child Placement Service i Korea.
[56] Från början var det Justitiedepartementet som prövade om ett utomlands meddelat adoptionsbeslut kunde godkännas i Sverige. År 1977 flyttades det ansvaret över till NIA.
[57] Socialstyrelsen. Brev från Socialstyrelsen till CPS den 26 juni 1968, dnr HB 2/B 173.
[58] Socialstyrelsen. Meddelande från Socialstyrelsen till Justitiedepartementet den 17 juli 1968, dnr HB 2/B 1133.
[59] Socialstyrelsen NIA. *PM om adoption av barn från republiken Korea*, juni 1976.
[60] Konsulatet i Seoul beviljade barnet ett inresevisum till Sverige för vistelse i tre månader. När visumet gått ut beviljades barnet ett tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige i avvaktan på adoptionsbeslutet i Sydkorea.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

nomföra adoptionen i Sydkorea och en förlängd fosterhemsvistelse för barnen.[61] Den nya lagen trädde i kraft först 1976[62] men SWS ändrade adoptionsförfarandet redan i slutet av 1972 så att barnet nu skulle adopteras i Sverige. Barnet lämnade från och med nu landet efter ett beslut om utresetillstånd från Ministry of Health and Social Affairs.[63] En följd av den nya ordningen var att den kungörelse i tidningar och på domstolens anslagstavla som skulle göras för barn med okända föräldrar inte gjordes innan barnet lämnade landet. Det innebar en risk för att barn som av olika anledningar försvunnit från sina föräldrar adopterades internationellt. För att förhindra att borttappade barn adopterades internationellt föreslogs en separat lag som innebar att alla upphittade barn skulle annonseras av lokala myndigheter i stället för av domstolen.

I december 1972 informerade Socialstyrelsen de blivande adoptivföräldrarna i Sverige om att de inte längre skulle avvakta ett koreanskt adoptionsbeslut som skulle godkännas av Justitiedepartementet. I stället skulle adoptivföräldrarna ansöka om adoption av barnet i svensk tingsrätt.[64] Enligt Socialstyrelsens uppfattning borde ansökan kunna upptas av tingsrätten med stöd av den nya lagen om internationella rättsförhållanden rörande adoption som trätt i kraft den 1 januari 1972.[65] För att kunna ansöka om adoption i svensk domstol fick adoptivföräldrarna tre dokument från NIA: Statement of release for adoption, Certificate of legal guardianship och Extract of family register.[66] Ansökan skulle även innehålla en redogörelse över sökandens personliga och ekonomiska förhållanden, anledningen till adoptionen och en försäkran om att vederlag för adoptionen inte givits eller utlovats från någondera sida.[67] När svensk domstol fattat beslut om adoptionen ansökte adoptivföräldrarna om svenskt medborgarskap för barnet. Socialstyrelsen underrättade de koreanska myndigheterna som avregistrerade barnet ur familjeregistret i Sydkorea.

[61] NIA. *Reserapport från resa till Seoul, Korea 26–30 januari 1976*.
[62] Special Adoption Law, Law No. 2970, 31 december 1976.
[63] Möte med advokatbyrån Gong Gam Human Rights Law Foundation i Seoul den 23 mars 2023.
[64] Socialstyrelsen. *Ang adoptionsförfarandet beträffande barn från Korea, 1972-12-20*, dnr HB 2/14, R 34 Xko.
[65] Se prop. 1971:113 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption, m.m.*, s. 11.
[66] Socialstyrelsen. *Ang. adoptionsförfarandet beträffande barn från Korea, 1972-12-20*, dnr HB 2/14, R 34 Xko.
[67] Socialstyrelsen NIA. *PM om adoption av barn från republiken Korea*, juni 1976.

Efter sex månader skulle en uppföljningsrapport skickas till SWS där den lokala barnavårdsmyndigheten uttalade sig om barnets anpassning. Rapporten, tillsammans med ett foto på barnet, skickades av adoptivföräldrarna till NIA som vidarebefordrade till SWS.[68]

10.5.6 Under 1970-talet infördes två tillfälliga stopp av de internationella adoptionerna

I december 1970 beslutade Sydkorea om ett tillfälligt stopp av adoptioner till sex europeiska länder,[69] däribland Sverige. Åtgärden vidtogs på grund av kritik från Nordkorea mot de sydkoreanska adoptionerna. Stoppet hävdes i mars 1971.[70]

I december 1974 beslutade Sydkorea återigen om ett tillfälligt stopp av de internationella adoptionerna, men nu endast till Sverige, Danmark och Norge.[71] Även denna gång berodde stoppet, som Sydkorea uppfattade det, att det publicerades nordkoreansk ”nidpropaganda” gentemot Sydkorea i de skandinaviska tidningarna.[72] Stoppet hävdes i oktober 1975.[73]

År 1976 antog Sydkorea en plan för att minska de internationella adoptionerna

År 1976 fastställde den sydkoreanska regeringen en 5-årsplan för nationell adoption och fosterhem med målet att stoppa internationella adoptioner helt.[74] De internationella adoptionerna skulle minska med 20 procent under 1977 och helt upphöra 1981 utom för ”handikappade barn och blandrasbarn”.[75] Beslutet väckte kritik hos socialarbetare och adoptionsorganisationer. Föreståndaren för SWS ifrågasatte varför just handikappade barn och blandrasbarn skulle uteslutas

[68] Socialstyrelsen NIA. *PM om adoption av barn från republiken Korea*, februari 1977.
[69] De övriga länderna var Norge, Danmark, Nederländerna, Belgien och Schweiz.
[70] Socialstyrelsen. Brev från CPS till Socialstyrelsen den 9 mars 1971, dnr HB 2 14:4040/70, R 34 Xko.
[71] UD. Brev från Ministry of Foreign Affairs Republic of Korea till svenska ambassaden i Seoul, inkom den 22 oktober 1975, R 34 Xko.
[72] UD. Telegram från svenska ambassaden i Tokyo till Utrikesdepartementet den 19 mars 1971, R 34 Xko.
[73] UD. Brev från Ministry of foreign affairs Republic of Korea till svenska ambassaden i Seoul, inkom 1975-10-22, R 34 Xko.
[74] S. K. Kim (2015), s. 713.
[75] UD. Telegram från svenska ambassaden i Seoul till UD den 15 juli 1976, R 34 Xko. Se även NIA-protokoll 1976:5 1976-08-19.

från den sydkoreanska regeringens ambitioner att ta hand om behövande barn.[76] I en senare promemoria skrev han att den koreanska regeringen inte helt vill stoppa de internationella adoptionerna utan gradvis minska dessa. Det berodde på att regeringen ville undvika att föräldralösa barn vårdades på institution och därigenom även lätta det finansiella trycket på barnhemmen.[77]

I slutet på 1970-talet förenklades adoptionsprocessen ytterligare

År 1977[78] trädde lagändringar i kraft som syftade till att förenkla adoptionsprocessen ytterligare. Inte endast föräldralösa barn kunde adopteras internationellt utan även barn som var placerade på institution. Det infördes även bestämmelser om samtycke i adoptionslagen.[79] Samtycke till adoption skulle lämnas av barnets föräldrar. Om de var döda eller det fanns andra orsaker till att deras samtycke inte kunde inhämtas så skulle samtycke lämnas av släktingar till barnet. Om både barnets föräldrar och släktingar var okända skulle samtycke inhämtas från barnets förmyndare. Om ett barn hade lämnats till en adoptionsorganisation av barnets föräldrar eller släktingar behövde samtycke inte inhämtas på nytt i samband med själva adoptionsprocessen. Det var då föreståndaren för adoptionsorganisationen som lämnade samtycket till adoption. Det infördes även en bestämmelse om att samtycke krävdes från barnet om det fyllt 15 år.[80]

10.5.7 På 1980-talet kulminerade de internationella adoptionerna men stoppades tillfälligt inför OS i Seoul

Under 1980-talet beslutade regeringen i Sydkorea att avskaffa kvotsystemet för internationella adoptioner[81] och öppna för adoption mellan länder igen för att öka immigrationen och ”aktivera folk-till-

[76] UD. PM från svenska ambassaden i Seoul till UD den 19 juli 1976, R 34.
[77] Socialstyrelsen. Social Welfare Society. *An Update of Policies, Procedures and Practices Relating to Adoption of Children in Korea*, den 30 maj 1979, R 34.
[78] Special Act on Adoption, Law No. 2977, dec 31 1976.
[79] Tidigare tillämpades reglerna om samtycke till nationell adoption i The Civil Code. Om barnet var under 15 år skulle samtycke inhämtas från barnets föräldrar. Om föräldrarna inte kunde samtycka på grund av att de var döda eller andra orsaker skulle en nära släkting samtycka.
[80] Ankestyrelsen (2024), s. 10 och 25 ff.
[81] NIA. Protokoll 1981-03-31.

folk-diplomati". Följden blev att de internationella adoptionerna ökade markant. I samband med de olympiska spelen i Seoul 1988 gav regeringen instruktioner om att avstå från att genomföra internationella adoptioner med tanke på internationell uppmärksamhet. Regeringens plan var att så småningom förbjuda internationella adoptioner helt, med undantag för icke helkoreanska barn eller barn med olika funktionsnedsättningar.[82]

10.5.8 På 1990-talet ratificerade Sydkorea barnkonventionen och en ny adoptionslag trädde i kraft

År 1990 beslutade regeringen återigen om en plan för att minska de internationella adoptionerna med 10 till 20 procent varje år för att slutligt upphöra 1996.[83] Sydkorea ratificerade FN:s barnkonvention 1991 med tre reservationer, bland annat artikel 21 a.[84] År 2004 ratificerades det fakultativa protokollet till barnkonventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Enligt barnrättskommittén kräver implementeringen av artikel 3 i det fakultativa protokollet överensstämmelse med artikel 21 i konventionen och med 1993 års Haagkonvention.[85] År 2017 återkallade Sydkorea sin reservation gällande artikel 21 a efter återkommande uppmaningar från FN:s barnrättskommitté.

Sedan 1991 har huvudregeln varit att endast barn med en eller två kända föräldrar kan adopteras internationellt i syfte att förhindra att barn adopteras internationellt mot sina föräldrars vilja.[86]

År 1995 trädde en ny adoptionslag i kraft.[87] Den nya lagen betonade barnets rätt att växa upp i den familj barnet föds i. Lagen ställde krav på utbildning för dem som arbetade på adoptionsorganisationerna, tillsyn av adoptionsorganisationerna, utbildning för adoptiv-

[82] Korea Adoption Services. *The History of Adoption in Korea.* https://www.kadoption.or.kr/en/info/info_history.jsp. Hämtad 2025-04-28.
[83] AC. *Nya band mellan Sverige och Korea.* 1993-03-18. AC Sydkorea Landpärm 1980–1998 E 4 b.
[84] Artikeln innebär att både nationella och internationella adoptioner ska utföras enligt fastställda regler och beslutas av behöriga myndigheter. Internationella adoptioner ska övervägas efter att placering i hemlandet prövats. En stat ska också säkerställa att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa vid en adoption. Artikeln syftar till att motverka handel med barn.
[85] The Committee on the Rights of the Child. Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. CRC/C/156, Distr.: General 10 september 2019, V. 50 (b).
[86] AC. *Nya band mellan Sverige och Korea.* 1993-03-18. AC Sydkorea Landpärm 1980–1998. E 4 b.
[87] Special Act Relating to Promotion and Procedure of Adoption, law No. 4913, Jan 5, 1995.

föräldrar och stöd efter adoption. Utländska adoptivföräldrar kunde fortsatt adoptera barn utan att komma till landet och det krävdes fortfarande inget beslut av domstol om adoptionen. År 1997 meddelade Sydkorea att adoptioner till utlandet beräknades upphöra 2015 och att kvoterna stegvis skulle minska med tre till fem procent per år. När Sydkorea drabbades av en finansiell kris 1998 ökade antalet barn i behov av samhällsvård, vilket resulterade i ett tillfälligt upphävande av kvotsystemet för internationella adoptioner.[88]

10.5.9 År 2012 genomfördes en stor adoptionsreform

Under 2000-talet vidtogs flera åtgärder för att åter öka de inhemska adoptionerna i Sydkorea, bland annat genom ekonomiskt stöd till adoptivföräldrar samt kampanjer för att ändra synen på nationell adoption.[89] År 2007 infördes subsidiaritetsprincipen genom ett krav på att adoptionsorganisationerna måste söka adoptivföräldrar i Sydkorea under fem månader före internationell adoption. Det året var de nationella adoptionerna fler än de internationella, 52 procent.[90]

År 2012 genomfördes en stor reform av adoptionslagstiftningen då en ny adoptionslag trädde i kraft.[91] Beslut om adoption måste fattas av familjedomstolen i Seoul innan barnet lämnar Sydkorea. Adoptivföräldrarna måste närvara i domstolen. Efter 15 dagar vinner domen laga kraft och därefter utses adoptivföräldrarna till vårdnadshavare för barnet. Det infördes en bestämmelse om att moderns samtycke till adoption får lämnas tidigast en vecka efter förlossningen. Under den tiden ska hon ha barnet hos sig och få rådgivning. Socialarbetaren ska träffa modern minst två gånger innan hon får lämna medgivande till adoption.[92] Vidare infördes ett krav på att barnet ska registreras i moderns familjeregister – oavsett om hon kan behålla barnet eller inte. Det infördes även bestämmelser om att uppgifter om den ursprungliga familjens identitet inte längre får lämnas ut utan familjens samtycke. Om föräldrarna inte lämnar samtycke till att uppgifter om deras identitet lämnas till den adopterade kan

[88] Korea Adoption Services. *The History of Adoption in Korea*, *https://www.kadoption.or.kr/en/info/info_history.jsp. Hämtad 2025-04-28.*
[89] Korea Adoption Services. *The History of Adoption in Korea*, *https://www.kadoption.or.kr/en/info/info_history.jsp. Hämtad 2025-04-28.*
[90] S. K. Kim (2015), s. 713.
[91] Act on Special Cases Concerning Adoption, Act No. 11007, Aug 4, 2011.
[92] Enligt uppgift i AC:s auktorisationsansökan 2015 får modern dock lämna medgivande först vid möte tre eller fyra.

endast uppgift om åldern på de ursprungliga föräldrarna vid tidpunkten för barnets födelse, datum för och anledning till adoptionen, var föräldrarna bodde vid tidpunkten för adoptionen, den adopterades namn före adoptionen, födelsedatum och födelseplats, namn på den institution där den adopterade vistades före adoptionen samt namnet på den adoptionsorganisation som förmedlade adoptionen lämnas ut.[93]

Reformen ledde till att adoptionerna minskade dramatiskt

Som ett resultat av lagreformen minskade adoptionerna. Före 2011 låg adoptionerna stadigt på 2 400 per år. År 2012 minskade de till 1 800 och 2013 till 922. Nedgången var störst för de internationella adoptionerna.[94] En orsak till nedgången tros vara kravet på att modern ska registrera barnet i sitt familjeregister och att ett oregistrerat barn inte kan lämnas för adoption.[95] I Sydkorea har det diskuterats om det är orsaken till att fler barn lämnas i så kallade babyboxar. De som är kritiska till babyboxarna menar att dessa medför att fler överger sina barn. De som är för menar att det blir säkrare för de barn som överges.[96] År 2019 uppmanade FN:s barnrättskommitté Sydkorea att förbjuda babyboxar eftersom de möjliggör anonymt övergivande av barn, och överväga att införa, som en sista utväg, möjligheten till konfidentiella sjukhusfödslar.[97]

10.5.10 Flera viktiga lagändringar i syfte att stärka adoptionsprocessen har vidtagits de senaste tio åren

År 2013 undertecknade Sydkorea 1993 års Haagkonvention men har ännu inte ratificerat den. Ratificering förväntas ske under 2025.

År 2014 konstaterade Sydkoreas författningsdomstol att det fanns en intressekonflikt i adoptionsorganisationernas rådgivning för ogifta mödrar, eftersom adoptionsorganisationernas primära

[93] MFoF. E-post från SWS till MFoF den 15 maj 2020, dnr 3.1.2.1149/19.
[94] D. Lee (2017), *Adoption law reform, "Baby box" and the anonymous birth debate in South Korea.* The International Survey of Family Law, s. 210.
[95] MIA. Svar från svenska ambassaden i Seoul på begäran om samråd från MIA med anledning av auktorisation, den 23 september 2013.
[96] D. Lee (2017), s. 219.
[97] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea.* CRC/C/KOR/CO/5-6. 24 October 2019.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

uppgift är att förmedla barn för adoption.[98] Domstolen förbjöd också adoptionsorganisationerna att driva mödrahem för ensamstående mödrar.[99]

År 2015 ändrades The Family Register Act som svar på kritiken mot 2012 års reform som bland annat innebar lagkrav på modern att registrera sitt nyfödda barn. Kritikerna menade att det gjorde ogifta mödrar sårbara för social diskriminering och diskriminering på arbetsmarknaden. Lagändringen innebar att det infördes sekretess i syfte att skydda enskildas privatliv. Känslig information om adoption, barn som fötts utanför äktenskapet och äktenskapsskillnad skulle inte vara tillgänglig för arbetsgivare och andra som sökte bakgrundsinformation om enskilda personer. Ytterligare en lagändring gav ogifta fäder rätt att registrera sitt barn och därmed även rätt till sjukvårdsförsäkring och statligt underhållsstöd för barnet. Det infördes även krav på att registreringen av barnet ska ske med stöd av handlingar från sjukhuset vilket innebär att det inte längre är möjligt att registrera ett barn med stöd av anhöriga eller grannar som vittnen. Syftet var att förhindra att adoptivföräldrar registrerade sig som biologiska föräldrar till barnet vilket varit vanligt förekommande vid nationella adoptioner.[100]

År 2021 flyttades rådgivningen till föräldrarna från adoptionsorganisationerna till lokala myndigheter[101] och det ska ingå representanter från staten i adoptionsorganisationernas matchningskommittéer. Vidare ska lokala myndigheter fastställa att barnet är tillgängligt för adoption.[102]

En ny lag som ger möjlighet till konfidentiella sjukhusfödslar trädde i kraft den 1 juli 2024. Modern kan före födseln och fram till en månad efter födseln meddela att hon vill vara anonym.[103]

Som ett led i ratificeringen av 1993 års Haagkonvention har två nya lagar antagits: The Act on Intercountry Adoption och The Special Act on Domestic Adoption som träder i kraft i juli 2025.[104] Hela adoptionsprocessen kommer genom de nya lagarna att tas över av lokala och regionala myndigheter och Sydkorea ska kunna

[98] Artikel 20 The Single parent Family Act.
[99] K. Lee (2021), s. 201 f.
[100] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the consolidated third and fourth periodic reports of the Republic of Korea*. CRC/C/KOR/CO/3-4. 2 February 2012.
[101] Artikel 15 (6) Child Welfare Act.
[102] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*, dnr 2023–368, s. 12.
[103] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*, dnr 2023–368, s. 17.
[104] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*, dnr 2023–368, s. 4.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

vara både sändar- och mottagarland. National Center for the Rights of the Child (NCRC) ska ta över ansvaret för adoptionsakterna och ansvaret för ursprungssökning från de privata adoptionsorganisationerna. Övergången ska vara klar senast 2025.[105]

10.5.11 Särskilt om SAS eskortverksamhet från Sydkorea

SAS eskorterade barn från Sydkorea under perioden 1968 till 1988. Från början var det en mycket lång flygresa med många mellanlandningar. I februari 1957 öppnade SAS en reguljär linje från Köpenhamn över Nordpolen till Tokyo och flygtiden kortades till 30 timmar. Av ett brev från SWS till AC 1980 framgår att resan från Seoul till Stockholm hade tre stopp: Tokyo, Anchorage och Köpenhamn.[106] Av ett brev från ambassaden i Tokyo 1965 till den statliga utredningen om adoption av utländska barn[107] framgår att ”transporten” av barnen från Sydkorea via Tokyo var svår att arrangera i de fall adoptivföräldrarna inte själva hämtade barnen. Med hänsyn till de stora resekostnaderna måste man i allmänhet förlita sig till arrangemang med resenärer från Korea till Japan för den första etappen av resan. För resan Tokyo till Köpenhamn var det lättare att ordna följeresenär. Enligt ambassaden hände det att flygvärdinnor under uppehållet i Tokyo utnyttjade fribiljetter för att åka till Korea och på återresan ta med ett eller flera adoptivbarn. Ambassaden föreslog därför att utredningen skulle uppmärksamma reseplaneringen och eventuellt kontakta SAS i Stockholm för att etablera ett samarbeta med något av de flygbolag som hade flygförbindelse mellan Tokyo och Seoul.[108]

Enligt en tidigare SAS-anställd eskortvärdinna var det koreansk personal som flög med barnen till Tokyo i början. Enligt henne var de klädda som sjuksköterskor. I Tokyo tog SAS eskortvärdinnor över och flög med barnen till Köpenhamn. Därifrån flögs barnen, med eskort, till den slutliga destinationen i Skandinavien. Senare reste SAS eskortvärdinnor till Seoul och tog emot barnen där.[109]

[105] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*, dnr 2023–368, s. 11.
[106] AC. Brev från SWS till AC den 19 februari 1980. AC Sydkorea Landpärm 1980–1998 E 4 b.
[107] Utredningen tillsattes 1964 och lämnade sitt betänkande 1967 (SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*).
[108] UD. Brev från svenska ambassaden i Tokyo till Utredningen om adoption av utländska barn den 6 maj 1965, inkom UD den 24 maj 1965, R 34 Xko.
[109] Intervju med en tidigare eskortvärdinna på SAS den 29 augusti 2023.

Av korrespondens från 1970 framgår att det var konkurrens mellan flygbolagen om eskortverksamheten från Sydkorea. Både Lufthansa och KLM erbjöd billigare eskortservice, bland annat beroende på att KLM tillät fem barn för varje eskort. Enligt SAS bestämmelser fick varje eskort endast ta hand om två barn.[110]

I samband med Sydkoreas tillfälliga stopp av adoptionerna till Sverige 1974 framförde företrädare för den koreanska regeringen som krav för att adoptionerna skulle återupptas, att de blivande adoptivföräldrarna själva skulle hämta barnet i Sydkorea.[111] Den svenska ambassaden i Seoul ansåg emellertid att Sydkoreas krav var rent politiskt för att Sydkorea var rädd för nordkoreansk propaganda. Enligt ambassaden var förslaget om föräldrahämtning ”opraktiskt och onödigt dyrbart”.[112]

Sjukdomsfall var inte ovanligt och barn har dött under resan

Enligt uppgift från en tidigare flygvärdinna på SAS var barnen från Sydkorea ofta sjuka.[113] Det har även rapporterats att ett barn har dött under flygresan från Sydkorea till Skandinavien.[114] I den danska rapporten om adoptionerna från Sydkorea till Danmark framkommer att ett barn dog strax efter ankomsten 1974 då barnet fått mjölk men var laktosintolerant.[115] I betänkandet från Utredningen om adoption av utländska barn 1969 står att det i några fall förekommit att de koreanska barnens hälsotillstånd vid ankomsten till Sverige varit synnerligen dåligt och att det fanns anledning att anta att läkarkontrollen i Korea varit mindre noggrann.[116] År 1966 lämnade adoptivföräldrarna till ett barn adopterat från Sydkorea in ett klagomål till Socialstyrelsen där det framgår att barnet var döende vid ankomsten på Arlanda. Barnet överlevde efter intensivvård. Adoptivföräldrarna ville bland annat veta vilka åtgärder som Korea och Sverige skulle vidta för att förebygga att liknande händelser skulle inträffa igen.[117] Vi har i vår arkivsökning inte hittat kommunikationen mellan Social-

[110] UD. Svenska ambassaden i Tokyo den 1 juni 1970 dnr 15/80 R 34.
[111] UD. *Promemoria Det sydkoreanska adoptionsärendet*, den 15 september 1975, R 34.
[112] UD. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 29 september 1975, R 34.
[113] Intervju med en tidigare flygvärdinna på SAS 2023-08-23.
[114] Intervju med tidigare anställd på NIA och MIA 2023-04-24.
[115] Ankestyrelsen (2024), s. 43.
[116] SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*, s. 41.
[117] Socialstyrelsen. Brev till Socialstyrelsen i oktober 1966.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

styrelsen och CPS och inte heller svaret till adoptivföräldrarna. Vi har inte heller av dokumentationen kunnat utröna om några särskilda åtgärder vidtogs för att förhindra liknande händelser. År 1976 uppmanade Socialstyrelsen de blivande adoptivföräldrarna att genast efter barnets ankomst låta barnet genomgå en grundlig läkarundersökning då flera barn ”varit i mindre bra kondition vid ankomsten, trots att de regelmässigt blev läkarundersökta före avresan till Sverige”.[118] Att barnen från Sydkorea ofta var sjuka visar även siffrorna över dödstalen på SWS. Under de två adoptionsstoppen 1970–1971[119] och 1974–1975[120] steg dödstalen hos SWS väsentligt jämfört med övriga år.[121]

I Ankestyrelsens rapport om adoptionerna från Sydkorea till Danmark framgår att Danmark, efter det att ett barn dött vid ankomsten till Köpenhamn, lät två läkare resa som eskorter för tio barn var. Läkarna rapporterade till det danska Inrikesministeriet att resformen var försvarlig men att oförutsedda händelser under resan kunde leda till incidenter och i värsta fall dödsfall. Enligt den ena läkaren borde eskorterna ha tillgång till ett bättre sortiment av medicin om barnen blev sjuka under transporten.[122] I vår arkivgenomgång har vi inte sett att svenska myndigheter har gjort en liknande medicinsk utvärdering av riskerna för barnen under resan från Sydkorea till Sverige.

NIA gav rekommendationer om eskortverksamheten 1983

I NIA:s första handbok till adoptionsorganisationerna 1983 står att vid val av eskort ska hänsyn tas till barnets bästa i första hand och ekonomiska hänsyn i andra hand. Då det gäller eskort av äldre barn bör, om möjligt, eskorten hjälpligt tala barnets språk. Den som skulle eskortera barn måste ha praktisk erfarenhet av barnavård samt resvana. Vidare framgår att en eskort inte skulle eskortera mer än två barn samtidigt.[123] Samma rekommendationer gällde enligt den reviderade handboken från 1997.[124] I ett brev från AC till blivande adop-

[118] Socialstyrelsen NIA. *Ang. koreanskt adoptivbarn (4 bilagor)*, 1976-07-06 dnr NIA 42:82/74.
[119] 7, 1 procent jämfört med 4,6 1972.
[120] 8, 3 procent jämfört med 2,7 1976.
[121] AC. PM från föreståndaren för SWS. *Intercountry adoption: An international challenge.* Dokumentet är odaterat men bör vara från 1983 eller 1984.
[122] Ankestyrelsen (2024), s. 44.
[123] NIA. *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*. 1983, s. 18.
[124] NIA. *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997, s. 22.

tivföräldrar från 1984 står att hälften av barnen kommer med eskort och att AC för de äldre barnen försöker ordna koreansk talande eskorter och anlitar då koreanska kvinnor som är bosatta i Sverige. Att eskorterna är tvåspråkiga underlättar kontakten med barnet under resan och kontakten med adoptivföräldrarna i Sverige. I brevet uppmuntrade AC de blivande adoptivföräldrarna att själva resa till Sydkorea för att hämta barnet.[125]

10.6 Generellt om oegentligheter i Sydkoreas adoptionsverksamhet

10.6.1 Inledning

I detta avsnitt går vi igenom vad som framkommit generellt om oegentligheter i internationella adoptioner från Sydkorea.

Sydkorea har setts som ett föregångsland men har samtidigt fått mycket kritik för sitt adoptionsprogram

I NIA:s redovisningar av utvecklingen på adoptionsområdet beskrivs Sydkoreas organisering av de internationella adoptionerna som ett föredöme för andra länder i regionen. NIA skriver:

> Genom det noggranna förfaringssättet kom Korea aldrig att besväras av de problem som kunde uppstå vid okontrollerade adoptioner, så kallade privata adoptioner.[126]

FN:s barnrättskommitté har dock återkommande riktat kritik mot Sydkoreas adoptionsverksamhet och uppmanat Sydkorea att vidta åtgärder för att stärka myndigheternas tillsyn och kontroll över adoptionerna, följa subsidiaritetsprincipen, säkerställa att adoptionerna grundas på informerat samtycke samt tillse att alla barn registreras vid födseln.[127]

[125] NIA. PM från AC. *Om adoption från Korea oktober 1984*, RA 60 289.
[126] NIA, *Utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige*, bilaga till årsredovisningen 1993/94, 1994/95, 1995/96, 1997 och 2001.
[127] The Committee on the Rights of the Child. Concluding observations 1996, 2003, 2012 och 2019.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

10.6.2 Tidigare utredningar av de internationella adoptionerna från Sydkorea

Det har tidigare genomförts granskningar av de internationella adoptionerna från Sydkorea av mottagarländerna Danmark och Schweiz. Norges pågående utredning granskar adoptionerna från Sydkorea och ska slutredovisa i december 2025. Även i Sydkorea pågår en granskning som ska slutredovisas i november 2025, se vidare nedan.

Sydkoreas sannings- och försoningskommission har konstaterat allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och uppmanat till en offentlig ursäkt

I augusti 2022 lämnade Danish Korean Rights Group (DKRG)[128] in en ansökan till Sydkoreas sannings- och försoningskommission[129] om att undersöka internationella adoptioner under den auktoritära regimen i Sydkorea perioden 1960–1993. De adoptionsärenden som ansökan gäller rör adoptioner förmedlade genom de sydkoreanska adoptionsorganisationerna Holt Childrens Services och KSS till Danmark, USA, Norge, Nederländerna och Belgien. DKRG hävdar förekomst av mutor, förfalskade dokument, bristande administration, avsaknad av dokumentation, falsk familjeregistrering och sexuella övergrepp. I november 2022 lämnade Svenska koreaadopterades nätverk (SKAN) in en anmälan som gäller 21 adopterade personer till Sverige genom KWS. Sydkoreas sannings- och försoningskommission beslutade i december 2022 att granska 34 adoptioner till Danmark. I juni 2023 fattade Sannings- och försoningskommissionen beslut om att utreda ytterligare fall[130] och sammantaget utreder kommissionen 367 ärenden från 11 länder,[131] varav 22 svenska ärenden.[132]

[128] Danish Korean Rights Group är en dansk organisation för adopterade personer från Sydkorea till Danmark. De arbetar för adopterade personers rätt till sin identitet och sin sanna bakgrundsinformation.
[129] Sannings- och försoningskommissionen är ett statligt organ som ska utreda händelser i Koreas historia som inträffade från Japans styre av Korea 1910 till slutet av det auktoritära styret i Sydkorea 1987.
[130] Hankyoreh. *Korean truth commission to investigate hundreds of possibly fraudulent overseas adoptions*. Publicerad 2023-05-18.
[131] Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. *Status of Investigation and Plans to Address Human Rights Violations in Intercountry Adoptions.* May 2024 och Press Conference on the Decision to Investigate Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process. 2025-03-25.
[132] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*. Dnr 2023–368, s. 10.

Utredningen pågår fram till maj 2025[133], därefter ska resultaten och rekommendationer sammanfattas i en rapport som överlämnas till presidenten i november 2025. I september 2024 publicerade kommissionen en rapport som visar att barn som har fötts av kvinnor i interneringsläger i Sydkorea har lämnats till adoptionsorganisationer för att adopteras internationellt,[134] se vidare avsnitt 10.6.9.

I mars 2025 redovisade kommissionen resultatet av 56 avslutade ärenden, varav ett ärende gäller Sverige. [135] I april 2025 meddelade kommissionen att de återstående 311 ärendena inte kommer hinna utredas. Dessa ärenden kan återupptas om regeringen beslutar att inrätta en tredje sannings- och försoningskommission.[136] Kommissionens viktigaste undersökningsresultat är:

- Avsaknad av samtycke till adoption. Enligt lag krävde adoptionsförfarandet samtycke från föräldrar eller vårdnadshavare. I många fall har dock en korrekt samtyckesprocedur inte följts.
- Falska rapporter om övergivna barn. Om ett barn inte hade någon familjeregistrering (Ho-juk) upprättades en registrering av barnet som föräldralöst (orphan ho-juk). Undersökningen visar att barn systematiskt har registrerats som övergivna och upphittade utanför adoptionsorganisationernas kontor.
- Bristfällig efterlysning av föräldrar till borttappade barn. För att förhindra att borttappade barn felaktigt klassificerades som föräldralösa och tillgängliga för internationell adoption krävdes en officiell efterlysning av barnets föräldrar. Dessa efterlysningar annonserades dock på platser utan samband med var barnet försvann och långt efter försvinnandet, vilket gjorde förfarandet till en ren formalitet.
- Byte av barns identitet. Om ett barn i adoptionsprocessen dog eller begärdes tillbaka av sin biologiska familj kunde organisationerna ersätta det barnet med ett annat barn men använda samma identitet för barnet. Syftet var att påskynda adoptionsprocessen.

[133] Uppdraget skulle ha redovisats den 26 maj 2024 men beviljades i januari 2024 ytterligare ett års utredningstid.
[134] Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. Press release den 9 september 2024, s. 25.
[135] Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea. *Investigation Status and Plans for Addressing Human Rights Violations in Overseas Adoptions*. Mars 2025, 6.
[136] The Associated Press. *South Korean truth commission halts probe into adoption fraud, hundreds of cases in limbo.* Publicerad 2025-04-25.

Detta har allvarligt påverkat adopterades rätt till vetskap om sin identitet och historia.

- Otillräcklig undersökning av blivande adoptivföräldrar. Lagen krävde att Ministry of Health and Welfare skulle granska de blivande adoptivföräldrarna innan de lämnade utresetillstånd för barnet. Register visar dock att under 1984 behandlades cirka 8 000 tillstånd varav 99 procent godkändes samma dag eller nästa dag.
- Försummelse av det juridiska vårdnadsansvaret för barnet. De sydkoreanska adoptionsorganisationerna hade vårdnadsansvar för barnet till dess att adoptionen var genomförd i det mottagande landet. I praktiken lämnades dock ansvaret över redan innan barnet lämnade Sydkorea vilket innebar en försummelse av adoptionsorganisationernas ansvar för barnet.
- Tvångsdonationer för att säkra barn för adoption. Den sydkoreanska regeringen reglerade inte adoptionsavgifterna utan tillät adoptionsorganisationerna att bestämma sina egna avgifter. Dessutom tvingades adoptivföräldrar att betala donationer utöver de faktiska adoptionskostnaderna. Dessa medel användes för att säkra fler barn för adoption och kommersialiserade adoptionsprocessen.
- Massexport av barn för att möta efterfrågan. De sydkoreanska adoptionsorganisationerna tillfredsställde utländska aktörers krav på att skicka ett visst antal barn varje månad. Detta innebar storskaliga adoptioner mellan länder med minimal tillsyn.

Kommissionens slutsats är att den sydkoreanska regeringen under nästan 50 år prioriterade internationell adoption i stället för att stärka det nationella barnskyddet. Hela adoptionsprocessen delegerades till privata adoptionsorganisationer med minimal statlig tillsyn. Adoptionslagarna gav stora befogenheter till föreståndarna för adoptionsorganisationerna genom att de utsågs till vårdnadshavare för barnen och samtyckte till adoption. Det var ett systemfel som resulterade i att ett stort antal barn lämnades för internationell adoption utan tillräcklig kontroll. Under hela den internationella adoptionsprocessen har barns identiteter och familjehistorier antingen gått förlorade eller förfalskats. Dessutom var kontrollen efter adoption

otillräckliga vilket kränkt de adopterades rättigheter enligt såväl den koreanska konstitutionen som barnkonventionen. Den sydkoreanska regeringen ”outsourcade” adoptionsprocessen till privata adoptionsorganisationer i syfte att spara de nationella välfärdskostnaderna. Det skedde utan tillräckliga ramar och tillsyn över verksamheten och regeringen har därför försummat sitt ansvar att skydda de adopterades grundläggande mänskliga rättigheter enligt både nationella och internationella lagar. Kommissionen rekommenderar följande åtgärder:

- En offentlig ursäkt från regeringen.
- En utredning av adopterades medborgarskapsstatus och efterföljande politiska åtgärder.
- Gottgörelse (remedies) till de personer vars identitet har förfalskats.
- Snabb ratificering av 1993 års Haagkonvention.
- Att adoptionsorganisationerna tar ansvar för att återupprätta de adopterades rättigheter.[137]

National Human Rights Commission of Korea har identifierat kränkningar av mänskliga rättigheter

År 2022 publicerades en rapport från Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation som belyser människorättssituationen för internationellt adopterade från Sydkorea.[138] Studien, som beställts av National Human Rights Commission of Korea (NHRCK)[139] bygger på en litteraturgenomgång, djupintervjuer med 39 adopterade personer och fem ursprungsföräldrar samt en enkät som besvarats av 658 personer. Studien visar bland annat att det förekommit förfalskning av dokument, att föräldrar inte fått

[137] The Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea. *Investigation Status and Plans for Addressing Human Rights Violations in Overseas Adoptions*. Mars 2025, s. 6 ff. och *Truth Investigation into Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process Due to the Governements Systematic Failure in Oversigt and Management*. Press release 2025-03-26.
[138] Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022), *A study on human rights protection measures through fact-finding surveys on the human rights situation of international adoptees*.
[139] The National Human Rights Commission of Korea är ett oberoende statligt organ för att skydda och främja mänskliga rättigheter i Sydkorea.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

information om att deras barn skulle adopterats internationellt och att samtycke till adoption lämnats av andra än föräldrarna. En tredjedel av de adopterade uppgav att de blivit utsatta för övergrepp i sin adoptivfamilj.[140] I NHRCK:s rapport om situationen för de mänskliga rättigheterna i Sydkorea 2022 konstateras att det framför allt är systemet med att registrera barn som föräldralösa i ett eget familjeregister och fullmaktsadoptioner som lagt grunden för oegentligheter i adoptionerna. Kommissionens slutsats är att Sydkoreas system, som anförtror hela adoptionsprocessen till privata adoptionsorganisationer förutom domstolens beslut om adoption, inte är förenlig med bestämmelserna i 1993 års Haagkonvention. NHRCK menar att det väcker frågan om staten har skyddat barnets mänskliga rättigheter i adoptionsprocessen och anser att det är nödvändigt att identifiera och åtgärda de kränkningar av mänskliga rättigheter som skett i det förflutna. [141]

Ankestyrelsen har utrett adoptionerna från Sydkorea till Danmark

Till följd av att den sydkoreanska sannings- och försoningskommissionen beslutat att utreda de mer än 300 adoptionsärenden som DKRG hade överlämnat till kommissionen beslutade Ankestyrelsen i januari 2023 att inleda en utredning om de danska adoptionsförmedlarnas samarbete med Sydkorea under perioden den 1 januari 1970 till den 31 december 1989. Ankestyrelsens samlade bedömning är att adoptionsförmedlingen under 1970- och 1980-talen präglades av ett oreglerat förmedlingssystem och en incitamentsstruktur där stora summor pengar överfördes mellan de danska och sydkoreanska organisationerna i samband med adoptionen. Den bristfälliga regleringen av adoptionsförmedlingen och de sydkoreanska reglerna om familjeregistrering skapade utrymme för de sydkoreanska organisationerna att ändra den adopterades identitet och bakgrundshistoria i de officiella sydkoreanska dokumenten och i den information som fanns tillgänglig i den akt som skickades till Danmark. Inom ramen för gällande regler i Sydkorea var det således möjligt att ändra upp-

[140] Av de svenska respondenterna uppgav 25 procent att de blivit utsatta för övergrepp i sin adoptivfamilj.
[141] National Human Rights Commission of Korea (2022), *The Report on Human Rights Situation in the Republic of Korea*, s. 139 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

gifter om barnets bakgrund och adoptera ett barn utan föräldrarnas vetskap. De danska adoptionsorganisationerna kände till denna praxis. Detta har berövat de adopterade möjligheten till kännedom om sin identitet och historia, men innebär inte nödvändigtvis att adoptionen skett mot föräldrarnas vilja. Under årens lopp har de danska adoptionsorganisationerna gett betydande stöd till sina sydkoreanska partners. Samtidigt uttryckte de danska organisationerna kontinuerligt en önskan om att upprätthålla ett högt antal adoptioner av barn från Sydkorea. Detta bidrog enligt Ankestyrelsen till att skapa en ekonomisk incitamentsstruktur vilket i dagens perspektiv är riskabelt och strider mot de internationella reglerna på området.[142]

10.6.3 Barn har registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister

Fram till 2008[143] tillämpade Sydkorea ett system för familjeregistrering (hojuk[144]) som innebar att en kvinnas juridiska föräldrarelation till sitt barn gick via barnets far.[145] Det var familjens manliga överhuvud som bestämde om barnet fick föras in i familjeregistret. En ogift kvinna kunde alltså inte själv registrera sitt barn i ett familjeregister. Om barnet inte registrerades i ett familjeregister blev barnet inte sydkoreansk medborgare[146] och fick därmed ingen juridisk ställning i Sydkorea. Utan familjeregistrering fick barnet till exempel inte tillgång till utbildningssystemet[147] och kunde inte heller adopteras internationellt.[148]

Enligt koreansk lag kunde ett barn vars föräldrar var okända få ett eget familjeregister med barnet som överhuvud, ofta kallat orphan hojuk.[149] Systemet med registrering av barn i ett eget familjeregister härstammar från rättsliga regler om familjeregister som infördes

[142] Ankestyrelsen (2024).
[143] År 2005 beslutade the Constitutional Court i Sydkorea att systemet var diskriminerande och 2008 ändrades The Civil Code så att modern fick rätt att själv registrera barnet i sitt familjeregister.
[144] Ibland även översatt till hojujedo, hoju eller ho-juk.
[145] The Civil Code of the Republic of Korea från 1958. Se även Hosu Kim. *Birth Mothers and Transnational Adoption Practice in South Korea. Virtual Mothering*, s. 57 f.
[146] Y. Koo (2024), *The Paradoxical Development of Liberal Governance: International Adoption Policy and Professional Social Work in Authoritarian South Korea, 1953–1976.* Journal of Social History, s. 13.
[147] Ankestyrelsen (2024), s. 64.
[148] Uppgift vid möte på Korea Welfare Services i Seoul den 21 mars 2023.
[149] Artikel 57(3) the Family Register Act och artikel 781(3) the Civil Code.

under Japans kolonisation av Sydkorea. Det är alltså inte ett system som skapades för att underlätta internationella adoptioner.[150] När föreståndaren för adoptionsorganisationen utsetts till vårdnadshavare för barnet kunde denne registrera barnet i ett eget familjeregister.[151] Detta dokument kallades Ho Juk Deung Bon (Family Registration) och innehöll endast barnets namn, födelsedatum, kön samt adressen till den koreanska adoptionsorganisationen. Om barnet inte hade ett känt namn gav adoptionsorganisationen ett namn till barnet.[152] Utöver familjenamnet registrerades även ett så kallat Family origin som gavs utifrån vilken stad barnet kom ifrån. Detta ändrades dock 1976 då adoptionsorganisationerna fick instruktioner från regeringen om att alla barn som skulle adopteras internationellt skulle registreras med samma family origin: Han Yang (eller Hanyang)[153] i ett eget familjeregister.[154]

Med tiden kom alla barn som adopterades internationellt att registreras i ett eget familjeregister, oavsett om de redan var registrerade i sin familjs register eller inte.[155] Detta innebär att en adopterad person kan ha två dokument med olika uppgifter: ett dokument som anger föräldrarnas namn och ett familjeregister som anger barnet som föräldralöst (orphan hojuk).[156] När föräldrarna gav upp sin ”parental authority” och förmynderskapet överförts på föreståndaren för adoptionsorganisationen ströks barnet ur det familjeregister som gällde föräldrarna (om barnet var registrerat där). Barnet registrerades sedan i ett eget familjeregister utan uppgifter om familjerelation. Det har dock hänt att adopterade personer har dubbel familjeregistrering, både i familjens register och i ett separat eget familjeregister.[157] I DKRG:s anmälan till Sydkoreas sanningskommission beskrivs ett fall från Norge där en adopterad person blivit inkallad till koreansk militärtjänst i två år. Anledningen var att han

[150] E-post till Adoptionskommissionen från Investigation Division 7, Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea den 21 februari 2024.
[151] Artikel 23 Special Act on Adoption stadgade: If the head of an adoption agency takes custody of a child to be adopted without registration of family relationship, he/she shall undergo the procedures to establish a legitimate family relationship of the child.
[152] Uppgift vid möte på Korea Welfare Services i Seoul den 21 mars 2023. Se artikel 57(3) the Family Register Act.
[153] Han Yang/Hanyang är ett gammalt namn för Seoul.
[154] Ankestyrelsen (2024), s. 61 f.
[155] Y. Koo (2024), s. 4.
[156] Uppgift vid möte på Korea Welfare Services i Seoul 2023-03-21.
[157] Uppgift vid möte med organisationen KoRoot i Seoul den 22 mars 2023.

inte blivit avregistrerad ur sin familjs hojuk utan enbart i det separat upprättade orphan hojuk.[158]

Många barn som har adopterats från Sydkorea från 1960-talet och fram till 2012[159] har fått ett orphan hojuk och flera har därför trott att de varit föräldralösa men senare i livet upptäckt att de har föräldrar och släktingar i Sydkorea.[160] Enligt forskaren Philsik Shin visar register att under perioden 1980 till 1987 hade mer än 90 procent av de koreanska barn som adopterades till ett annat land kända släktingar.[161]

National Human Rights Commission of Korea, har beskrivit hur systemet med att göra barnet föräldralöst syftade till att underlätta adoptionsprocessen eftersom det då inte behövdes något samtycke från föräldrarna i själva adoptionsprocessen. Även då samtycke från föräldrarna kunde erhållas gjordes inga ansträngningar att redovisa deras existens.[162] Sydkoreas sannings- och försoningskommission har konstaterat att barn systematiskt och felaktigt har registrerats som övergivna och upphittade utanför adoptionsorganisationernas kontor och att det var en brottslig handling.[163]

10.6.4 Brister i födelseregistreringen har inneburit risker i adoptionsprocessen

Sydkorea har haft stora brister i sitt system för födelseregistrering vilket har inneburit risker i adoptionsprocessen. Vi har till exempel fått uppgift om att adoptionsorganisationer, med moderns medgivande, tagit barnet direkt på sjukhuset, utan att det upprättats ett födelsedokument på barnet.[164]

[158] DKRG. *Addition to Danish Korean Rights Group's main document of August 23rd*, 2022.
[159] 2012 infördes krav på modern att registrera barnet i sitt familjeregister oavsett om hon skulle behålla barnet eller lämna barnet för adoption.
[160] E. Kim (2009), s. 20. Se även L. Wool-Rim Sjöblom (2016), *Palimpsest*.
[161] The Associated Press. *Rampant adoption fraud separated generations of South Korean children from their families, AP finds*. Publicerad 2024-09-19.
[162] National Human Rights Commission of Korea (2022), s. 141.
[163] The Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Truth Investigation into Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process Due to the Governements Systematic Failure in Oversight and Management*. Press release 2025-03-26.
[164] Uppgift vid möte med advokatbyrån Gong Gam Human Rights Law Foundation i Seoul 2023-03-23.

I en promemoria från AC 1993 om adoptionerna från Sydkorea står:

> Antalet inhemska adoptioner är i förhållande till de internationella lågt, men statistiken visar inte hela sanningen. Många familjer tar till sig ett barn och registrerar det helt enkelt i sitt familjeregister som sitt eget barn. Och, vem vet, det koreanska samhället är ännu inte redo för de öppna adoptioner vi förespråkar och kanske är detta det bästa sättet för både barnet och familjen att få en accepterad ställning i samhället.[165]

I en rapport från MIA:s tillsynsresa 2007 konstateras att inhemska adoptioner sker utan insyn av behöriga myndigheter och att många adoptivföräldrar vill registrera sig själva som biologiska föräldrar till det adopterade barnet. MIA skriver att nationella adoptioner genomförs genom ett skrivet avtal mellan adoptivföräldrarna och barnets vårdnadshavare enligt the Family Register Act. Inga myndigheter är inblandade vilket strider mot artikel 21 a barnkonventionen.[166] År 2011 uttalade FN:s barnrättskommitté särskild oro över att adoptivföräldrar kunde registrera ett barns födelse vilket möjliggjorde att de registrerades som biologiska föräldrar till barnet, särskilt gällde det barn till ensamstående tonårsmödrar.[167]

Det var först genom den stora adoptionsreformen 2012 som det blev krav på modern att registrera barnet i sitt familjeregister oavsett om hon skulle behålla barnet eller lämna barnet för adoption. År 2015 skärptes kraven ytterligare genom att födelseregistreringen måste ske med stöd av handlingar från förlossningskliniken. Före dess var det möjligt att registrera ett barn med stöd av anhöriga eller grannar som vittnen. En statlig utredning har visat att mellan åren 2015 och 2022 hade uppskattningsvis 6 000 barn aldrig registrerats hos myndigheterna. Av dessa hade 249 barn avlidit, 600 barn hade lämnats i baby box och 89 barn hade adopterats innan de hade registrerats. Mot bakgrund av detta infördes 2023 ett krav på att nyfödda ska registreras redan på sjukhuset i samband med förlossningen. [168] Tidigare har det endast upprättats ett dokument på sjukhuset med uppgifter om barnets föräldrar och var det är fött. Det har sedan varit upp till föräldrarna att inom en månad själva registrera barnet hos myndigheterna.[169]

---

[165] AC. *Nya band mellan Sverige och Korea.* 1993-03-18. AC Sydkorea Landpärm 1980–1998 E 4 b.
[166] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 9–15 september 2007*, nr 40.
[167] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the consolidated third and fourth periodic reports of the Republic of Korea.* CRC/C/KOR/CO/3-4. 2 February 2012.
[168] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023.* Dnr 2023-368, s. 16.
[169] Uppgift vid möte på Korea Welfare Services i Seoul 2023-03-21 och MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023.* Dnr 2023-368, s. 21.

10.6.5 Andra än modern har kunnat lämna barnet för adoption

Ända fram till den stora adoptionsreformen 2012 har samtycke till adoption kunnat lämnats av andra än modern, till exempel barnets far, släktingar eller någon annan vårdnadshavare för barnet. Denna ventil i lagstiftningen har möjliggjort adoption av barn utan moderns samtycke.[170] År 2009 publicerade den sydkoreanska Anti-Corruption and Civil Rights Commission en rapport där de gått igenom 193 adoptionsärenden. I 20 till 30 procent av dessa ärenden uppgav mödrarna att de inte samtyckt till adoptionen.[171] Det finns många rapporter om att barn lämnats in på polisstationer eller till adoptionsorganisationer av mor- och farföräldrar eller andra släktingar eller till och med grannar. Antingen mot föräldrarnas vilja eller utan deras kännedom.[172]

FN:s barnrättskommitté har kritiserat Sydkorea för att adoptioner har kunnat genomföras utan erforderligt samtycke

År 1996 uttryckte FN:s barnrättskommitté oro över att Sydkorea inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkra att adoptioner godkänns av behöriga myndigheter och att de grundas på tillförlitlig information och informerat samtycke från alla berörda personer.[173] Kritiken återkom i 2012 års rapport där barnrättskommittén uppmanade Sydkorea att göra samtycke till adoption från ensamstående tonårsmödrar obligatoriskt och säkerställa att deras samtycke inte lämnades under tvång.[174]

I samband med 2012 års adoptionsreform har kravet på moderns samtycke skärpts, bland annat måste mor och barn leva tillsammans i en vecka innan modern kan lämna samtycke till adoption.

[170] H. Kim (2016), s. 6 f.
[171] Adoptionsnaevnet. *Adoptionsnaevnets tillsynsresa till Sydkorea 20–28 november 2010* s. 19, inkom till MIA den 5 maj 2010, dnr 72:348:1/11.
[172] Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022).
[173] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the initial report of the Republic of Korea.* CRC/C/15/Add.51. 13 February 1996.
[174] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the consolidated third and fourth periodic reports of the Republic of Korea.* CRC/C/KOR/CO/3-4. 2 February 2012.

10.6.6 Påhittade bakgrundshistorier, felaktiga uppgifter och förväxling av barn

Många adopterade personer vittnar om att deras bakgrundshistorier är påhittade och att det finns felaktiga uppgifter i dokumentationen, till exempel födelseår och födelseplats.[175] Enligt forskaren Kimberly D. McKee talar mycket för att det har funnits en praxis inom adoptionsorganisationerna att hitta på födelsedatum, namn och bakgrundshistorier om barnen. Studier av de dokument som beskriver barnets bakgrund har visat att beskrivningarna av barnets bakgrund går igen i lite olika versioner.[176] Antingen har de hittats på en kyrktrappa, vid en polisstation eller utanför ett sjukhus.[177] Utöver liknande bakgrundshistorier återkommer även samma typ av beskrivningar av barnens karaktärsdrag.[178]

Det har även förekommit att adoptionsorganisationer har förväxlat identiteter eller till och med att adopterade har delat identiteter med andra adopterade personer.[179] Det finns även fall där adoptionsorganisationen har ersatt ett barn som avlidit med ett nytt barn men behållit det avlidna barnets identitetsuppgifter för det adopterade barnet.[180] Detta bekräftas även av Sydkoreas sannings- och försoningskommission.[181]

I Ankestyrelsen rapport om adoptionerna från Sydkorea framgår brevväxling mellan adoptionsorganisationen i Danmark och Sydkorea på 1970-talet som visar att barn var långt yngre eller äldre än vad som stod i deras papper samt att barn byttes ut.[182]

---

[175] Se till exempel Danish Korean Rights Group. *Application to The Truth And Reconciliation Commission of South Korea 2022*, s. 9.
[176] K. D. McKee (2016), s. 148.
[177] Se till exempel Danish Korean Rights Group. *Application to The Truth And Reconciliation Commission of South Korea 2022*, s. 9.
[178] K.ly D. McKee (2016), s. 149.
[179] Uppgift vid möte med Danish Korean Rights Group i Seoul 2023-03-22 och e-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF 2020-04-15. Se även The Associated Press. *Rampant adoption fraud separated generations of South Korean children from their families, AP finds*. Publicerad 2024-09-19.
[180] Uppgift vid möte med Danish Korean Rights Group i Seoul den 22 mars 2023. Se även Hankyoreh. *When she was reunited with her birth family, she realized her entire adoption file had been false*. Publicerad 2023-05-17.
[181] Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. *Status of Investigation and Plans to Address Human Rights Violations in Intercountry Adoptions.* May 2024 och Press Conference on the Decision to Investigate Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process. 2025-03-25.
[182] Ankestyrelsen (2024), s. 87.

10.6.7 Barn har lämnats för adoption genom ekonomisk och moralisk press och i vissa fall genom stöld

Under vår resa i Sydkorea fick vi uppgifter om oegentligheter i hur barn har blivit tillgängliga för adoption. Föräldrar som inte har kunnat betala sjukhusvård för sitt barn har till exempel fått sjukhusavgiften betald av adoptionsorganisationen i utbyte mot att de lämnat barnet för adoption.[183] Forskaren Philsik Shin uppskattar att sjukhusen fick motsvarande 1 600 USD i dagens värde för varje barn som ”remitterades” till adoptionsorganisationerna. Den inblandade sjukhuspersonalen ska ha fördubblat sina årslöner genom dessa remitteringar.[184] Att mödrar som inte kunnat betala sjukhusavgiften hänvisades till de sydkoreanska adoptionsorganisationerna framgår även av Ankestyrelsens rapport om adoptionerna från Sydkorea till Danmark. Detta ledde till ett förbud 1988 för adoptionsorganisationerna att ta emot barn direkt från sjukhusen.[185]

Ett annat exempel är att modern har velat återta sitt samtycke till adoption men att adoptionsorganisationen då har krävt henne på betalning för den tid som barnet vistats hos adoptionsorganisationen.[186] I dag behöver en förälder som ångrar sitt beslut inte betala något till KWS. KWS kan i stället ansöka om kostnadstäckning från lokala myndigheter.[187]

Bristande objektivitet i rådgivningen till mödrarna och moralisk press på mödrahemmen

Fram till 2021 var det adoptionsorganisationerna som ansvarade för rådgivningen till de föräldrar som övervägde att lämna sitt barn för adoption.[188] Vid kommissionens besök i Sydkorea fick vi exempel på att det har förekommit brister i informationen från de sydkore-

[183] Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022). Se även The Associated Press. *Rampant adoption fraud separated generations of South Korean children from their families, AP finds*. Publicerad 2024-09-19.
[184] The Guardian. *Korea is hiding our past': the adoptees searching for their families – and the truth.* Publicerad 2023-09-28.
[185] Ankestyrelsen (2024), s. 92.
[186] Uppgift vid möte med organisationen KUMFA i Seoul den 22 mars 2023 och möte med advokatbyrån Gong Gam Human Rights Law Foundation den 23 mars 2023. Se även PM från TRACK i MFoF:s akt om auktorisation för Sydkorea 2018, dnr 3.1.2:650/17 nr 28.
[187] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*. Dnr 2023–368, s. 16.
[188] År 2021 flyttades ansvaret för rådgivningen till mödrarna från adoptionsorganisationerna till lokala myndigheter.

anska adoptionsorganisationerna till föräldrarna vilket medfört att de inte förstått konsekvenserna av sitt samtycke. De kan ha trott att barnet skulle återvända till familjen efter det att de gått klart skolan. Eller så har de inte förstått att barnet skulle adopteras internationellt och därmed skulle förlora sitt språk och sin kultur.[189] Enligt en ISS-rapport från 2012 har ogifta mödrar valt internationell adoption då de trott att en sådan adoption var öppen, det vill säga att de skulle kunna skriva brev och få foton från adoptivföräldrarna och tala i telefon med barnet.[190]

När adoptionsorganisationerna bedrev mödrahem kunde de inhämta moderns medgivande till adoption i samband med vistelsen. I Ankestyrelsens rapport framgår att under 1988 så lämnade 35 procent av de kvinnor som bodde på ett mödrahem som sponsrades av Holt Childrens Services samtycke till adoption.[191] År 2005 uppskattades att upp till 40 procent av de barn som adopterades internationellt kom via mödrahemmen.[192] Kvinnor som har bott på mödrahemmen uppger att de har känt påtryckning att lämna sitt barn för adoption.[193] Sedan 2015 får adoptionsorganisationerna inte längre bedriva mödrahem med hänvisning till den intressekonflikt som kan uppstå.

Barn har dödförklarats på sjukhus och sedan adopterats internationellt

Under kommissionens resa i Sydkorea framkom uppgift om att det på 1980-talet förekom att adoptionsorganisationerna och sjukhusen samarbetade med varandra och att det finns fall där sjukhuspersonal har mutats att säga till modern att barnet dött och sedan lämnat barnet till adoptionsorganisationen.[194] Sådana uppgifter framkommer även i en rapport från National Human Rights Commission of Korea[195] och genom vittnesmål från adopterade personer och

[189] Möte med forskaren Philsik Shin i Seoul 2023-03-22 och Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022).
[190] MFoF. International Social Service, *Monthly Review No 10/2012 s. 7*, inkom till MFoF 22 februari 2018, dnr 3.1.2:650/17 nr 28.
[191] Ankestyrelsen (2024), s. 93.
[192] H. Kim (2016), s. 84.
[193] MFoF. E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF den 15 april 2020. Se även P.k Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), *Adoptionerna. Ett granskande reportage*, s. 221 ff.
[194] Uppgift vid möte med professor Rami So i Seoul den 24 mars 2023. Se även Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022).
[195] Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022).

deras ursprungsföräldrar.[196] En kvinna född 1987 och adopterad till Danmark, trodde utifrån sina adoptionshandlingar att hennes föräldrar lämnat henne för adoption på grund av att de inte hade råd med sjukhusvård. När hon återförenades med sin familj i Sydkorea berättade de att modern förlorat medvetandet under förlossningen och när hon vaknade fsa sjukhuspersonalen att barnet hade dött.[197]

10.6.8 Barn som rövats bort eller gått vilse har adopterats internationellt

Det finns vittnesmål från föräldrar att deras barn har rövats bort när barnet har lekt ute på gården utanför huset eller när föräldrar och barn har handlat på en marknad. [198] Hösten 2024 stämde en kvinna den koreanska staten, adoptionsorganisation Holt och ett barnhem för att hennes dotter felaktigt adopterats till USA 1976. Den då fyra-åriga dottern fördes bort av en kvinna när hon lekte nära sitt hem och nio månader senare adopterades hon till USA. Flickan bad om att de skulle leta efter hennes mor men hon fick till svar att hon var övergiven. Modern anmälde sitt barn försvunnet och letade efter henne i över 40 år innan de återförenades genom DNA-sökning. Kvinnans juridiska ombud menar att dottern hade kunnat hittats om information om försvunna barn hade delats mellan polisstationerna eller om poliserna hade försökt söka på barnhemmen.[199]

Det har även förekommit att barn som gått vilse tagits om hand av polisen som sedan lämnat dem till en adoptionsorganisation. I en intervju i Korea Times uttalade föreståndaren för SWS att bara under 1974 hade omkring 50 adoptioner av koreanska barn stoppats i allra sista ögonblicket sedan man upptäckt att barnet inte var övergivet utan i stället saknades.[200] I Schweiz rapport om olagliga adoptioner från 2023 framgår att ambassaden 1975 rapporterade en ökning av

[196] The Japan Times. *World's largest 'baby exporter' confronts its painful past*. Publicerad 2023-09-23.
[197] Globe World News Echo, South Korea. *The Largest Source Of Adopted Children, Faces Its Painful Past.* Publicerad 2023-10-05.
[198] Danish Korean Rights Group. *Han Tae Soon's address to The United Nations September 20 2023*, https://danishkorean.dk/koreanmother. Se även The Associated Press. *Rampant adoption fraud separated generations of South Korean children from their families, AP finds*. Publicerad 2024-09-19 och CBC News. *Paper orphans. A lot of South Koreans adopted by Western families in the postwar years grew up believing they were orphans. In many cases, it was a lie*. Publicerad 2023-09-27.
[199] The Associated Press. *South Korean woman sues government and adoption agency after her kidnapped daughter was sent abroad.* Publicerad 2024-10-07.
[200] Dagens Nyheter, *Kommers med Koreabarn. Gick vilse – adopterades*. Publicerad 1975-10-09.

barn som krävdes tillbaka från Schweiz av sina ursprungliga föräldrar i Sydkorea.[201]

10.6.9 Barn har adopterats internationellt från interneringsläger i Sydkorea

Sydkoreas sannings- och försoningskommission har konstaterat att barn som har fötts av kvinnor i interneringsläger i Sydkorea har lämnats till adoptionsorganisationer för att adopteras internationellt. Det gäller Brothers Home i Pusan, Daegu Metropolitan City Hope Center (Huimangwon) i Daegu och Cheonseongwon i Södra Chungcheong.[202]

Brothers Home drevs under perioden 1960 till 1992 och har internerat cirka 3 000 personer. Officiellt beskrevs Brothers Home som en typ av välfärdsinrättning för socialt utsatta men i praktiken fungerade det som ett arbetsläger där tusentals barn och vuxna tvingades arbeta i fabriker som fanns på området. De internerade var människor som myndigheterna ansåg vara ”lösdrivare” men även barn och studenter som protesterade mot regeringen placerades där. Sydkoreas sannings- och försoningskommission har konstaterat att det har förekommit omfattande brott mot de mänskliga rättigheterna på Brothers Home i form av tvångsarbete, fysiska övergrepp, sexuellt våld, dödsfall och försvinnanden. Ett stort antal barn som var internerade på Brothers Home förlorade kontakten med sin familj på grund av att deras namn och födelsedatum ändrades på deras identitetskort.[203] Minst 31 barn från Brothers Home har adopterats internationellt under perioden 1976 till 1989.[204] Enligt uppgifter i media ska Holt Childrens Services och Eastern Social Welfare Society samarbetat med Brothers Home.[205]

[201] SHAW (Zurich University of Applied Sciences) (2023), *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunfts-ländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv*, s. 95.
[202] Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. Press release den 9 september 2024, s. 25 och Press release den 21 januari 2025. Se även The Associated Press. *South Korean truth commission says it found more evidence of forced adoptions in the 1980s.* Publicerad 2024-09-09.
[203] Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Truth established by the government on Brothers Home case for the 1st time in 35 Years*. Publicerad 2022-09-07.
[204] Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Human Rights Violations of Brothers and Sisters' Welfare Support (4) Finding out the truth.* Press release den 21 januari 2025.
[205] The Associated Press. *Abusive S. Korean facility exported children*. Publicerad 2019-11-09.

Vad gäller de två övriga interneringslägren ska 20 barn ha lämnats för adoption under perioden 1985 och 1986: 14 barn från Huimangwon och sex barn från Cheonseongwon. Enligt Sydkoreas sannings- och försoningskommission är det svårt att exakt avgöra hur många fler barn som kan ha lämnats för adoption övriga år. Barnen ska ha tagits som nyfödda och lämnats till Holt Childrens Services och Eastern Social Welfare Society. De flesta av barnen överfördes till adoptionsorganisationerna samma dag som de föddes. Enligt kommissionen har medgivandeprocessen inte varit förenlig med artikel 4 i 1993 års Haagkonvention för de barn som fötts i dessa inrättningar. Även om inrättningarnas register visar att vissa mödrar gav sitt samtycke till adoption, visar andra register att samtyckesprocessen var påtvingad före födseln. Vissa mödrar som vägrade att ge sitt samtycke kategoriserades som personer med psykiska problem och som inkompetenta att ta hand om sina barn.[206]

10.6.10 Adoptionerna har varit en lönsam verksamhet vilket äventyrat subsidiaritetsprincipen

Vid vår resa till Sydkorea framkom uppgifter om att det finns dokument i Sydkoreas nationella arkiv som visar att adoptionsorganisationerna har tjänat stora pengar på de internationella adoptionerna och att de bland annat investerat pengarna i fastigheter.[207] År 1988 ska den sydkoreanska regeringen haft ett möte med de fyra adoptionsorganisationerna där regeringen kritiserade organisationerna för att de köpt fastigheter med vinster från adoptionsverksamheten, att de slösat bort pengar på omkostnader och begärt höga adoptionsavgifter från adoptivföräldrar.[208] DKRG har skickat in ett dokument från 1988 till Sydkoreas Sannings- och försoningskommission där en parlamentarisk utredning i Sydkorea slår fast att förlossningskliniker,

[206] The Associated Press. *South Korean truth commission says it found more evidence of forced adoptions in the 1980s.* Publicerad 2024-09-09 och Jurist News. *South Korea Truth Commission releases further findings on 1980s shelter abuses and forces adoptions.* Publicerad 2024-09-10.
[207] Möte med advokatbyrån Gong Gam Human Rights Law Foundation i Seoul den 23 mars 2023, möte med organisationen KoRoot i Seoul 2023-03-22 och möte med Kyung-eun Lee 2023-03-22.
[208] The Hankyoreh. *More than $1,000 per child': Park Chung-hee's Korea ignored Belgium's calls for action on adoption profiteering*. Publicerad 2024-02-13.

sjukhus och lokala myndigheter har sålt barn till adoptionsorganisationer i Sydkorea vilket urartat till ren människohandel.[209]

Den genomsnittliga månadslönen på adoptionsorganisationen Holt Childrens Services under 1980-talet (då de internationella adoptionerna från Sydkorea nådde sin höjdpunkt) var cirka 250 000 won medan adoptionsavgiften för varje utlandsadoption var 3 miljoner won.[210] Även i Schweiz rapport om olagliga adoptioner konstateras att det finns exempel på att sydkoreanska tjänstemän gynnats ekonomiskt av de internationella adoptionerna.[211]

Enligt National Human Rights Commission of Korea har systemet med orphan hojuk och adoption genom ombud inneburit en kommersialisering av adoptionerna. Adoptionsavgiften per adoption steg från 5 000 USD 1988[212] till 17 215 USD[213] 2009.[214] Enligt NHRCK förekom det även att några adoptionsorganisationer bedrev lobbyverksamhet på välfärdsanläggningar och medicinska institutioner för att säkra barn för internationell adoption.[215] En tidigare anställd som arbetade på två koreanska adoptionsorganisationer från 1970-talet till början av 1990-talet har berättat att alla föräldrar som hade svårt att uppfostra sina barn skulle uppmuntras att lämna bort dem. Många av de barn som adoptionsorganisationerna tog hand om hade kunnat stanna hos sina föräldrar med lite hjälp men ledningen sa alltid att ”om inte vi tar det barnet så gör en annan adoptionsbyrå det.”[216]

I Ankestyrelsen rapport framgår att adoptionsavgifterna steg med cirka 697 procent från 1972 till 1987 vilket utifrån den allmänna prisutvecklingen på 784 procent under samma period inte ansågs problematisk.[217]

Sydkoreas Sannings- och försoningskommission har konstaterat att den sydkoreanska regeringen misslyckades med att reglera adoptionsavgifterna och tillät adoptionsorganisationerna att bestämma sina egna avgifter. Därutöver uppmanades adoptivföräldrar att betala

[209] Danish Korean Rights Group. *”In fact, it was made up just for adoption procedure.”* Press release 2023-01-05.
[210] The Korea Herald. *Government neglect of single moms sends babies abroad despite S. Korea's low birth rate.* Publicerad 2024-01-21.
[211] SHAW (2023), s. 100 f.
[212] Koreas inkomst per capita var 4 571 USD samma år.
[213] Koreas inkomst per capita var 17 074 USD samma år.
[214] Det framgår inte vilken organisations avgift som avses men organisationerna har haft ungefär likartade avgifter.
[215] National Human Rights Commission of Korea (2022), s. 141.
[216] The Associated Press. *Rampant adoption fraud separated generations of South Korean children from their families, AP finds*. Publicerad 2024-09-19.
[217] Ankestyrelsen (2024), s. 113.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

extra donationer som användes för att säkra fler barn för adoption. Detta ledde till att den internationella adoptionsverksamheten blev en vinstdrivande industri.[218]

Ekonomiska incitament kan ha påverkat Sydkoreas drivkraft att följa subsidiaritetsprincipen

När ISS lämnade över ansvaret för de internationella adoptionerna till CPS 1967 var en av anledningarna att ISS ansåg att dess roll i internationella adoptioner äventyrade Sydkoreas engagemang för att utveckla inhemska lösningar för barnen. Dessutom ansåg ISS att förskjutningen av medel från socialvården till adoptionsorganisationer som kunde inbringa utländsk valuta var ett allvarligt bekymmer.[219] I ett protokoll från 1965 framgår att den sydkoreanska regeringen ansåg att beslutet att tillåta de privata adoptionsorganisationerna att ta ut avgifter från utländska adoptivföräldrar, var som att ”slå två flugor i en smäll”. Varje föräldralöst barn som adopterades till utlandet genererade cirka 130 USD per barn och samtidigt sparade Sydkorea kostnaderna på att ta hand om dessa barn.[220]

År 2003 noterade FN:s barnrättskommitté med oro Sydkoreas höga antal internationella adoptioner, vilket enligt barnrättskommittén tydde på att denna form av adoption inte nödvändigtvis var en sista utväg.[221]

[218] The Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Truth Investigation into Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process Due to the Governements Systematic Failure in Oversight and Management*. Press release 2025-03-26.
[219] E. Kim (2009), s. 19.
[220] Human Rights Beyond Borders (2024), *Right to Origins is a Human Right: Dialogues with Adoptees on Their Search for Truth*, s. 43.
[221] The Committee on the Rights of the Child. *Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Korea*. CRC/C/15/Add.197. 18 March 2003.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

10.7 Oegentligheter i den svenska adoptionsverksamheten och hur svenska aktörer har agerat och förhållit sig

10.7.1 Inledning

I detta avsnitt går vi igenom vilka oegentligheter som framkommit i den svenska adoptionsverksamheten i Sydkorea, vad svenska aktörer känt till om oegentligheter och hur de agerat för att förhindra eller hantera oegentligheter.

Vår arkivgenomgång samt våra intervjuer med adopterade personer, föreningar för adopterade, forskare och tjänstemän i Sverige och i Sydkorea visar att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea till Sverige. Det gäller främst under 1960-, 1970- och 1980-talet. Det handlar bland annat om att barn har adopterats till Sverige utan att det har funnits ett frivilligt och informerat samtycke från barnets föräldrar och att det förekommer felaktiga uppgifter om barnets familjestatus, namn och födelsedatum i adoptionsdokumenten.

Vår genomgång av svenska tidningsartiklar om oegentligheter i internationella adoptioner ger dock ett relativt litet antal träffar. Under 1970-talet rapporteras om ”kommers” i adoptionerna från Sydkorea och att efterfrågan på adopterbara barn resulterar i korruption i form av pengar till mellanhänder, till exempel att poliser som lämnar in barn på barnhem får en slant och att barnhemmet i sin tur får en slant av adoptionsorganisationen. I mitten av 1970-talet rapporteras även om en man i Sydkorea som begär tillbaka sitt barn från Sverige. Det är först i början av 2000-talet då de som adopterades på 1970- och 1980-talet börjar att söka sitt ursprung som oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea uppmärksammas mer frekvent i svensk media.[222]

Merparten av adoptionerna till Sverige genomfördes under militärdiktaturen i Sydkorea (1961 till 1988).[223]

[222] Bland annat genom programmet *Spårlöst* som sändes i TV3 från 2000 och ett avsnitt av Korrespondenterna på SVT 2015.
[223] Efter studentdemonstrationer 1987 godkändes en ny grundlag och genom direktval till presidentposten valdes Roh Tae-Woo till president 1988 och militärens inflytande beskars.

Adoptionsmyndighetens tillsyn över adoptionerna från Sydkorea

Sammanlagt har den svenska adoptionsmyndigheten gjort sex resor till Sydkorea under perioden 1976 till 2023. År 1976 genomförde NIA två resor till Sydkorea. Syftet var att diskutera löpande adoptionsärenden och öka ”kvoten” av barn till Sverige.[224]

År 1986 gjorde NIA en resa till Tokyo, Seoul och Calcutta.[225] NIA planerade att göra en resa till Sydkorea 1996 men av ekonomiska skäl kunde resan inte genomföras.[226] Nästa resa dröjde till 2007 då MIA gjorde sin första tillsynsresa till landet. MIA ville bland annat titta på hur Sydkorea tillämpade subsidiaritetsprincipen och vad som ingick i de avgifter som betalades till adoptionsorganisationerna.[227] År 2014 gjorde MIA sin andra tillsynsresa till Sydkorea. Syftet med resan var bland annat att undersöka vilka faktorer som påverkade möjligheten för Sydkorea att följa subsidiaritetsprincipen och vilken rådgivning som gavs till ensamstående mödrar. MIA ville även höra hur Sydkorea motiverade de förhållandevis höga adoptionsavgifterna.[228] En planerad tillsynsresa 2020 kunde inte genomföras på grund av corona-pandemin vilket medförde att MFoF i stället skickade frågor digitalt till de myndigheter, institutioner och organisationer som myndigheten haft för avsikt att besöka vid tillsynsresan.[229] År 2023 gjorde MFoF en tillsynsresa inför sitt auktorisationsbeslut.

Både CPS, SWS och Ministry of Health and Welfare har besökt Sverige ett flertal gånger och då haft möten med AC och adoptionsmyndigheten för att diskutera och följa upp adoptionssamarbetet.[230]

[224] NIA. *Reserapport från resa till Seoul, Korea 26–30 januari 1976* och *Reserapport från resa till Republiken Korea och Filipinerna 12–23 oktober 1976*.
[225] NIA. *Rapport från resa till Tokyo, Seoul och Calcutta den 29 augusti–14 september 1986*, 1987-01-29, dnr 72:28/86.
[226] NIA. *Redovisning av utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption t.o.m 1996-12-31*, Maj 1997, Redovisning enl. Regleringsbrev för 1997, dnr NIA 1:425/96.
[227] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 9–15 september 2007*, nr 40.
[228] MIA. *Rapport från tillsynsresa till Sydkorea 2–8 mars 2014*, dnr 3.3.7:38:98/14.
[229] MFoF. *Tillsynsrapport 2020 Adoptionscentrum*, 2021-03-23 AD 2020–638.
[230] SWS och Ministry of Health and Welfare har till exempel besökt Sverige 1974, 1983, 1984, 1986, 1993/94, 2006 och 2010.

Samråd med svenska ambassaden i Seoul

Sedan 2005 har MIA och därefter MFoF samrått med ambassaden i Seoul inför beslut om auktorisation. Fram till 2012 har ambassaden svarat att adoptionsverksamheten fungerar bra och att de höga adoptionsavgifterna beror på det höga kostnadsläget i landet. År 2012 inkom det första längre samrådssvaret där ambassaden informerade om att lagändringen 2012 (som innebar att modern måste registrera barnet i sitt familjeregister) hade lett till att antalet olagliga adoptioner ökat och att många av dessa skedde över internet.[231] År 2017 svarade ambassaden att de inte hade någon egen kunskap men att de hade frågat amerikanska ambassaden som svarat att Sydkoreas adoptionslagstiftning var pålitlig och att den var i enlighet med 1993 års Haagkonvention. Det fanns ingen ekonomisk vinning i adoptionerna och organisationerna var transparenta i sin kostnadsredovisning. Adoptionerna i Sydkorea sköttes på rätt sätt men det fanns utrymme för förbättring vad gällde kvoterna för internationell adoption.[232]

I samrådsvaret från 2019 skriver dock ambassaden att det bland såväl myndigheter som civilsamhällets organisationer i landet finns en utbredd medvetenhet om att det har förekommit oegentligheter i adoptionerna från Sydkorea till Sverige och andra länder.[233] Enligt ambassaden gäller det främst under 1960, 1970 och 1980-talet då Sydkorea ännu inte var en demokrati och då korruptionen var utbredd. De vanligaste oegentligheterna har varit förfalskning av barnets dokument samt att barn lämnats för adoption av andra än föräldrarna, till exempel far- och morföräldrar eller andra släktingar. Förfalskning av dokument kan vara allt ifrån enstaka felaktiga uppgifter till att barnet ges en helt ny identitet (namn, födelsedatum, födelseort, familjehistoria med mera). Ibland uppges felaktigt att barnet är ”hittebarn” med okänd bakgrund. Enligt ambassaden är det förmodligen en kombination av att den som lämnat barnet inte sagt sanningen och ändringar gjorda av adoptionsorganisationen.

[231] UD. Sveriges ambassad Seoul. *Re Samråd med utlandsmyndighet med anledning av ansökan om auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling*, den 23 september 2013, dnr 3.1.2:527:5/13.
[232] MFoF. E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF den 8 augusti 2017, dnr 3.1.2:650/17 nr 3.
[233] UD. Svenska ambassaden i Seoul. *Svar på förfrågan om samråd med anledning av en ansökan om auktorisation för internationell adoptionsförmedling*, den 12 augusti 2019, dnr UM2019/27777/SEOU.

Det finns även vittnesmål från vuxna adopterade personer som upptäckt förväxlade identiteter eller till och med delade identiteter med varandra. När det gäller att barn har lämnats för adoption av andra än föräldrarna verkar detta ha godtagits av adoptionsorganisationerna trots kravet på föräldrarnas godkännande och underskrifter. Enligt ambassaden finns det även vittnesmål från biologiska föräldrar att de tillfälligt lämnat huset för att utföra ett ärende och upptäckt att barnet är borta när de kommit hem. I vissa fall har barnet lämnats av den ena föräldern utan den andres godkännande. Ambassadens intryck är att de koreanska myndigheterna inte hade insyn i hanteringen av de internationella adoptionerna.[234]

10.7.2 Sverige har utövat politisk press på Sydkorea för att få adoptera barn

I ett brev från ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet i Stockholm 1990 skriver ambassadören att ambassaden ofta kommer i kontakt med adoptionsverksamheten och att den utgör en viktig fråga för ambassaden eftersom den bland annat även har politiska implikationer.[235] Utifrån det arkivmaterial som vi har tagit del av kan vi konstatera att svenska ambassaden i Seoul har varit en viktig aktör i adoptionerna, särskilt under de två stopp av adoptioner till Sverige som Sydkorea beslutade om 1970 och 1974.[236]

Sveriges ambassadör i Tokyo fick i uppdrag att få i gång adoptionerna vid stoppet 1970

Vid stoppet 1970 skrev föreståndaren för SWS till Socialstyrelsen att Sydkoreas regering kunde ändra beslutet under förutsättning att den svenska regeringen såg till att kommunister inte kontaktade adoptivföräldrar till sydkoreanska barn och att noggrant kontrollera de nordkoreanska agenterna. Han bad Socialstyrelsen att framföra detta till den svenska regeringen.[237] Utrikesdepartementet i

[234] MFoF. E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF den 15 april 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.
[235] UD. Brev från ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 28 februari 1990.
[236] Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 134 ff.
[237] Socialstyrelsen. Brev från CPS till Socialstyrelsen den 23 december 1970, R 34 Xko.

Stockholm gav den svenska ambassadören i Tokyo[238] i uppdrag att diskutera problemet med den sydkoreanska regeringen. I januari 1971 meddelade den svenska ambassadören att den sydkoreanska regeringen inte såg några problem med adoptionsavtalet eller tillämpningen av det och att den sydkoreanska ambassadören i Stockholm hade rapporterat att de adopterade barnen hade det bra. Avbrottet berodde helt på den nordkoreanska propagandan. Enligt ambassadören hade hälsovårdsministern sagt att adoptionerna kunde fortsätta stillsamt och med minsta möjliga publicitet.[239] I ett senare brev skrev han att ”allt blir vid det gamla” men att mycket berodde på departementets förmåga att begränsa mediapubliciteten i Sverige.[240] Stoppet hävdes i mars 1971.[241]

Sverige använde sin plats i FN:s säkerhetsråd för att få Sydkorea att återuppta adoptionerna 1974

I början av 1974 skrev föreståndaren för SWS återigen till Socialstyrelsen att han kunde få svårt att förmedla barn till Sverige på grund av att det spreds falska rykten om hans verksamhet i Sverige. I en promemoria skrev Utrikesdepartementet att de trodde att föreståndaren överdrev (”han har ju tidigare kommit med liknande hotelser”) men föreslog ändå att politiska avdelningen skulle säga något uppskattande om SWS i sina rutinmässiga kontakter med den koreanska ambassaden i Stockholm.[242]

Det visade sig dock att SWS hade rätt och i november 1974 beslutade Sydkorea att stoppa adoptionerna till Sverige, Norge och Danmark. De 500 barn som redan matchats med adoptivföräldrar fick dock utresetillstånd. Undantagsvis kunde den sydkoreanska regeringen även tillåta adoption till de skandinaviska länderna om de blivande adoptivföräldrarna eller släktingar till dem eskorterade barnet.[243] I december 1974 skrev den svenska ambassadören i Seoul till Utrikesdepartementet i Stockholm att Sverige lugnt kunde av-

[238] Ambassaden i Tokyo hade vid den här tiden även ansvar för Sydkorea.
[239] UD. Chiffertelegram från ambassaden i Tokyo till Utrikesdepartementet den 29 januari 1971, R 34 Xko.
[240] UD. Brev från svenska ambassaden i Tokyo till Utrikesdepartementet den 2 februari 1971, R 34 Xko.
[241] UD. Telegram från svenska ambassaden i Tokyo till Utrikesdepartementet den 19 mars 1971, R 34 Xko.
[242] UD. *Adoptivbarn från Korea*, den 28 februari 1974, R 34 Xko.
[243] Socialstyrelsen. Brev från SWS till Socialstyrelsen den 20 januari 1975, dnr NIA 49:68.

vakta det sydkoreanska beslutet och för tillfället avskriva fortsatta organiserade adoptioner i Sydkorea. ”Saken kan tas upp senare, lämpligen före nästa års FN-debatt då sydkoreanerna troligen är angelägna om svensk välvilja”. Ambassadören skrev:

> Vi kan godta de sydkoreanska principerna men ändock söka en väg att fortsätta adoptionerna. Detta kunde i så fall ske genom att man för intresserade adoptionsföräldrar ordnade --- gruppresor till Seoul, lämpligen med chartrade SAS-plan, så att vederbörande kunde utvälja och hämta barnen. Ur sydkoreansk synpunkt skulle dylika turistresor troligen anses värdefulla dels emedan de tillför landet utländsk valuta och dels emedan de tillresande svenskarna finge en mycket mera positiv bild av landet än den s.k. nordkoreanska propagandan ger. Därest detta alternativ väljs kan man förhandla med sydkoreanerna om metoder för att påskynda handläggningen.[244]

Senare i december skrev ambassadören att han trodde att det bästa sättet att främja Sveriges sak var att informera och övertyga den sydkoreanska ambassadören i Stockholm som, liksom presidenten Park, säkert var ytterligt angelägen att hålla sig väl med svenska regeringen när Sverige deltog i säkerhetsrådet, som skulle behandla Korea-frågan.[245]

I januari 1975 tog ambassadören upp frågan med bland andra Sydkoreas socialminister, utrikesminister och presidentens utrikespolitiske rådgivare. I ett brev till Utrikesdepartementet rapporterade han att han bestämt hade opponerat sig mot den diskriminering gentemot Skandinavien som stoppet innebar. Han skrev vidare att den sydkoreanska socialministern hade föreslagit att Sverige skulle bjuda in några sydkoreanska journalister för att skriva om de adopterade barnen och även träffa svenska tjänstemän. Syftet skulle vara att tillbakavisa de nordkoreanska argumenten om barnexport.[246] I ett efterföljande brev skrev ambassadören att han i ett mera allmänt sammanhang med de svensk-koreanska relationerna, kunde påminna koreanerna om att de kunde behöva Sveriges vänskap och att de inte borde reta Sverige i onödan genom diskriminerande åtgärder. Ambassadören skrev vidare att han ansåg att Sverige skulle acceptera ministerns förslag om ett journalistbesök till Sverige. Ambassadören föreslog att Sverige skulle dela på kostnaden för besöket

[244] UD. Telex från svenska ambassaden i Tokio till Utrikesdepartementet i december 1974, R 34 Xko.
[245] UD. Telex från ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 19 december 1974, R 34 Xko.
[246] UD. Svenska ambassaden i Seoul. Promemoria *Adoptionsfrågan: samtal med hälso- och socialminister Ko, Jae Pil, mfl. 1975-01-28*, R 34 Xko.

med Norge men var mer tveksam till Danmark eftersom de ”komprometterats genom den stora adoptionsskandalen”[247] vilket det sydkoreanska socialministeriet var synnerligen väl medveten om.[248] Av ett styrelseprotokoll från NIA framgår att NIA:s ordförande och kansli därefter fick i uppdrag att ”så snabbt som möjligt” försöka bjuda in två eller tre koreanska journalister att komma till Sverige för att i artiklar redogöra för de koreanska barnens anpassning i samhället.[249] I maj 1975 skrev den svenska ambassadören i Seoul till NIA att han haft ett längre samtal med vice socialministern om adoptionerna. Journalisterna, som besökte Sverige i april 1975, hade fått bilden av att adoptivbarnen hade det bra och att den bilden skulle vidarebefordras till en större allmänhet. Ambassadören skrev att man i Seoul ansåg att levnadsstandarden nu nått en sådan nivå att ”kollektiva” adoptioner till utlandet inte längre var så behövliga ur koreansk synpunkt som de tidigare varit. Om de ansågs önskvärda ur svensk synpunkt väntade man sig en motprestation i form av vänligare behandling av Sydkorea i svensk massmedia. Ambassadören skrev att han för egen del ansåg det uteslutet att godta dylika anspråk men att följden kunde bli att adoptionerna så småningom måste avvecklas.[250]

I september 1975 besökte den sydkoreanska presidentens särskilda representant Kyu Hah Choi Stockholm varvid Sverige återigen framför att den svenska regeringen skulle uppskatta en förändring i den sydkoreanska inställningen till adoptioner till Sverige. Choi svarade då att det inte längre fanns några genom Koreakriget föräldralösa barn, att det allmänna ekonomiska läget i Sydkorea väsentligt förbättrats och att de barn som saknade föräldrar ofta kunde få koreanska föräldrar. Vidare framförde han att Sydkorea var missnöjd med att de koreanska barnen träffade sina adoptivföräldrar först vid ankomsten till sitt nya fosterland. Adoptivföräldrarna borde i stället själva hämta sitt koreanska barn i Sydkorea. En förutsättning för att adoptionsverksamheten skulle kunna återupptas var därför att ”detta praktiska problem av humanitär natur” fick en

[247] Vi vet inte vilken ”skandal” som åsyftas men i oktober 1974 dog ett sydkoreanskt barn direkt efter ankomsten till Danmark.
[248] UD. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 30 januari 1975, R 34 Xko.
[249] NIA. Protokoll 1975:2 1975-02-12.
[250] UD. Brev från ambassaden i Seoul till NIA den 8 maj 1975.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

lösning.[251] Med anledning av Chois svar skrev ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet:

> Tillgången på adoptivbarn i Sydkorea är alltjämnt riklig. Någon ökad adoption inom landet har av traditionell motvilja häremot icke förekommit – ehuru regeringen gärna skulle se att så skedde. Sändningar av adoptivbarn till andra länder än Sverige, Danmark och Norge pågår i oförminskad skala och utan praktiska svårigheter. Inga krav på föräldrahämtning eller barnsköterskor har rests beträffande barn till dessa andra länder, bl.a. USA, Canada, Västtyskland, Belgien och Japan (!). Uppgifterna om praktiska svårigheter är således rena undanflykter och dessutom i sak felaktiga. Ambassaden har för socialministeriet här framhållit att förslaget om föräldrahämtning är opraktiskt, onödigt dyrbart samt direkt olämpligt då det skulle kunna komma att medföra charterresor för föräldrar och barn med stor risk för just den publicitet som Sydkorea säger sig vilja undvika. --- Det är uppenbart att det är den politiska faktorn som är ensamt avgörande – dvs. rädslan för negativ nordkoreansk propaganda. Det är ju ingen händelse att förbudet endast gäller länder där det finns nordkoreanska ambassader. --- Inför höstens FN-debatt i Korea-frågan – och med Sverige i Säkerhetsrådet – torde man även här på högsta ort just nu vara mer än angelägen om att inte stöta sig med just Sverige, Danmark och Norge.[252]

Sydkorea hävde stoppet senare i oktober 1975 och i ett brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet framgår:

> Nu, när adoptionerna från Sverige får återupptas, är det viktigt att all publicitet undviks, både beträffande enskilda fall och hela saken, att enstaka föräldrar i Sverige inte vidtar några avhämtningsresor eller andra privata initiativ. UD och ambassaden måste tillvarata alla föräldrars intressen, inte enstaka falls, att man i Sverige inser att detta är en trafik som – antingen till följd av brist på tillgängliga barn eller annorledes – kan komma att helt upphöra ganska snart, att vi i så fall av olika skäl inte kan eller bör insistera på fortsatt ”export” av koreanska adoptivbarn till Sverige.[253]

Några dagar senare skrev ambassaden återigen till Utrikesdepartementet i Stockholm att NIA måste förbereda sig på att adoptionerna från Sydkorea kunde komma att helt upphöra ganska snart. Dels beroende på svensk TV och dagspress ”förklenande och ofta vilseledande uppgifter om förhållandena i Republiken Korea” och på förbättrade ekonomiska och sociala förhållanden i landet. Ambas-

[251] UD. *Promemoria Det sydkoreanska adoptionsärendet*, den 15 september 1975.
[252] UD. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 29 september 1975.
[253] UD. Telex från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 26 oktober 1975, R 34 Xko.

saden skrev att ”så länge trafiken får fortgå, skall ambassaden göra sitt bästa för att befrämja densamma. Men om den skulle sina eller avbrytas på nytt kan det tänkas att vi varken bör eller kan insistera på dess fortsättande”.[254]

I NIA:s reserapport i januari 1976 står att föreståndaren för SWS vid flera tillfällen under besöket på SWS uppgett att 1975 varit ett svårt år för SWS och att regeringens beslut om uppehåll av ”transporter” av barn till de skandinaviska länderna utgjort en stor belastning både ekonomiskt och arbetsmässigt för SWS.[255]

Sydkorea införde ett kvotsystem för att begränsa de internationella adoptionerna

Senare under 1975 införde Sydkorea ett kvotsystem som innebar att varje adoptionsorganisation kunde ansöka om utresetillstånd för 20 barn per månad till de skandinaviska länderna. Eftersom SWS endast hade kontakt med Sverige kunde Sverige ”få” 20 barn per månad. I kvoten ingick även äldre, sjuka och barn med funktionsnedsättningar. Utöver de 20 barnen kunde utresetillstånd beviljas för ytterligare sex barn per månad för föräldrar som själva kunde hämta sina barn i Sydkorea. ”Sex föräldrar kan komma samtidigt men bör inte resa med samma flyg som barn med eskortvärdinnor”.[256] Under hösten 1976 utökades detta till tio barn per månad.[257]

Svenska ambassaden och AC drev på för att få fler barn

I ett styrelseprotokoll från NIA 1981 står att Sydkorea avskaffat kvotsystemet men att antalet barn inte fick överstiga antalet för 1980.[258] I ett senare protokoll samma år framgår att föreståndaren för SWS reagerat kraftigt mot att svenska ambassaden i Seoul tillsammans med AC besökt det sydkoreanska socialministeriet för att möjliggöra att fler koreanska barn skulle få utresevisa för resa till Sverige än den tidigare fastslagna kvoten. Det beslutades att NIA:s kansli

[254] UD. Brev från ambassaden i Seoul den 29 oktober 1975, inkom till UD den 12 november 1975, R 34 Xko.
[255] NIA. *Reserapport från resa till Seoul, Korea 26–30 januari 1976*.
[256] NIA. *Reserapport från resa till Seoul, Korea 26–30 januari 1976*.
[257] NIA. *Reserapport från resa till Republiken Korea och Filippinerna 12–23 oktober 1976*.
[258] NIA. Protokoll 1981-03-31.

skulle ta upp frågan med AC:s kansli och svenska ambassaden i Seoul.[259] I ett brev från NIA till svenska ambassaden i Seoul informerade NIA om att policyfrågor angående avtalet skulle behandlas av avtalsparterna NIA och SWS. NIA skrev att adoptioner över gränserna alltid hade varit en känslig fråga för Sydkorea och det var helt uteslutet att ett mottagarland som Sverige skulle kunna komma med krav om klarläggande och planerade åtgärder under pågående handläggning i Sydkorea. Avslutningsvis informerade NIA om att de, med anledning av det inträffade, hade beslutat att erinra AC om att inte agera i policyfrågor samt att de rekommenderat AC att undvika överläggningar med annan än SWS i Korea om inte samråd skett med NIA i förväg.[260]

10.7.3 Barn som adopterats till Sverige har registrerats som föräldralösa trots att barnet haft kända föräldrar i livet

Som redovisats tidigare i detta kapitel har barn som adopterats internationellt från Sydkorea ofta registrerats i ett eget familjeregister där de registrerats som föräldralösa trots att de har kända föräldrar i livet.[261] Enligt KWS har systemet inte skapats för att dölja barnets bakgrund utan det var ett sätt att skapa en legal födelseregistrering för de barn som inte registrerades i moderns eller faderns födelseregister. Om barnet haft kända föräldrar har, enligt KWS, i regel dessa uppgifter funnits i dokumentationen hos KWS och också överlämnats till Sverige.[262] I de 100 adoptionsakter från Sydkorea som vi granskat har samtliga barn som adopterats till Sverige under perioden 1980 till 2014 registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister. Detta följer av att adoptionsorganisationerna 1976 fick instruktioner från den sydkoreanska regeringen om att alla barn som skulle adopteras internationellt skulle registreras i ett eget familjeregister med samma family origin: Han Yang (Hanyang) se avsnitt 10.6.3. Före 1980 framgår det inte om barnet är registrerat i sin familjs register eller i ett eget familjeregister. I stort sett alla barn som från 1980 registrerats som föräldralösa i ett eget familjeregister har fått familjenamnet Han Yang (46 av 47). De vanligaste efternamnen är Kim,

[259] NIA. Protokoll Nr 2 1981-09-24.
[260] UD. Brev från NIA till svenska ambassaden i Seoul den 6 oktober 1981, dnr 72:243/81, R 34 Xko.
[261] På platsen för föräldrarnas namn står: No record eller Unknown.
[262] Uppgift vid möte på Korea Welfare Services i Seoul den 21 mars 2023.

Lee och Park. I de fall barnet inte är övergivet så anges oftast moderns (83 procent) och faderns (72 procent) för- och efternamn.

Detta innebär att en adopterad person från Sydkorea kan ha två dokument med olika uppgifter: ett dokument som anger föräldrarnas namn och ett dokument där den adopterade uppges vara föräldralös. Uppgift om barnets föräldrar kan finnas i barnets sociala rapport (Social Study) trots att det i barnets familjeregistrering (Extract of Family Register) står att de är okända. En av våra intervjupersoner som adopterades från Sydkorea på 1970-talet uppger att uppgiften om ursprungsföräldrarna inte fanns med i de dokument som adoptivföräldrarna fick i samband med adoptionen. Det var först när den adopterade personen i vuxen ålder begärde att få ta del av adoptionsdokumenten från KWS som det framkom att det fanns uppgifter om moderns namn trots att det i den svenska akten framstår som att den adopterade var föräldralös. Enligt den sydkoreanska sannings- och försoningskommissionen är alla de personer från Sverige som har anmält sitt ärende till kommissionen registrerade som föräldralösa men sex av 22[263] hade information om sina ursprungsföräldrar i sina dokument.[264]

Adoptionsmyndigheten och AC har inte ifrågasatt att barn med kända föräldrar har registrerats som föräldralösa

Vår arkivgenomgång visar att svenska myndigheter, domstolar och AC inte har ifrågasatt Sydkoreas system med att definiera även barn med kända föräldrar som föräldralösa. Redan i SOU 1967:57 konstaterades:

> Med barn, som saknar kända föräldrar, jämställs i 1961 års lag barn, till vars adoptering tillstånd lämnats av den som är ansvarig för barnets underhåll.[265]

Vi kan inte se att frågan har varit uppe för diskussion i samband med auktorisation eller vid någon av adoptionsmyndighetens resor till Sydkorea. I ett brev från svenska ambassaden till Utrikesdepartementet 1969 står att för de barn som har Family registration överlämnas förmynderskapet till adoptivföräldrarna av födelseföräldrarna.

[263] 21 av dessa ärenden har anmälts via SKAN.
[264] MFoF. *Reserapport Sydkorea 2023*. Dnr 2023–368, s. 10.
[265] SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*, s. 38.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

I vissa fall kan barnet ha ”naturliga föräldrar” men ändå inte ha Family Registration till exempel för att föräldrarna inte vill veta av barnet eller av andra orsaker. I de fallen blir föreståndaren för SWS utsedd till förmyndare när barnet registreras. Sådan registrering var påbjuden av hälsoministeriet.[266] I ett brev från NIA till Handens tingsrätt 1975 beskriver NIA systemet så här:

> Enligt de uppgifter nämnden inhämtat om förfarandet vid internationella adoptioner i Republiken Korea utses Social Welfare Societys chef ---[267], efter särskilt beslut i varje enskilt fall till förmyndare för de barn som placeras utomlands för adoption. Detta gäller både hittebarn, som omhändertagits av sjukhus, barnhem m.m. och barn som har en eller båda föräldrarna i livet. I de fall barnets föräldrar finns i livet, ger de upp sin ”parental authority” och *(föreståndaren för SWS)* utses, genom särskilt beslut till förmyndare. I och med att föräldrarna lämnat sin ”parental authority” över barnet stryks barnet ur det familjeregister som gäller föräldrarna. Barnet får ett eget familjeregister där det, i konsekvensens namn, står utan uppgifter om familjerelation. Enligt de uppgifter NIA har är det alltså ett tekniskt förfarande, som saknar motsvarighet i vår folkbokföring. De adoptionshandlingar som från republiken Korea vidarebefordras av NIA till fosterföräldrarna i Sverige har, när det gäller barn med föräldrarna i livet, denna till synes bristande samstämmighet i uppgifterna skilda handlingar.[268]

I AC:s auktorisationsansökan för 1985 finns en promemoria där AC beskriver att det ”upprättas ett familjeregister för varje barn” och att föreståndaren för SWS söker förmynderskap för barnet. Som barnets förmyndare kan han sedan söka pass och utresetillstånd och sedan överlämna vårdnadsansvaret till de svenska familjerna.[269]

Adoptionsmyndigheten och AC har alltså betraktat systemet med att upprätta ett eget familjeregister där barnet anges som föräldralöst (orphan) som ett rent administrativt förfarande och har inte problematiserat kring att det kan ha medfört att barn med kända föräldrar har trott att de varit föräldralösa. Först 2014 finns dokumentation som visar att MIA undrar hur svenska myndigheter och adoptivföräldrar har tänkt då de fått dokument med motstridiga uppgifter, en Social study med uppgifter om familjen och en Family Registration där det står att barnet är föräldralöst (orphan).[270] AC har framfört

[266] UD. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 1 november 1969 Nr 5 R 34.
[267] Namnet utelämnat av Adoptionskommissionen.
[268] NIA. Brev från NIA till Handens tingsrätt, 1975-06-26, NIA 49:505/75. E1:7.
[269] NIA. PM från AC. *Om adoption från Korea*. Oktober 1984, dos 60 dnr 289.
[270] MIA. E-post från MIA till forskaren Tobias Hübinette den 23 juli 2014, dnr MA2014-432.

att såväl AC som adoptionsmyndigheten har varit väl medvetna om hur familjeregistreringen fungerade i Sydkorea. AC anser inte att familjeregistreringen är ett problem även om det inte fungerar exakt som i Sverige. Enligt AC innehåller adoptionsakterna det de ska. Finns det information i barnrapporten om föräldrarna så gäller den informationen oavsett systemet att registrera barnen i ett eget familjeregister. Enligt AC har det koreanska ordet goa som översatts till orphan en vidare betydelse än föräldralös. Ordet goa används för barn där föräldrarna dött, barn som blivit övergivna av sina föräldrar, och barn som lämnats bort av sina föräldrar om föräldrarna inte kan ta hand om dem. Det är således ett bredare begrepp på koreanska och engelska än på svenska och används helt korrekt som det görs i dokumenten i Sydkorea.[271] Sydkoreas sannings- och försoningskommission har dock konstaterat att barn systematiskt och felaktigt har registrerats som övergivna och upphittade utanför adoptionsorganisationernas kontor.[272] Vi har genom stickprov på akter hos tingsrätten sett exempel på att SWS:s sociala utredning om barnet (Social Study) inte har bifogats ansökan om adoption. Tingsrätten har därför i beslutet om adoption, med stöd av den koreanska familjeregistreringen (orphan hojuk) angett barnet som föräldralöst, trots att vi i akten hos AC kan konstatera att fullständiga uppgifter om barnets föräldrar finns med i dokumentationen från Sydkorea. Vi har även sett exempel på att adoptivföräldrarna uppgett till socialtjänsten att barnet är föräldralöst, trots att uppgifter om barnets föräldrar finns i SWS:s sociala utredning.

10.7.4 Oegentligheter i hur barn har blivit tillgängliga för adoption

Det finns svenska adoptioner där det saknas samtycke till adoptionen från barnets föräldrar

Vi har tagit del av vittnesmål från adopterade personer i Sverige där det efter återförening har visat sig att föräldrarna inte har lämnat samtycke till adoptionen. I flera av dessa vittnesmål är det farmor eller

[271] AC. *Synpunkter på textutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen den 30 maj 2024.
[272] The Truth and Reconciliation Commission of the Republic of Korea. *Investigation Status and Plans for Addressing Human Rights Violations in Overseas Adoptions*. Mars 2025, s. 6 ff. och *Truth Investigation into Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process Due to the Governements Systematic Failure in Oversigt and Management*. Press release 2025-03-26.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

mormor som har lämnat barnet för adoption.[273] Vår aktgranskning visar att före 1994 varierar det vem som har lämnat barnet för adoption. Det kan vara barnhem, sjukhus, polis, fadern eller modern. Efter 1994 har det, i de akter vi granskat, nästan alltid varit modern som lämnat barnet för adoption. AC har framfört att föräldrarna och samhällets attityder tvingade fram adoption. AC har sett samtycken där modern skriver på med mormodern som vittne, men där modern flera decennier senare säger till sitt barn att hon inte ville utan pressades av sina föräldrar. Anledningen var att det inte fanns stöd i samhället för ensamstående mödrar och om de inte heller fick stöd av sin familj så blev det omöjligt att behålla barnet. AC menar att samtycke finns från modern från och med 1990 och framåt. Finns inte samtycket i akten på AC, ligger samtycket hos KWS eftersom KWS (tidigare SWS) inte skickade med samtycket i de perioder där modern har haft rätt till sekretess.[274]

I boken ”Stulet barn. Min resa från Sydkorea och tillbaka” berättar en kvinna om hur hennes föräldrar försökte få tillbaka henne och hennes två systrar som adopterats till Sverige utan föräldrarnas samtycke.[275] Av berättelsen framgår att CPS kontaktade Socialstyrelsen 1970 med anledning av att barnens far begärt att få tillbaka sina tre döttrar som hade adopterats till Sverige 1968 av två olika familjer. Föräldrarna i Sydkorea hade förutom en polisanmälan i mars 1970 även gjort en framställan till Sydkoreas president, till utrikesministern och International Civil Liberty Association där de krävde att få tillbaka de tre döttrarna. Enligt föräldrarna försvann barnen när fadern skulle avtjäna ett kortare fängelsestraff. Faderns bror skulle ta hand om familjen men han lämnade barnen på en polisstation och uppgav att de var övergivna av sina föräldrar. CPS letade efter föräldrarna i cirka två veckor före de beslutade att barnen skulle lämnas för internationell adoption. Efter knappt två och en halv månad placerades flickorna i två olika familjer i Sverige (utan att adoptivföräldrarna fick veta att det fanns syskon till barnet i Sverige). Efter föräldrarnas polisanmälan svarade CPS att endast om adoptivföräldrarna var villiga att ge upp barnen kunde de skickas tillbaka till sina biologiska föräldrar. CPS kontaktade Socialstyrelsen och bad om att de skulle diskutera en eventuell annullering av adoptionerna

[273] Se även P. Lundberg, J. Sköld och A. Mahmoud (2022), s. 28 och L. Wool-Rim Sjöblom (2016), s. 102.
[274] AC. *Synpunkter på textutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen den 30 maj 2024.
[275] C. Villaume Fägerstrand (2022), *Stulet barn. Min resa från Korea och tillbaka*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med de två svenska familjerna. Två socialvårdskonsulenter på länsstyrelsen fick i uppdrag att utreda ärendet. De besökte familjerna och konstaterade att barnen hade det bra och att familjerna inte ville lämna tillbaka barnen till Sydkorea. Barnen återvände inte till Sydkorea.

Ett barn som har dödförklarats på sjukhus

Vi har fått information om en adoption på 1980-talet där barnet ska ha dödförklarats på sjukhus och därefter adopterats till Sverige. Enligt den adopterade personen så uppger de ursprungliga föräldrarna att de i samband med förlossningen fick information om att barnet var dödfött. I dokumenten från SWS står att föräldrarna samtyckt till adoption. När den adopterade personen sökte upp sin ursprungliga familj fick de en chock eftersom de trodde att deras barn dött. Föräldrarna uppger att de aldrig tänkt lämna sitt barn för adoption.

AC och svenska myndigheter har inte säkerställt att det funnits erforderligt samtycke från barnets föräldrar

Som redovisats tidigare var det föreståndaren för den koreanska adoptionsorganisationen som lämnade samtycke till att barnet adopterades internationellt.[276] Enligt det avtal som tecknades mellan SWS och NIA 1980 skulle följande handlingar skickas till Sverige:

- Consent to Legal adoption signed by the President of the Society or natural parents as legal guardian transferring his/their authority to the prospective adoptive parents.
- Certificate of Appointment as legal guardian.
- Certificate of Childs Family Register.
- The Release of the Child to the Society for the purpose of adoption signed by the childs mother and/or father, if they are known to the Society.[277]

[276] Mellan åren 1973 till 2012 gav SWS samtycke till att barnet fosterplacerades i Sverige. Under den perioden krävdes inte ett adoptionsbeslut i domstol i Sydkorea innan barnet lämnade landet utan endast ett beslut om utresetillstånd.
[277] *Agreement between Swedish council for Intercountry adoptions, Sweden and Social Welfare Society Inc, Korea*. Undertecknat den 18 mars 1980. R 34 Xko.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Vi har gått igenom avtalet mellan AC och SWS från 2006 samt samtliga avtal perioden 2013 till 2024. Enligt avtalet skulle SWS fram till och med 2020 skicka samtycket från barnets biologiska föräldrar till AC. Från 2021 stadgar avtalet att SWS ska skicka ett intyg om att det finns ett samtycke från de biologiska föräldrarna (affidavit certifying Consent to adoption by the biological parents). Trots att samarbetsavtalet mellan Sverige och Sydkorea fram till 2020 stadgade att samtycket från föräldrarna (om de var kända) skulle skickas till Sverige visar vår aktgranskning att det saknas ett dokumenterat samtycke från modern i drygt 40 procent av de akter där moderns fullständiga namn anges i den sociala utredningen av barnet. Dokumenterat samtycke från fadern saknas i drygt 70 procent av de akter där hans fullständiga namn fanns angivet. Här finns tydliga förändringar över tid. Det har i Sydkorea genomgående saknats samtyckeshandlingar från förälder dels före 1983, dels efter 2009. Däremellan finns så gott som alltid dokumenterade samtycken från förälder i de fall de är kända. Det fanns inte några dokumenterade samtycken från någon annan person än föräldrarna, till exempel en mormor till barnet. I hälften av de granskade akterna finns samtycke från SWS till adoption av barnet (Consent to legal adoption/ Statement of release for adoption). I de samtyckeshandlingar som finns framgår att samtycket avser adoption till Sverige. Det gäller både de samtyckeshandlingar som föräldrar skrivit på och de som föreståndaren för SWS skrivit på. Det kan finnas ett samtycke från en förälder, även om det inte har dokumenterats eller vidarebefordrats till Sverige.

Vi har i arkivmaterialet sett att svenska tingsrätter vid ansökningar om adoption av barn från Sydkorea, har frågat den svenska adoptionsmyndigheten hur de ska förhålla sig till att det saknas samtyckeshandlingar från föräldrarna. År 1982 ställde Lindesbergs tingsrätt följande fråga till NIA: ”Eftersom svenska lagen är skriven så att om biologiska föräldrar är kända så ska de höras oavsett att (*föreståndaren för SWS*) är förmyndare. Kan vi få skriftligt svar från NIA på hur förfarandet är i Korea?” NIA svarade:

> Enligt de uppgifter vi har om förfarandet vid internationella adoptioner i republiken Korea utses i regel Social Welfare Society’s chef, ---,[278] efter särskilt beslut i varje enskilt fall till förmyndare för de barn som placeras utomlands för adoption. Detta gäller både hittebarn, som omhändertagits på sjukhus, barnhem m.m. och barn som har en eller båda

[278] Namnet utelämnat av Adoptionskommissionen.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> föräldrarna i livet. I de fall barnets föräldrar finns i livet, ger de upp sin ”parental authority” och ---[279] utses, genom särskilt beslut till förmyndare. --- Föräldrarna har genom detta förfarande avsagt sig allt ansvar för och all rätt till barnet. I Korea anses det för deras del vara ett avslutat ärende. Förutom att det i många fall skulle vara svårt att finna föräldrarna till ett visst barn skulle det även kunna vara komprometterande för dem att ånyo bli tillfrågade om barnet och adoptionen. Föräldrarnas beslut att överlämna sin ”parental authority” bör enligt vår mening ses som ett adoptionsmedgivande in blanco.[280]

Vad vi kan utläsa av arkivmaterialet har den svenska adoptionsmyndigheten först vid AC:s ansökan om auktorisation för Sydkorea 2011 ställt kompletterande frågor om vad som gäller för föräldrarnas samtycke till adoption i Sydkorea.[281] Året innan hade MIA, genom Familjestyrelsen i Danmark fått kännedom om en rapport från Sydkoreas Anti-Corruption and Civil Rights Commission som visade att moderns samtycke till adoption saknades i 20 till 30 procent av 193 granskade adoptionsärenden.[282] Efter den stora adoptionsreformen 2012 måste adoptionsorganisationerna inkludera moderns samtycke i akten förutom vid adoption av barn som lämnats i babybox. Undantaget är viss information om den ursprungliga familjen som omfattas av sekretess i Sydkorea. I de fallen skriver KWS ett separat intyg till stöd för att det finns ett underskrivet samtycke.[283] I MIA:s tillsynsrapport av AC från 2013 skriver MIA att såväl FN:s barnrättskommitté som ISS/IRC har rapporterat att föräldrar till omyndiga tonårsmödrar har lämnat samtycke till adoption utan tonårsmödrarnas godkännande.[284] År 2017 gjorde MFoF en granskning av samtliga barnrapporter gällande barn som adopterats från Sydkorea 2017. I samtliga barnrapporter framgick att modern lämnat samtycke tre veckor efter barnets födelse, däremot framgick inte alltid datum för när samtycket gavs i alla rapporter.[285]

[279] Namnet utelämnat av Adoptionskommissionen.
[280] NIA. Brev från NIA till Lindesbergs tingsrätt den 5 april 1982 dnr NIA 44:139/82.
[281] MIA. E-post från MIA till AC den 7 november 2011, dnr 61/572:11/11.
[282] Adoptionsnaevnet. *Adoptionsnaevnets tillsynsresa till Sydkorea 20–28 november 2010 s. 19*, inkom till MIA den 5 maj 2010, dnr 72:348:1/11.
[283] MFoF. Reserapport Sydkorea 2023. Dnr 2023–368, s. 14.
[284] MIA. *Tillsynsrapport AC 2013*, dnr 3.3.6:640/13 nr 5.
[285] MFoF. *Tillsyn barnrapporter januari 2018*, 2017-12-20 dnr 3.3.6:19/18.

Svensk domstol har ifrågasatt samtycken som lämnats samma dag som förlossningen

I de akter vi granskat och där det fanns ett dokumenterat samtycke, har samtycket i hälften av fallen lämnats samma dag eller dagen efter barnets födelse. Det finns exempel på att tingsrätten har bett NIA yttra sig över de formella lagkraven på moderns samtycke. År 1989 bad Umeå tingsrätt NIA att yttra sig i ett adoptionsärende från Sydkorea där modern hade lämnat samtycke samma dag som förlossningen. Tingsrätten hänvisade till att enligt 4 kap. 5 § FB[286] ska moderns samtycke inhämtas sedan hon har återhämtat sig tillräckligt efter nedkomsten. Enligt tingsrätten saknade det, vid prövningen i svensk domstol, betydelse vilken tid som kan ha föreskrivits i barnets ursprungsland när det gällde moderns samtycke.[287] NIA svarade att samtycke till adoption lämnas av barnets koreanska företrädare. Då modern inte hade del i vårdnaden var hennes samtycke till adoption inte längre erforderligt.[288] NIA:s svar till domstolen visar att den svenska adoptionsmyndigheten inte har ansett det vara problematiskt att Sydkorea inte uppfyllt svenska, och internationellt erkända, krav på moderns samtycke.[289] Enligt svensk rätt har det varit ett krav sedan 1968 att moderns samtycke ska inhämtas sedan hon återhämtat sig efter förlossningen. I förarbeten till bestämmelsen i föräldrabalken står att denna tid i allmänhet inte bör understiga sex veckor.[290] I en skrivelse från AC 1986 uppmärksammades att det i en kommentar till föräldrabalken från Kommunförbundet fanns kommentarer som skulle kunna påverka AC:s arbete i adoptionsärenden, ”särskilt om den blev väl spridd”. I skrivelsen tog AC upp 4 kap. 5 § FB[291]. Enligt AC var kravet på moderns betänketid ingen nyhet (bestämmelsen infördes 1968) men att domstolarna inte alltid var uppmärksamma på det. Enligt AC fanns kravet endast vid tingsrättsadoptioner och endast när modern var förmyndare och var den som skulle lämna medgivande till adoption.[292] Först vid AC:s ansökan om auktorisation för Sydkorea 2011 ställde MIA kompletterande frågor till

[286] Numer 4 kap. 9 § FB.
[287] Före 2012 fanns det inte något krav i den sydkoreanska lagen på att samtycket skulle lämnas efter det att barnet var fött.
[288] NIA 1989 F1:196 saknr 42, 89-04-25 dnr 42 157.
[289] Redan 1967 års Europarådskonvention om adoption av barn ställde krav på att moderns samtycke inte fick lämnas förrän efter sex veckor efter barnets födelse.
[290] Prop. 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m.m.*, s. 17.
[291] Numer 4 kap. 9 § FB.
[292] AC. *Ny bok om svensk barnavårdslagstiftning*. 86-07-08. AC Korr Chile 1974–92.

AC om vad som gällde för föräldrarnas samtycke till adoption i Sydkorea.[293] I sitt svar till MIA svarade AC att den sydkoreanska lagen inte ställde krav på att moderns samtycke lämnas efter förlossningen men att det fungerade så i praktiken. Vidare informerade AC om att den nya lagen som skulle träda i kraft 2012 innebar att moderns medgivande till adoption kunde lämnas först en vecka efter förlossning.[294] AC har framfört att samtycke lagligen kan lämnas samma dag som förlossningen även i Sverige om modern har återhämtat sig efter förlossningen. Enligt AC finns det svenska exempel på att modern lämnar samtycke och barnen hämtas av tilltänkta adoptivföräldrar från BB direkt efter förlossningen. Modern har såväl i Sydkorea som i Sverige rätt att återta sitt samtycke fram till det att beslut fattats i domstol, vilket oftast är betydligt längre än sex veckor efter förlossning.[295]

Brister i SWS:s rådgivning till mödrarna och risk för moralisk press på mödrahemmen

I det yttrande som svenska ambassaden i Seoul lämnade i samband med MFoF:s begäran om samråd 2019 står att det verkar som att flera kvinnor ska ha känt påtryckningar att lämna bort sina barn i samband med att de fått rådgivning på adoptionsorganisationernas mödrahem.[296] I de akter vi granskat från 2003 och framåt så har hälften av mödrarna varit på mödrahemmet ”Shelter/Center for unmarried mothers” i Busan. Det finns några få fall där det framstår som att modern har övertalats till adoption. I ett av fallen framgår att modern först ville ta hand om barnet, men efter att hon varit på mödrahem och fött barnet beslutade föräldrarna att de inte kunde ta hand om barnet av ekonomiska skäl. I ett annat fall framstår det som att modern har beslutat om adoption under viss påverkan från sina föräldrar.

Vi har intervjuat två kvinnor i Sydkorea vars barn har adopterats till Sverige i början av 1980-talet. I en av intervjuerna uppgav modern att hon inte tyckte att hon fått tillräcklig information från SWS. Hon fick inte tillräcklig information om vad adoptionen innebar och hon fick inte heller någon information efter adoptionen, i vilket land bar-

[293] MIA. E-post från MIA till AC den 7 november 2011, dnr 61/572:11/11.
[294] MIA. E-post till MIA från AC den 29 november 2011, dnr 61/572:12/19.
[295] AC. *Synpunkter på textutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-30.
[296] MFoF. E-post från svenska ambassaden i Seoul till MFoF den 15 april 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 29.

net fanns och hur barnet hade det. Hon levde i flera decennier utan att kunna göra något för att hitta eller söka efter sitt barn. Frågan om bristande objektivitet i adoptionsorganisationernas rådgivning till mödrarna har varit en fråga för den svenska adoptionsmyndigheten i samband med myndighetens tillsynsresa 2014 samt i auktorisationsbesluten 2016, 2018 och 2020. I MIA:s reserapport från 2014 står:

> Mot bakgrund av stigmatiseringen av ogifta mödrar som råder i det sydkoreanska samhället och olika berättelser som vi fick ta del av under vårt besök undrar vi hur rådgivningen ges?[297]

Vid auktorisationsbeslutet 2016 ställde MFoF kompletterande frågor om hur rådgivningen gavs till den biologiska familjen innan de lämnade barnet för adoption. AC svarade att enligt reglementet skulle socialarbetaren träffa modern minst två gånger innan hon fick skriva på medgivande till adoption men att SWS i regel träffade modern tre till fyra gånger. SWS ställde frågor om varför hon planerade att lämna bort barnet och om hon kände till vilket stöd hon kunde få om hon behöll barnet. SWS frågade om fadern kunde ge stöd. SWS informerade om betänketiden på sju dagar och förvissade sig om att modern förstod vad adoptionen innebar.[298] I auktorisationsbeslutet för 2018 anges att ISS uppger att mödrar, särskilt ogifta mödrar, hade svårt att få tillbaka sitt barn från adoptionsorganisationen om de ångrade sitt beslut att lämna barnet för adoption.[299] Vi har dock tagit del av ett dokument där det framgår att en far har fått tillbaka sitt barn från SWS. I brevet skriver SWS att de endast önskar att barnet ska få växa upp på bästa sätt i sin fars hem och ber AC informera det svenska paret om detta. SWS skulle utse ett nytt barn för det svenska paret.[300] Enligt AC har adoptioner avbrutits med anledning av att mödrar ångrat sig. Sedan 2018 har modern i fem fall av 150 återtagit sitt samtycke efter att de svenska adoptionssökande fått information om barnet. I dessa fall har samtycket återtagits mer än fem månader efter att föräldern lämnade sitt samtycke till adoption.[301]

I MFoF:s auktorisationsbeslut 2020 skriver myndigheten att de anser det vara problematiskt att adoptionsorganisationer ger råd-

[297] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 2–8 mars 2014*, dnr 3.3.7:38:98/14.
[298] MIA. E-post från AC till MIA den 26 november 2015, dnr 3.1.2:512:29/15.
[299] MFoF. E-post från ISS till MFoF den 22 januari 2018, dnr 3.1.2:650/17 nr 25–28.
[300] AC. Brev från SWS till AC den 20 september 1983. Adoptionscentrum E 4 Korr SWS Korea 1980-84.
[301] AC. *Synpunkter på testutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-30.

givning till föräldrar som funderar på att lämna bort ett barn, men noterar att uppgifterna om bristande objektivitet avsett händelser långt tillbaka i tiden. Enligt MFoF har det inte framkommit några uppgifter om att det skulle förekomma bristande objektivitet i rådgivningen i dag.[302]

Samtycke har utverkats genom ekonomisk press

I SKAN:s anmälan till Sydkoreas Sannings- och försoningskommission beskriver de hur en person som adopterats till Sverige, i samband med återförenandet med ursprungsföräldrarna i Sydkorea, fick veta att föräldrarna inte haft ekonomiska möjligheter att betala för sitt prematura barns sjukhusvård. SWS erbjöd att betala vården med villkor att föräldrarna lämnade barnet för adoption.[303]

10.7.5 Processen har gått fort och barn som kommit bort från sina föräldrar har adopterats till Sverige

Som beskrivits ovan förenklades adoptionsprocessen i slutet av 1972 så att barnet inte längre behövde adopteras i Sydkorea innan barnet lämnade landet. Barnet kunde från och med nu lämna landet efter ett beslut om utresetillstånd från Ministry of Health and Social Affairs. Anledningen till ändringen var de långa väntetider som uppstått i de sydkoreanska domstolarna vilket medförde att barnen blev kvar länge i fosterplacering i Sydkorea. Att handläggningstiderna kortades innebar en risk för att barnets bakgrund och barnets behov av adoption inte utreddes på ett grundligt sätt. En annan effekt av att adoptionen inte beslutades i Sydkorea var att den annonsering som domstolen skulle göra om barnet hade okända föräldrar skedde efter det att barnet redan lämnat Sydkorea.[304] Av arkivmaterialet framgår att ändringen diskuterades mellan SWS, NIA och

[302] MFoF. *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*, 27 november 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.
[303] SKAN. *Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-14.
[304] Se även Truth And Reconciliation Commission, Republic of Korea. Status of Investigation and Plans to Address Human Rights Violations in Intercountry Adoptions. May 2024 och Press Conference on the Decision to Investigate Human Rights Violations in the Intercountry Adoption Process. 2025-03-25.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Utrikesdepartementet och att Sverige inte hade något emot förändringen utan ”till fullo” godkände den.[305]

På 1970-talet uppmärksammades flera fall där föräldrar i Sydkorea begärde att få tillbaka sina barn som adopterats internationellt.[306] Vi har identifierat fyra barn som adopterats till Sverige och där föräldrarna har begärt att få tillbaka sina barn, se vidare nedan. I en promemoria från 1970 av en svensk socialkonsulent som tidigare arbetat för ett projekt via Rädda Barnen i Pusan framgår att cirka 70 procent av barnen på barnhem har sina föräldrar i livet och att de metoder som används för att spåra föräldrarna är bristfälliga. Enligt konsulenten räckte det inte med att annonsera för att man skulle vara säker på att inte föräldrarna var ovetande om en förestående adoption eftersom många fattiga inte hade råd att skaffa de tidningar där barnen efterlystes. Socialkonsulenten avslutade med:

> Från svensk sida bör en ingående redogörelse för vad som är känt om barnet och dess ursprung och vilka åtgärder som har vidtagits för att finna föräldrarna eller andra släktingar krävas, innan barnet accepteras. Socialstyrelsen bör ha fått ordentliga uppgifter om detta, innan en adoption tillstyrkes för att förhindra att koreanska föräldrar i efterhand kommer och begär att få sina barn tillbaka.[307]

I våra intervjuer med adopterade personer har vi fått flera exempel på att adoptionsprocessen i Sydkorea gått väldigt fort och att beslut har fattats i fel ordning. En person som adopterades till Sverige på 1970-talet berättade att det tog en vecka från det att hen lämnades in på en polisstation till dess att hen blev utvald för internationell adoption. En annan person som också adopterades på 1970-talet hittades i april och flögs till Sverige i juni vilket innebär att handläggningstiden i Sydkorea var två månader.

Vår aktgranskning bekräftar att det har gått snabbt från det att barnet hittats övergivet till dess att svenska föräldrar har utsetts för barnet. För hälften av de övergivna barnen har det skett inom 2,5 månader efter att de hittats. Om man ser till samtliga barn i aktgranskningen (ej endast övergivna barn) har hälften av barnen varit under fyra månader gamla när svenska adoptivföräldrar utsetts. Detta väcker frågor om barnets bakgrund har utretts tillräckligt noga och

[305] Socialstyrelsen. Brev från Socialstyrelsen till SWS den 2 oktober 1972, HB2/14:5, R 34 Xko.
[306] Se till exempel SHAW (2023), s. 95.
[307] Socialstyrelsen. *PM beträffande vissa sociala förhållanden i Sydkorea, som utgör bakgrund till svenska adoptioner av koreanska barn*. Inkom till Socialstyrelsen den 3 juni 1970 dnr HB 2 13256/67, 194/68.

om Sydkorea i tillräcklig utsträckning ansträngt sig för att hitta andra omvårdnadslösningar för barnet inom landet.

Beslut har fattats i fel ordning

En av våra intervjupersoner har berättat att föreståndaren för SWS blev utsedd som vårdnadshavare och godkände adoptionen när barnet befann sig i Sverige. Den adopterade personen lämnade alltså landet trots att det inte fanns ett beslut om att barnet var tillgänglig för adoption. Danish Korean Rights Group uppger att SWS har skickat barnförslag till Sverige innan vårdnaden om barnet har flyttats över till adoptionsorganisationen och därmed innan det finns ett beslut om medgivande till adoption.[308]

Två barns identiteter har förväxlats med varandra

En kvinna som adopterats till Sverige 1985 upptäckte när hon sökte sitt ursprung att hon blivit förväxlad med en annan flicka på barnhemmet i Sydkorea. De adopterades till två olika länder med fel namn, födelsedatum och bakgrund.[309] Enligt AC är det ovanligt, de känner endast till ett sådant fall.[310]

En pojke som kommit bort från sin far har adopterats till Sverige

År 1975 kontaktade SWS NIA med anledning av att en man begärt att få tillbaka sin fyra-åriga son som adopterats till Sverige 1974. Pojken hade hittats i juni 1974 och polisen som bedömde honom som övergiven hade överlämnat honom till SWS. Fem månader senare adopterades han till Sverige. Pojken var emellertid inte övergiven utan bodde hos sin moster medan fadern arbetade. När fadern fick reda på att pojken var försvunnen, sökte han efter honom och fick till slut reda på att han hade blivit adopterad. Fadern bad SWS att återlämna sonen till honom och när hans begäran avslogs vände han

[308] Uppgift vid möte med Danish Korean Rights Group i Seoul den 22 mars 2023.
[309] Madeleine Shim In Young Björks Sommar & Vinter i Sveriges radio den 17 juli 2019 och den 25 december 2019 samt A. Arpi. *De kritiska* (2023), s. 106 ff.
[310] AC. *Synpunkter på textutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-30.

sig till massmedia. Även svenska medier rapporterade om pojken. Dagens Nyheter skrev att fallet bekräftade att de sydkoreanska myndigheternas kontroll av adoptionerna var i hög grad bristfällig. I artikeln beskrevs att det fanns ett stort antal adoptionsbyråer i Sydkorea som sysslade med kommersiell ”export” av barn och att polisen fick pengar från vissa byråer för att överlämna övergivna eller föräldralösa barn åt just dem. I Masan, en industristad i södra delen av landet, hade antalet ”upphittade” barn ökat från 150 till 960 på fyra år. I vissa fall hade även familjerådgivare övertalat barnrika fattiga familjer att mot ersättning lämna sina barn för adoption till rika familjer i Västeuropa eller USA.[311] I intervjun i Dagens Nyheter uppgav NIA först att de inte kunde hitta ett barn i Sverige som stämde in på de uppgifter om namn, ålder och när det skulle ha kommit till Sverige. NIA menade att historien med 99 procents säkerhet var felaktig, med hänvisning till att Socialstyrelsen hade så starka garantier som man kunde ha för att misstag inte begås, bland annat att alla ”hittebarn” skulle annonseras före adoption i Sydkorea. Om det ändå skulle ske att ett barn adopteras mot föräldrarnas vilja måste man, enligt NIA, i en senare bedömning framför allt se till barnets bästa. Senare visade det sig dock att pojken fanns i Sverige och den sydkoreanska regeringen begärde att pojken skulle återvända vilket de svenska myndigheterna inte gick med på. Den svenska ambassaden i Seoul menade att det var pojkens bästa att stanna hos de svenska adoptivföräldrarna och inte skickas tillbaka till Sydkorea.[312] I ett styrelseprotokoll från NIA står att NIA fått besked från berörda myndigheter i Korea att man inte ställde några krav på att barnet skulle återlämnas samt att SWS enligt de koreanska myndigheternas åsikt handlat helt korrekt.[313] Pojken återvände inte till Sydkorea.[314]

I en senare artikel skrev Dagens Nyheter att SWS inte bar ansvaret för det tragiska fallet med pojken utan att det var svenska adoptivföräldrar som utövade påtryckningar för att få de sydkoreanska myndigheterna att påskynda pappersexercisen. NIA tog mycket lätt på frågan och koncentrerade sig på att underlätta och förkorta proceduren för svenska föräldrar. En svensk diplomat menade:

[311] Dagens Nyheter, *Kommers med Koreabarn. Gick vilse – adopterades*. Publicerad 1975-10-09.
[312] NIA. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet den 26 oktober 1976. Inkom till NIA den 7 november 1975, NIA 49:1021. E1:7, R 34 Xko.
[313] NIA. Protokoll 1975:8, 1975-11-20.
[314] Y. Koo (2021), *The question of Adoption: ”Divided” Korea ”Neutral” Sweden, and Cold War Geopolitics, 1964–75*, The Journal of Asian Studies Vol. 80, No. 3 2021, s. 563 f. Se även Expressen. *Korea-barnet får stanna i Sverige*. Publicerad 1975-11-07.

> Det är inte koreanerna som ber oss ta hand om barnen, det är vi som stöter på gång på gång. [315]

SWS vidtog åtgärder för att förhindra att borttappade barn adopterades internationellt

I ett brev från SWS till AC 1986 skrev SWS att de var ledsna för att blivande adoptivföräldrar fått besked att deras adoptivbarn inte kunde resa till Sverige eftersom barnet kunde vara borttappat och inte övergivet. SWS ville genom brevet redogöra för vilka barn som kunde komma att ”återkallas”. SWS uppgav att cirka 200 barn i månaden rapporterades saknade av sina föräldrar. Över 100 barn hade kunnat återförenas med sina föräldrar under perioden maj till juli. Det fanns fem kategorier för hur barn försvann och nästan samtliga byggde på att barnet var gammalt nog för att kunna gå. Om ett barn under ett år hittades antogs det att barnet var övergivet. Ett kriterium för att avgöra om barnet var borttappat var därför om det kunde gå. Som en säkerhetsåtgärd avvaktade man dock sex månader med adoption av alla hittade barn.[316]

10.7.6 Felaktiga och motstridiga uppgifter i barnets bakgrundsinformation

Vi har vid möten med Adopterade Koreaners Förening (AKF) och SKAN samt i intervjuer med adopterade personer från Sydkorea fått många exempel på att det finns brister och felaktigheter i informationen om deras bakgrund.[317]

Flera av de som kommissionen har intervjuat som är födda på 1960- och 1970-talen berättar att dokumentationen verkar bygga på en mall som använts för alla. Återkommande har barn hittats på en kyrktrappa, vid en polisstation eller utanför ett sjukhus.[318] Vår aktgranskning visar en variation i var barnet hittades. Vi såg inte några exakta skrivningar som återkommer. Uppgift om var barnet hittades

[315] Dagens Nyheter. *Brådska medför alltid en risk*. Publicerad 1976-02-05.
[316] AC. Brev från SWS till AC den 24 juli 1986. AC Sydkorea. Landpärm 1980–1998 E 4 b.
[317] Se även SKAN:s anmälan till Sydkoreas sannings- och försoningskommission. *Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption.* Inkom till Adoptionskommissionen den 14 maj 2024 och L. Wool-Rim Sjöblom (2016), s. 107.
[318] Bland annat uppgift vid möte med Adopterade Koreaners Förening (AKF) 2022-03-25.

fanns i knappt 70 procent av de akter där barnet uppgavs vara övergivet. Det gäller huvudsakligen adoptioner på 1970-talet. Det vanligaste är att barnet hittats på en gata i en stad. I några fall hittades barnet vid/på ett sjukhus, längs vägkant/motorväg, järnväg, vid en station, utanför eller i ett hus eller framför ett barnhem. I endast 23 procent av de granskade akterna som gäller övergivna barn finns uppgifter om vem som hittade barnet. Uppgifter om vem som hittat barnet var vanligast tidigt, omkring 1970. I knappt 40 procent saknas information i akten om när barnet hittades.

De personer som vi intervjuat har framfört att det även finns en återkommande historia om att modern var ung och ensamstående utan andra valmöjligheter än adoption. Vår aktgranskning visar en variation vad gäller skälet för adoption. Vi har inte sett några exakta skrivningar som återkommer. I vår aktgranskning framgår att före 1988 är det vanligt att föräldrar som redan har flera barn lämnar bort det sista barnet på grund av att de inte har ekonomiska möjligheter att ta hand om barnet. Efter 1988 är skälet ofta att modern är ung och ogift och att hon inte har kontakt med fadern. Ibland är det ett ungt ogift par som inte har möjlighet att ta hand om barnet. Från och med 2003 och framåt finns dock en återkommande skrivning om att modern inte får kontakt med fadern på grund av att hans mobil inte fungerar/är avstängd/ur funktion. Att det finns mönster över tid när det gäller skälen för adoption väcker frågor, men det behöver inte betyda att beskrivningarna inte stämmer. I de allra flesta fall där det inte handlar om ett övergivet barn, så finns ålder på både modern och fadern angivet (87 procent). Genomsnittsåldern på modern är 26 år (mellan 15 och 45 år). Faderns genomsnittsålder är 30 år (mellan 18 och 50 år).

Av en undersökning från AC framgår att dokumentationen av barnens bakgrund successivt förbättrades under 1980-talet. Undersökningen omfattade 204 barn som kom till Sverige under åren 1980, 1982, 1984 och 1986. Åren 1980 och 1982 hade hälften av barnen okänd moder medan 27 procent hade okänd moder 1984 och sju procent 1986. En liknande utveckling gällde för uppgiften om barnets far. Enligt rapporten blir barnens Social Study mer utförlig och detaljerad varefter åren går.[319] I en promemoria från 1985 skriver AC att barnens bakgrund varierar och att den alltid beskrivs fullständigt i SWS rapport till adoptivföräldrarna. Att få fram ytterligare upplys-

[319] AC. *En liten studie om de koreanska barnens bakgrund*.

ningar är mycket svårt och är endast möjligt i samband med att ärendet är aktuellt. I en del fall känner man till föräldrarna men ofta rör det sig om ”hittebarn”.[320] I vår aktgranskning finns det inte uppgift om att något barn är övergivet efter 1987 vilket troligen hänger samman med att SWS då beslutat att inte lämna barn utan minst en känd förälder för adoption i syfte att förhindra att barn adopterades internationellt mot föräldrarnas vilja.

I ett brev från SWS till AC 1997 framgår att SWS beslutat att endast ange moderns och faderns förnamn i barnens Child Studies med anledning av att den koreanska lagen skyddar de föräldrar som inte vill vara kända. Om modern plötsligt skulle kunna bli uppsökt av sitt bortadopterade barn skulle det kunna bryta sönder hennes nuvarande familj.[321] I vår aktgranskning saknas genomgående efternamn på modern från och med 2008 till 2013. Från och med 2017 och framåt anges återigen både för- och efternamn på modern.

Motstridiga uppgifter i adoptionshandlingarna

Vi har i intervjuer med personer som adopterats till Sverige fått exempel på att det förekommer olika och felaktiga födelsedatum i adoptionshandlingarna.[322] I en adopterad persons dokument finns tre olika födelsedatum. Den adopterade säger att det kan bero på att födelsedatumet är uppskattat av olika personer/instanser men att det framstår som slarvigt och att det tyder på att det funnits en brådska i processen. En annan förklaring till att det kan finnas olika födelsedatum kan vara att datum angetts efter olika kalendrar (månkalender respektive den gregorianska kalendern).[323] I en adoption som genomfördes till Sverige 1968 hade CPS ändrat födelsedatum för tre syskon som adopterats till Sverige. Det äldsta barnets födelsedatum ändrades från den 7 december 1963 till den 5 augusti 1965. Barnets ålder skrevs alltså ned med ett år och åtta månader. Detta uppdagades när den adopterade personens föräldrar i Sydkorea 1989 visade den registrering som de gjort vid barnets födelse 1963 i Syd-

[320] AC. *Om adoption från Korea*. Den oktober 1984, dos 60 dnr 289.
[321] AC. Brev från SWS till AC den 8 mars 1997. Adoptionscentrum Sydkorea Landpärm 1980–1998 E 4 b.
[322] Se även SKAN:s anmälan till Sydkoreas sannings- och försoningskommission. *Application for initiation of investigation concerning human rights violations and incidents of historical significance in the field of international adoption.* Inkom till Adoptionskommissionen den 14 maj 2024.
[323] MFoF. Reserapport Sydkorea 2023. Dnr 2023–368, s. 20.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

korea. Vid 26 års ålder fick den adopterade alltså veta att hennes verkliga ålder var 28 år. Mellansyskonets ålder skrevs ned med ett år och sex månader och det yngsta barnets ålder skrevs ned med sju veckor.[324] I en adoption som genomfördes på 1970-talet till Sverige hade barnets ålder skrivits ned med tre år.[325] I ett annat fall skiljde det två år mellan det riktiga födelseåret och det dokumenterade.[326]

I vår aktgranskning fanns motstridiga uppgifter i tio procent av akterna. Det handlar oftast om att olika födelsedatum anges i olika dokument. Det finns också flera exempel på där datumet för övergivandet inte går ihop med andra uppgifter. I ett fall uppges barnet i ett dokument vara ett övergivet barn (found abandoned) och i andra dokument står att modern lämnat samtycke till adoptionen när barnet var sex månader gammalt.

Enligt AC beror felaktiga födelsedatum på att SWS uppskattat åldern på ”hittebarn”.[327] Vad gäller de tre syskonen så hade dock SWS uppgift om det äldsta barnets fullständiga namn och barnet var dessutom registrerad i sin familjs hojuk. Trots att uppgiften om barnets födelsedatum fanns registrerad så gjorde SWS en ny registrering där barnet uppgavs vara orphan och med ett uppskattat födelsedatum. Flera adopterade personer menar att adoptionsorganisationerna medvetet registrerade barnen som yngre än vad de var i syfte att göra de mer adopterbara.

Ett ärende där SWS förfalskat uppgifter om barnets bakgrund

Vi har genom vår arkivsökning tagit del av ett ärende från tidigt 1980-tal där SWS förfalskat uppgifter om barnets bakgrund samt även använt en så kallad acting mother. Av brevväxlingen i ärendet framgår att föreståndaren för SWS inte kände till att tjänstemän inom organisationen hade förfalskat uppgifter om barnet. AC förklarade sin medverkan med att de, på grund av tidsbrist, tvingats skicka ett antal ”in blanco” undertecknade intyg om adoptionshjälp till SWS som sedan använts i ärendet utan deras vetskap.[328]

[324] C. Villaume Fägerstrand (2022), s. 11 och 63.
[325] Uppgift vid möte med forskaren Tobias Hübinette den 10 januari 2024.
[326] Möte med Adopterade Koreaners Förening (AKF) 2022-03-25.
[327] AC. *Synpunkter på testutkast Sydkorea*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-30.
[328] NIA. Brev till NIA 1983-02-06. Inkom till NIA 1983-02-08, dnr 42:46/83, FI:58 Kod 42.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

10.7.7 Handläggning av svenskt adoptionsbeslut och svenskt medborgarskap

I vår aktgranskning var knappt 60 procent av barnen under ett år vid ankomsten till Sverige. Men åldern varier från 2,6 månader till 7,5 år. I hälften av akterna framgår det att barnet kom till Sverige som fosterbarn och att föreståndaren för SWS var vårdnadshavare för barnet.

I de få akter (1960 till 1970) där det framgår att beslut om adoption har fattats av domstol i Sydkorea har det i genomsnitt dröjt sex månader innan adoptionen godkänts i Sverige. Tiden har dock varierat från drygt två månader till knappt ett år.

Under den period som beslutet om adoption fattats i svensk domstol (1973 till 2011) har beslutet om adoption fattats i genomsnitt ett år efter att barnet anlänt till Sverige. Det varierar från drygt en månad till nästan fyra år.

I genomsnitt har barnet fått svenskt medborgarskap ett och halvt år efter ankomst till Sverige

I 60 procent av de akter vi gått igenom framgår när barnet fick svenskt medborgarskap. Efter att det koreanska beslutet om adoption har godkänts eller svensk domstol beslutat om adoption har det i genomsnitt tagit drygt fem månader innan barnet fått svenskt medborgarskap. Det varierar dock från 0 dagar till närmare 2,5 år.

Det innebär att de barn som adopterats från Sydkorea i genomsnitt har fått svenskt medborgarskap ett och ett halvt år efter ankomsten till Sverige. I en intervju har vi dock fått exempel på att en person som kom till Sverige vid 11 månaders ålder fick sitt svenska medborgarskap vid 14 års ålder.

10.7.8 Sverige har samarbetat med Sydkorea trots brister i adoptionsprocessen

Sverige har samarbetat med Sydkorea trots att landet inte har ratificerat 1993 års Haagkonventionen vilket beror på att Sydkoreas adoptionsprocess har saknat flera viktiga skyddsmekanismer. När Sydkorea ratificerade FN:s barnkonvention 1991 reserverade de sig

209/25 Remiss - Sveriges internationella

mot artikel 21 a som bland annat ställer krav på att internationella adoptioner ska beslutas av behöriga myndigheter och efter det att placering i hemlandet har prövats. Först 2017 återkallade Sydkorea reservationen.

Adoptionsprocessen har i princip helt skötts av adoptionsorganisationerna

Under perioden 1973 till 2012 har adoptionsprocessen i princip skötts helt av adoptionsorganisationerna. Det enda beslutet från en myndighet har varit beslutet om utresetillstånd från Ministry of Health and Welfare. Beslutet om barnet är tillgängligt för adoption har fattats av SWS/KWS fram till 2021. Enligt HCCH:s[329] Guide to Good Practice bör beslutet om barnet ska adopteras fattas av en behörig myndighet som är specialiserad på sociala frågor, familjefrågor eller barnfrågor i ursprungsstaten och inte av ett ackrediterat organ.[330]

Arkivgenomgången gällande Sydkorea visar sammantaget att de svenska myndigheterna och AC har haft ett stort förtroende för Sveriges samarbetspartner i Sydkorea. I NIA:s redovisningar av utvecklingen på adoptionsområdet under perioden 1993 till 2001 beskrivs Sydkoreas organisering av de internationella adoptionerna som ett föredöme för andra länder i regionen.[331] Det är först 2005, i samband med att NIA ombildas till MIA, som den svenska myndigheten ställer mer kritiska frågor om Sydkoreas adoptionsprocess. Vid auktorisationsbeslutet 2011 uppgav AC att beslutet om att barnet är tillgängligt för internationell adoption fattas av Ministry of Health and Welfare.[332] Vid MIA:s tillsynsresa 2014 konstaterar emellertid MIA att det saknas ett tydligt formellt myndighetsbeslut om att barnet är tillgängligt för internationell adoption[333] vilket är ett krav enligt såväl barnkonventionen som 1993 års Haagkonvention. MIA ansåg även att det var problematiskt att myndigheternas tillsyn över adoptionsorganisationerna var svag. I MFoF:s auktorisationsbeslut för Sydkorea 2020 bedömde myndigheten att Ministry

[329] Haagkonferensen för internationell privaträtt.
[330] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide to Good Practice Guide No.1.*, s. 489.
[331] NIA. *Utvecklingen av verksamheten med internationella adoptioner i Sverige*, bilaga till årsredovisningen 1993/94, 1994/95, 1995/96, 1997 och 2001.
[332] MIA. E-post från AC till MIA den 7 november 2011, dnr 6:572:15/11.
[333] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 2–8 mars 2014*, dnr 3.3.7:38:98/14.

of Health and Welfare och domstolens prövning uppfyllde kraven på att adoption bara får genomföras om behöriga myndigheter fastställt att barnet kan adopteras.[334] År 2021 beslutade Sydkorea att lokala myndigheter ska fastställa att barnet är i behov av adoption.

Den svenska adoptionsmyndigheten har granskat hur Sydkorea följer subsidiaritetsprincipen

Som framgått tidigare i detta kapitel har Sydkorea fått kritik för att de trots sin enorma ekonomiska tillväxt från 1960-talet och framåt inte har avslutat sitt internationella adoptionsprogram. Hur Sydkorea tillämpar subsidiaritetsprincipen har också varit en återkommande fråga för den svenska adoptionsmyndigheten sedan 1970-talet. I NIA:s redovisning av utvecklingen på adoptionsområdet 1995 skriver myndigheten att NIA besökt Korea flera gånger under perioden 1973 till 1979 och att man då diskuterat hur inhemska adoptioner i Korea skulle kunna uppmuntras och bli accepterade.[335] I NIA:s årsredovisning 2003 skriver NIA att kostnaderna för adoptioner från Korea har ökat mycket de senaste åren och att landet nu hör till de länder som har högst kostnader. MIA skriver att med hänsyn till landets utveckling skulle fler barn kunna adopteras nationellt men utvecklingen går långsamt. Enligt NIA pågår en diskussion i Sverige och internationellt hur man från mottagarländernas sida kan påverka framgångsrika ursprungsländer till en mer öppen syn på nationella adoptioner.[336] Året därpå upprepar NIA att fler barn bör kunna adopteras nationellt men att traditionella värderingar bromsar utvecklingen. Vidare skriver NIA att verksamheten för övergivna barn har blivit beroende av inkomsterna från adoptionsverksamheten.[337] I årsredovisningen 2005 skriver MIA att Korea sedan 1960-talet varit ett av de största adoptionsländerna för Sverige trots att Korea länge haft som målsättning att upphöra med internationella adoptioner. MIA konstaterar att den socioekonomiska situationen i Korea har förändrats sedan adoptionerna från Korea startade på 1950-talet och att Korea nu har en sådan god ekonomi

[334] MFoF. *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*, den 27 november 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.
[335] NIA. *Redovisning av utvecklingen på adoptionsområdet i några länder, varifrån barn kommit till Sverige för adoption, NIA:s årsredovisning, År 1994/95.*
[336] NIA. Årsredovisning 2003.
[337] NIA. Årsredovisning 2004.

att kritiker anser att föräldralösa och övergivna barn bör kunna tas om hand i landet. Enligt MIA ökar de inhemska adoptionerna men det finns fortfarande ett motstånd då blodsband har stor betydelse i Korea. Ensamstående mödrar och deras barn kan stigmatiseras svårt i det koreanska samhället. MIA skriver att de under hösten ska se över adoptionsavtalet med Sydkorea.[338] Vid MIA:s resa till Sydkorea 2007 var ett av syftena att utreda hur Sydkorea tillämpade subsidiaritetsprincipen.[339] I MIA:s tillsynsrapport över AC 2007 står att situationen för ensamstående mödrar är fortsatt svår i Sydkorea och det fortsatt finns ett motstånd i den koreanska kulturen mot nationella adoptioner men att koreanska myndigheter och organisationer arbetar för att öka de nationella adoptionerna. Fortfarande lämnas många barn på institution och det finns inte många nationella andra alternativ.[340] I MIA:s tillsynsrapport över AC 2011 står att den politiska inriktningen i Sydkorea är att barnen ska stanna i landet och enligt AC placeras fler barn i nationell än internationell adoption. Dock finns fortsatt många barn kvar på barnhem.[341]

År 2014 fick SWS en varning av Ministry of Health and Welfare för att SWS inte hade letat nationella lösningar för barn under tillräckligt lång tid.[342] I MIA:s rapport från sin tillsynsresa 2014 står att det är otydligt hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Om SWS inte hittat en inhemsk adoptivfamilj inom fem månader ska de anmäla det till Ministry of Health and Welfare. Ministeriet bedömer om SWS gjort tillräckligt för att hitta en koreansk familj. Ett tydligt formellt myndighetsbeslut om att barnet är tillgängligt för internationell adoption saknas dock. För att Sydkorea ska förbättra tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är det viktigt att den utveckling som sker inom adoptionsverksamheten stärker ogifta mödrars möjligheter att behålla sina barn. Det är inte bara trycket från familjen och samhället i övrigt utan även regeringens politik som leder till att ensamstående mödrar lämnar sina barn. Vidare skriver MIA att staten arbetar på att ta kontroll över adoptionsprocessen i en omfattning som de tidigare inte haft men att det finns vissa spänningar mellan myndigheterna och adoptionsorganisationerna. Enligt MIA

[338] MIA. *Årsredovisning 2005*.
[339] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 9–15 september 2007*, nr 40.
[340] MIA. *Tillsynsrapport 2007*, 2007-12-21 dnr 67:705/07.
[341] MIA. *Tillsynsrapport AC 2011*, 2012-01-23 dnr 67:680/11 nr 8.
[342] MFoF. *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*, den 27 november 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.

är det inte självklart att myndigheterna lyckas genomdriva sina reformer och MIA avser att följa utvecklingen inom adoptionsverksamheten i Sydkorea noga under auktorisationsperioden.[343] År 2017 gjorde MFoF en granskning av samtliga barnrapporter gällande barn som adopterats från Sydkorea 2017. Det fanns ingen information om hur SWS utrett möjligheterna för barnet att tas om hand nationellt i någon av de granskade barnrapporterna.[344]

I MFoF:s auktorisationsbeslut för Sydkorea 2020 skriver myndigheten att de uppgifter som MFoF erhållit om brister i tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är allmänt hållna och att de inte har kunnat bekräftats i den vidare utredningen. De senaste lagändringarna har gett de sydkoreanska myndigheterna bättre insyn i organisationernas arbete än tidigare. National Child Research Center är av åsikten att subsidiaritetsprincipen tillämpas i dag. MFoF anser det inte påvisat att det föreligger sådana brister i tillämpningen av principen att auktorisation inte kan beviljas.[345] I det senaste auktorisationsbeslutet 2024 bedömer MFoF att det sydkoreanska regelverket avseende subsidiaritetsprincipen beaktar de grundläggande principerna för internationell adoption i både barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.[346]

I vår aktgranskning framgår inte i någon av akterna vilka åtgärder SWS/KWS vidtagit för att söka en nationell lösning före internationell adoption. Det betyder dock inte att så inte har skett.

10.7.9 Ekonomiska drivkrafter i adoptionerna till Sverige

I en promemoria från en svensk socialkonsulent som tidigare arbetat för ett projekt via Rädda Barnen i Pusan, beskrivs att barnhemmen i Sydkorea på slutet av 1960-talet finansierades till cirka 20 procent av de koreanska myndigheterna och resterande av utländska hjälporganisationer. I promemorian beskrivs att barnhemsinnehavarna har haft ett direkt ekonomiskt intresse av att ta emot barn vilket varit nödvändigt för att få medel till hemmets driftskostnader. Föreståndarna har inte alltid varit lämpliga för sin uppgift utan har betrak-

[343] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 2–8 mars 2014*, dnr 3.3.7:38:98/14.
[344] MFoF. *Tillsyn barnrapporter januari 2018*, 2017-12-20 dnr 3.3.6:19/18.
[345] MFoF. *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*, 27 november 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.
[346] MFoF. *Beslut om auktorisation för internationell adoptionsförmedling i utlandet.* 2024-03-20. Dnr AD 2021–1743.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tat hemmen som affärsuppgörelser för den egna familjens uppehälle och en del grava missförhållanden har kunnat konstateras, ibland har det rört sig om handel med barn.[347] I en artikel i Dagens Nyheter 1976 beskrevs att adoptionerna från Sydkorea hade fått en sådan omfattning att efterfrågan på barn var större än tillgången. Konkurrens om tillgängliga barn uppstod och det förekom korruption i form av pengar till mellanhänder i alla led. De privata adoptionsbyråerna slogs om barnen och sökte alla tänkbara vägar att få hand om dem som fanns. Det resulterade i att enskilda polismän som fick ta hand om upphittade barn fick en slant av barnhem för att lämna över barnet till just det barnhemmet, sedan fick barnhemmet en slant för att överlämna barnet till en viss adoptionsbyrå. Även barnsjukhus fick genom avtal, pengar från adoptionsbyråerna för att kunna hämta barn där regelbundet. Enligt artikeln var en anledning till att Sydkorea lät adoptionsbyråerna arbeta så fritt att landet fick in välbehövlig utländsk valuta via betalning från utländska adoptivföräldrar. Bara för de 600 barn som Sverige adopterat under 1974 inkom drygt två miljoner svenska kronor till Sydkorea i form av utländsk valuta. Denna förklaring hade givits av ett flertal socialarbetare, kyrkliga organisationer och välgörenhetsorganisationer som sysslade med adoptioner i Sydkorea”.[348]

Korruption inom SWS

Av en promemoria från svenska ambassaden i Seoul 1989 framgår att den förre ordföranden för SWS misskött organisationen, förskingrat en hel del medel, anställt släktingar och vänner på olika poster och använt sig av hotelser mot anställda, bland annat de fackligt aktiva i organisationen. Socialarbetare som arbetade med familjer som lämnade barn för adoption kände sig otillfredsställda i sitt arbete på grund av att förre ordföranden hade drivit verksamheten som en affärsman med mottot ”in med många barn” utan hänsyn till sociala aspekter för familjerna. Enligt ambassaden hade ingen ordentlig revision skett på SWS trots att den ansvarige för adoptionsfrågorna på Ministry of Social Affairs hade rätt att företa

[347] Socialstyrelsen. *PM beträffande vissa sociala förhållanden i Sydkorea, som utgör bakgrund till svenska adoptioner av koreanska barn*. Inkom till Socialstyrelsen den 3 juni 1970 dnr HB 2 13256/67, 194/68.
[348] Dagens Nyheter. *Samhällskontroll viktig*. Publicerad 1976-02-05.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

revision. Ambassaden misstänkte dock att korruption även förelåg på denna nivå. AC:s landansvariga och AC:s styrelseordförande hade tillsammans med konsultföretaget Sinova haft ingående diskussioner med den tillfällige ordföranden samt personal på SWS för att få i gång ett fungerande arbete igen. Syftet var att ”skapa goda förutsättningar för fortsatta adoptioner till Sverige så länge som möjligt”. På fråga från svenska ambassaden hur det var möjligt för en representant för svenska adoptionsintressen att styra och ställa så mycket vid en koreansk myndighet svarade AC:s landansvariga att Sverige hade ett gott rykte i Sydkorea och visades därför stort förtroende. Hon nämnde även att amerikanska adoptionsorganisationer inte synes vara intresserade av att engagera sig i problemen hos de koreanska adoptionsorganisationerna.[349] Enligt ett dokument som vi har tagit del av på AC väckte ambassadens rapport starka reaktioner hos NIA. NIA tyckte att AC:s agerande var olämpligt och undrade hur AC kunde lägga ned så mycket pengar i aktiviteter på SWS när adoptionerna skulle ta slut och när AC kunde räkna med så få adoptioner. NIA hade även frågat om seminariet som anordnats av Sinova. AC svarade att konsulterna från Sinova hade ställt upp gratis. NIA ville dock tala med AC om detta.[350] Vid ett besök hos NIA informerade AC om problemen på SWS och att SWS höjt adoptionsavgiften med nästan 10 000 svenska kronor men att de senare fått besked från det sydkoreanska socialministeriet att de skulle behålla den tidigare avgiften. Enligt AC hade då amerikanska adoptionsorganisationer omedelbart ersatt mellanskillnaden med en donation per adoption. Enligt AC var det inte ovanligt att ”frivilliga” donationer till barnhem förekom vid adoption. Så var det till exempel till AC:s privata barnhemskontakter i Bogota och till katolska barnhem i Sri Lanka. AC meddelade att de tänkte göra som amerikanerna i Korea vilket innebar en ökad kostnad på 2 000 svenska kronor per adoption 1991 och 4 000 svenska kronor år 1992. Om behovet av donation skulle stiga över 5 000 svenska kronor skulle AC ompröva beslutet.[351]

Under 1990-talet ökade kostnaderna för adoptionerna från Sydkorea betydligt.[352]

[349] NIA. Sveriges ambassad i Seoul. *PM Adoptioner från Korea till Sverige*, 1990-01-30. NIA 1990 FI:216, R 34 Xko.
[350] AC. Tjänsteanteckning 1990-04-12. Adoptionscentrum Sydkorea Landpärm 1980–1998 E 4 b.
[351] NIA. Minnesanteckningar den 12 december 1991, dnr Ad 69:736/91.
[352] NIA. Protokoll 1993/94 nr 7 1994-02-23.

De höga adoptionsavgifterna har förklarats av det höga kostnadsläget i Sydkorea

De höga adoptionsavgifterna i Sydkorea har sedan 1970-talet varit en återkommande fråga för de svenska myndigheterna.

År 1966 tog CPS ut en avgift på 130 USD per adoption till utlandet[353] och 1975 tog SWS ut en avgift på 350 USD per adoption till utlandet.[354] År 1975 skrev den svenska ambassadören i Seoul till Utrikesdepartementet att han inte kunde bedöma om de kostnader som föreståndaren för SWS beräknat var rimliga. Enligt ambassadören var det sannolikt inte mycket att göra åt saken även om SWS hade en större personalorganisation än vad som skulle erfordras i Sverige. Han poängterade dock att han i sitt samtal med föreståndaren framhållit att man i Sverige, liksom i Korea, var misstänksam när det gällde utgifter eftersom det är en grundprincip att ingen får göra sig pengar på adoptionsverksamheten. Föreståndaren hade svarat att SWS inte tog ut mer än vad som var ofrånkomligen nödvändigt.[355]

År 1977 frågade Utrikesdepartementet åter igen om kostnaden för adoptionsförfarandet i Sydkorea. Svenska ambassaden svarade att kostnaden var 700 USD.[356] På UD:s fråga om det fanns några vinstintressen i adoptionsförfarandets olika led svarade ambassaden att det, såvitt de kunde bedöma, inte fanns några vinstintressen och att myndigheternas kontroll föreföll mycket god.[357]

År 2003 var SWS adoptionsavgift 7 500 USD vilket kan jämföras med ESS avgift på 7 200 USD, KSS avgift på 8 000 USD och Holts avgift på 6 600 USD.[358] År 2005 inkom en skrivelse till MIA med en begäran om att MIA skulle frånträda avtalet med SWS. I skrivelsen står bland annat att ett fortsatt adoptionsutbyte strider mot barnkonventionen och den etiska grundsyn som framförts i SOU 2003:49 och prop. 2003/04:131. Enligt skrivelsen är det uppenbart att SWS gör vinst på adoptionerna men att överskottet går till deras verksam-

[353] SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn*, s. 110.
[354] UD. Brev från SWS den 28 februari 1975. *Details of necessary cost för intercountry adoption*. R 34 Xko.
[355] UD. Brev från svenska ambassaden i Seoul till Utrikesdepartementet, *Adoptionsfrågan i Sydkorea*, den 30 januari 1975, R 34 Xko.
[356] Av Ankestyrelsens rapport framgår att Holt Childrens Services 1976 tog ut en adoptionsavgift på 7 500 DKK.
[357] UD. Sveriges ambassad Seoul. *Den internationella adoptionsverksamheten*, den 3 november 1977, inkom till UD den 14 november 1976, dnr 76 127, R 34 Xko.
[358] Uppgift till Adoptionskommissionen från Norges utredning av den internationella adoptionsverksamheten den 4 oktober 2024.

het att ta hand om barn. Dock måste det ifrågasättas om det är etiskt accepterat att internationella adoptioner bekostar social verksamhet i ett land med hög social och ekonomisk infrastruktur.[359] Med anledning av skrivelsen begärde MIA ett yttrande från svenska ambassaden i Seoul över ett fortsatt adoptionssamarbete med Korea. I brevet hänvisar MIA till de uttalanden som den svenska regeringen gjort[360] angående de risker som finns med att adoptionsverksamheten ger så stora fördelar att ett beroende av inkomsterna skapas i ursprungslandet.[361]

Vid MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 2007 var ett av syftena med resan att titta närmare på vad som ingick i adoptionsorganisationernas kostnader och avgifter. SWS hade höjt avgiften kraftigt 2001 för att möta det ökade kostnadsläget i landet. Därefter hade avgiften legat på i stort sett samma nivå. MIA:s slutsats var att den stora delen av avgiften gick till kostnader för barnhem och fosterhem. Sydkorea är ett utvecklat och modernt land med bra standard och ett relativt högt kostnadsläge, något som påverkar adoptionsverksamheten i form av högre avgifter för vård av barn samt drift av verksamheten. I rapporten hänvisar MIA till en rapport från ISS i vilken ISS konstaterar att adoptivföräldrarna betalar kostnader som borde täckas av staten.[362] I MIA:s tillsynsrapport över AC från 2007 står att MIA gjort en särskild granskning av föräldrarnas kostnader eftersom kostnaderna länge har varit föremål för diskussion. Granskningen har inte föranlett någon vidare åtgärd.[363] Även vid MIA:s tillsynsresa 2014 var en av huvudfrågorna hur ”de förhållandevis höga adoptionskostnaderna[364] motiverades”. MIA konstaterade att det saknas riktlinjer för hur mycket adoptionsorganisationerna har rätt att ta ut vid internationell adoptionsförmedling. Det är stor skillnad mellan internationell och nationell adoption vilket SWS menade berodde på att processen för internationell adoption var längre. Staten betalar för barnens vård men enligt SWS täcktes inte den verkliga kostnaden. Enligt SWS går adoptionsavgiften till adoptionsverksamheten. Enligt MIA väckte dock de höga adoptionsavgifterna frågor och MIA ansåg det vara angeläget att myndigheterna reglerade kostna-

[359] Skrivelse till MIA den 7 april 2005, inkom MIA den 12 april 2005, dnr 49:230:2/05.
[360] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*.
[361] MIA. Brev från MIA till svenska ambassaden i Seoul den 19 oktober 2005, dnr 61:583:2/05.
[362] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 9–15 september 2007*, nr 40.
[363] MIA. *Tillsynsrapport 2007*, 2007-12-21 dnr 67:705/07.
[364] År 2012 var vårdkostnaden från SWS 113 725 svenska kronor.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

derna för adoption genom riktlinjer för vilka avgifter som adoptionsorganisationerna hade rätt att ta ut.[365]

I MFoF:s auktorisationsbeslut för Sydkorea 2020 konstaterade myndigheten att de uppgifter som förekommit om höga och godtyckliga adoptionsavgifter avser händelser som skett före 2014 och inte heller avsett SWS. MFoF bedömde att myndigheterna i Sydkorea hade nödvändig insyn i adoptionsorganisationernas arbete och att SWS inte bedrev adoptionsverksamhet i vinstsyfte.[366] Vid MFoF:s tillsynsresa 2023 konstaterade myndigheten att de internationella adoptionerna genererade tio gånger högre intäkter för adoptionsorganisationerna än de nationella adoptionerna. Även om den ersättning som organisationen tar ut för internationella adoptioner är rimlig och inte innebär att någon ekonomisk vinst eller att möjligheten för barnet att växa upp inom landet inte beaktas i det enskilda fallet, så kan detta enligt MFoF ändå innebära ett incitament för adoptionsorganisationerna att främja internationella adoptioner i stället för att försöka hitta en långsiktig lösning för barnet i Sydkorea.[367]

[365] MIA. *Rapport från MIA:s tillsynsresa till Sydkorea 2–8 mars 2014*, dnr 3.3.7:38:98/14.
[366] MFoF. *Beslut om auktorisation för adoptionsförmedling i utlandet*, den 27 november 2020, dnr 3.1.2:1149/19 nr 26.
[367] MFoF. *Reseberättelse Sydkorea 2023.* Dnr 2023–368, s. 22.

11 Privata och enskilda adoptioner

11.1 Inledning

11.1.1 Begreppet privat och enskild adoption

Adoptioner av utländska barn till Sverige har från slutet av 1960-talet i de allra flesta fall förmedlats genom myndighet eller auktoriserad adoptionsorganisation. Detta har också varit huvudregeln. En adoption som inte förmedlats av en myndighet eller auktoriserad adoptionsorganisation kallas för privat eller enskild adoption.

Begreppet privat adoption användes huvudsakligen fram till 1985 och avsåg adoptioner som gick vid sidan av myndighet eller auktoriserade organisationer. Det förekom också att de som adopterade privat saknade medgivande för adoption från socialnämnden. Begreppet enskild adoption etablerades 1985 i samband med att det infördes krav på tillstånd från socialnämnden för att få adoptera ett barn utan bistånd av en auktoriserad adoptionsorganisation. Efter 1985 finns och används båda begreppen och det är inte alltid tydligt vad som åsyftas.

I början av 1980-talet gjorde NIA ett försök att definiera olika typer av privata adoptioner (eller enskilda adoptioner som de kallade dem). NIA delade in dem i fyra kategorier:

– Genuint privata adoptioner där de sökande utan mellanhand har personlig kontakt med ett barns företrädare.
– Privatadoptioner där de sökande själva utan mellanhand tar kontakt med en institution i barnets hemland och i direkt kontakt med institutionen själva genomför en adoption.
– Privatförmedlade adoptioner med mellanhand där kontakten mellan de sökande och barnet förmedlas genom en privatperson

som finns antingen i barnets eller de sökandes hemland och där adoptionen genomförs på ett korrekt och lagligt sätt.

– Privatförmedlade adoptioner med mellanhand där de sökande betalar en orimligt stor summa pengar och/eller får icke korrekta handlingar.

Den sista kategorin var enligt NIA mest problematisk, men även de två första kategorierna kunde vara riskfyllda trots att de gick genom ”bra personliga kontakter”. Exempelvis fanns risk för att handläggningen av adoptionerna gjordes på ett inkompetent sätt.

NIA skattade att endast 7–10 procent av de adoptioner som genomfördes vid sidan av de auktoriserade organisationerna under 1981 var att betrakta som ”genuint privata”, dvs den första kategorin.[1]

I vår genomgång nedan använder vi det begrepp (privata eller enskilda adoptioner) som olika aktörer vid olika tidpunkter använt för att beskriva eller vidta åtgärder avseende de privata eller enskilda adoptionerna.

11.1.2 Hur många privata och enskilda adoptioner har genomförts?

Det är inte helt enkelt att få en samlad bild av antalet privata och enskilda adoptioner som genomförts. Det har inte förts någon samlad eller enhetlig statistik över de privata och enskilda adoptionerna över tid.

Ett sätt att beräkna det totala antalet privata och enskilda adoptioner som genomförts till Sverige från mitten av 1900-talet och fram till idag är att utgå från det totala antalet internationella adoptioner och räkna bort de adoptioner som gått via NIA och auktoriserade adoptionsorganisationer. En siffra som brukar anges är att 60 000 utländska adoptioner genomförts till Sverige under denna period.[2] Av dessa har cirka 42 500 adoptioner genomförts under perioden 1969–2021 genom Socialstyrelsen och NIA respektive genom de adoptionsorganisationer som auktoriserats av NIA för

[1] NIA, PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation, 1981-11-05, s. 3.
[2] Det är dock oklart varifrån denna siffra kommer.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adoptionsförmedling.[3] De privata och enskilda adoptionerna skulle utifrån en sådan beräkning uppgå till totalt 17 500 adoptioner från mitten av 1900-talet och framåt.[4] Hur de fördelar sig mellan privata respektive enskilda adoptioner går dock inte att uttala sig om eftersom det inte förts någon sådan statistik. Det vi vet är att alla adoptioner som genomfördes före 1965 per definition är privata eftersom staten inte hade något ansvar för adoptionerna då.

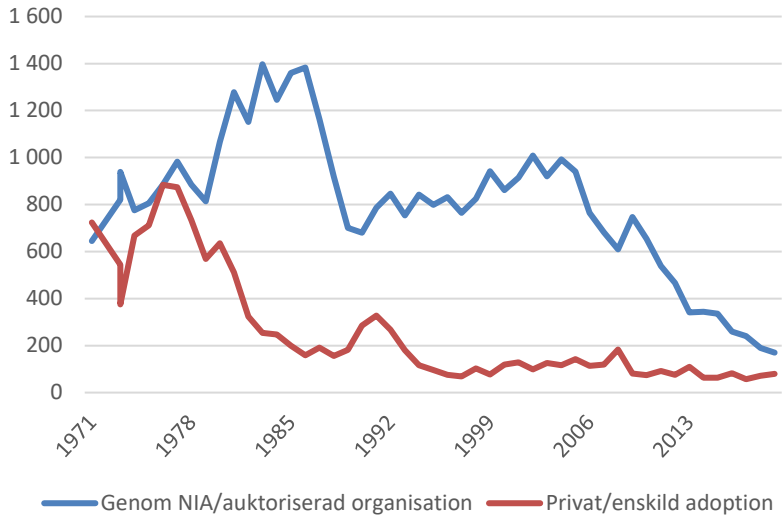
För perioden 1969–2021 finns statistik från SCB för utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte. Statistiken bygger på folkbokföringsstatistik och omfattar barn som adopterats både via adoptionsorganisationer och genom privata och enskilda adoptioner. Enligt denna statistik genomfördes totalt 54 368 adoptioner under perioden.[5] Utifrån en sammanställning av tillgänglig statistik genomfördes under perioden 1969–2021 cirka 42 550 adoptioner genom NIA och de auktoriserade adoptionsorganisationerna.[6] Resterande cirka 11 800 adoptioner skulle därmed vara privata och enskilda adoptioner för perioden 1969–2021. Hur fördelningen ser ut mellan privata och enskilda adoptioner kan vi som sagt inte uttala oss om eftersom det inte förts någon sådan uppdelad statistik. Vi kan dock anta att de privata adoptionerna minskar i antal från 1985 och framåt när kraven på socialnämndens godkännande av förmedlingsväg införs. Adoptioner som därefter genomförs vid sidan av adoptionsorganisationer är i allt högre grad enskilda adoptioner. I dag talar vi inte längre om privata adoptioner, enbart begreppet enskilda adoptioner används.

I figur 11.1 visas hur de privata och enskilda adoptionerna respektive adoptioner genom NIA och de auktoriserade organisationerna utvecklats under perioden 1971–2021.

[3] Siffran bygger på en sammanställning av statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte 1969–2021, information från adoptionsorganisationerna (totalt antal adoptioner genomförda under den period respektive organisation varit verksam), statistik från MIA över anlända adoptivbarn genom auktoriserade adoptionsorganisationer 1981–2008, Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979 (totalt antal förmedlade barn genom NIA:s förmedlingsutskott och AC) samt material från AC ”Utländska adoptivbarn i Sverige 1964–1980”. Eftersom statistiken inte är exakt i vissa av källorna ska siffrorna hanteras med viss försiktighet och ses som en uppskattning.
[4] MFoF, statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte. Statistiken inkluderar barn som adopterats både via adoptionsorganisationer och via enskilda adoptioner.
[5] MFoF, statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte 1969–2021.
[6] Se not 4.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Figur 11.1 Utvecklingen av privata och enskilda adoptioner respektive adoptioner genom NIA och auktoriserade adoptionsorganisationer 1971–2019



Källa: 1971–75 Adoptionscentrum (via MFoF), 1976–2002, NIA (Riksarkivet), 2003–2019, MFoF.

AC har i en sammanställning för perioden 1964–1980 uppskattat antalet adoptioner som genomförts via Socialstyrelsen och NIA, genom AC respektive som privata adoptioner, se tabell 11.1 nedan.

Tabell 11.1 Antal utländska adoptivbarn i Sverige 1964–1980 och hur adoptionen förmedlats

	Adoptioner genom Socialstyrelsen och NIA	Adoptioner genom AC	Privata adoptioner
1964	–	–	–
1965	66	–	87*
1966	87	–	
1967	213	–	
1968	75	–	
1969	261	–	
1970	465	80 (ca)	Ca 600**
1971	470	175 (ca)	150
1972	600	220 (ca)	200***
1973	704	235 (ca)	400
1974	375	400	600
1975	272	533	800****
1976	282	609	905
1977	383	606	883
1978	353	598	796
1979	159	651	557
1980	84	765	658
Totalt	**4 849**	**4 872 (ca)**	**6 636**

Källa: Adoptionscentrum.

* Uppskattad siffra för 1964–1965.

** Uppskattad siffra för 1965–1970.

*** Uppskattning av AC för 1971 och 1972 med ledning av SCB-statistik för NIA över barn 0–9 år som invandrat som ”egen person”.

**** ”Ren uppskattning” av AC för 1973, 1974 och 1975.

I början av 1980-talet utgjorde de privata adoptionerna fortfarande en relativt stor andel av de totala adoptionerna, se tabell 11.2 nedan.

Tabell 11.2 Antal och andel privata och enskilda adoptioner av totala antalet internationella adoptioner till Sverige 1981–1989

År	Adoption genom adoptionsorganisationer	Privata och enskilda adoptioner	Totalt antal adoptioner	Andel privata och enskilda adoptioner
1981	1 271	518	1 789	29 %
1982	1 143	331	1 474	23 %
1983	1 404	247	1 651	15 %
1984	1 279	214	1 493	14 %
1985	1 393	167	1 560	11 %
1986	1 354	188	1 542	12 %
1987	1 142	213	1 355	16 %
1988	920	155	1 075	14 %
1989	701	182	883	21 %
Totalt	**10 607**	**2 215**	**12 822**	**17 %**

Källa: MFoF, statistik från SCB över utomnordiskt födda barn som invandrat i adoptionssyfte och statistik från MIA över anlända adoptivbarn genom auktoriserade adoptionsorganisationer.

Även under 1990-talet förekom en relativt stor andel privata och enskilda adoptioner. År 1993 uppgick de privata och enskilda adoptionerna till cirka 20 procent av det totala antalet adoptioner.

Privata och enskilda adoptioner var vanligare från vissa länder, exempelvis Colombia, Etiopien, Indien, Polen, Sri Lanka och Thailand.

11.1.3 Skälen bakom privata och enskilda adoptioner

Det finns flera skäl till att privata och enskilda adoptioner genomförts över tid.

Den första vågen av utländska adoptioner till Sverige som startade under 1960-talet var av naturliga skäl privata. Det fanns ingen myndighet eller organisation som hade ett ansvar att förmedla adoptioner. Vid den här tiden var det framför allt svenskar som bott och arbetat utomlands som på egen hand adopterade utländska barn. En del av dem hjälpte också andra svenskar som ville adoptera utomlands.

Under andra halvan av 1960-talet fick staten genom Socialstyrelsen ansvaret att ge stöd och information till svenskar som ville adoptera utomlands. År 1969 bildades också två svenska intresseföreningar

209/25 Remiss - Sveriges internationella

för adoption: Adoptionscentrum (AC) och Indisk-svenska föreningen. NIA etablerades 1973 med ansvar att förmedla adoptioner i samarbete med AC. Därmed skulle de utländska adoptionerna genomföras i ordnade och kontrollerade former. Trots detta valde många svenskar ända fram till början av 1990-talet att adoptera på egen hand. Det fanns flera anledningar till det, exempelvis att man tyckte att väntetiderna för adoption var för långa, att det kostade för mycket att adoptera genom adoptionsorganisationerna eller att man av olika skäl inte fått förmedlingshjälp genom NIA eller någon av adoptionsorganisationerna. Ytterligare ett skäl var att de barn som med tiden var tillgängliga för adoption i allt fler fall var äldre och hade olika typer av funktionshinder. Många svenskar ville dock ha små och friska barn och valde därför att ta alternativa vägar för att finna sådana barn för adoption.

Ytterligare skäl till enskild adoption är att personer som är bosatta i Sverige men som har sitt ursprung eller annan koppling till ett annat land väljer att adoptera ett barn från detta land genom enskild adoption.[7] Adoption av släktingbarn kan också genomföras som enskild adoption i de länder som tillåter sådana adoptioner.

11.1.4 Enskilda aktörer som förmedlat adoptioner

Det saknas sammanställd information över enskilda aktörer som på olika sätt deltagit i internationell adoptionsverksamhet, under vilken tid de varit verksamma och hur många barn som kommit till Sverige genom dem.

Tillstånd till förmedling av barn för adoption

Enligt 7 kap. 54 § i 1960 års barnavårdslag (1960:97), BvL, fick enskild person eller sammanslutning inte utan tillstånd av Socialstyrelsen bedriva förmedlingsverksamhet beträffande fosterbarn. Påföljden vid överträdelse av bestämmelsen var dagsböter eller fängelse i högst sex månader, 13 kap. 88 § BvL. Förutsättningen för att allmän åklagare skulle kunna väcka åtal var att vederbörande barnavårdsnämnd/sociala centralnämnd eller tillsynsmyndighet anmälde till åtal, 13 kap. 94 § BvL. I förarbetena till bestämmelsen

[7] Prop. 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 63.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

framgår att avsikten inte var att en enskild person eller sammanslutning skulle vara förhindrad att i enstaka fall förmedla fosterbarn utan att ha tillstånd till det. Bestämmelsen gällde endast vad som kunde betecknas som en bedriven förmedlingsverksamhet. Vidare framgår av förarbetena att Socialstyrelsen endast skulle ge tillstånd till sådan förmedling, utövad av enskild eller av förening eller stiftelse, som skedde utan ersättning i någon form. Tillstånd fick inte annat än undantagsvis lämnas till en enskild person.[8]

NIA hade i samråd med Socialstyrelsens lagbyrå uttalat att det borde vara tillåtet att uppträda som ombud eller mellanhand en eller ett fåtal gånger. Socialstyrelsen hade i samband med ett åtal för olaga fosterbarnsförmedling framhållit att en kontinuerligt driven verksamhet med anlitande av upparbetade kanaler däremot tveklöst var sådan förmedlingsverksamhet som krävde tillstånd. Nämnda åtal ledde till att ett mindre bötesstraff utdömdes.[9]

Enligt Socialstyrelsen var rättsverkningarna av 7 kap. 54 § BvL begränsad till Sverige. Socialstyrelsen kunde därmed inte förhindra att personer med hemvist utomlands förmedlade fosterbarn eller blivande adoptivbarn till i Sverige bosatta personer utan Socialstyrelsens tillstånd.[10] Det innebär att enskilda personer, till exempel missionärer bosatta i ett annat land, inte behövde ha något tillstånd från Socialstyrelsen för att förmedla barn till personer bosatta i Sverige. Detta åtgärdades i samband med att kravet på auktorisation för förmedlingsorgan infördes 1979. Därefter fick inte heller enskilda personer bosatta i ett annat land förmedla adoptioner utan tillstånd.

Privatpersoner och förmedling

Under 1960-talet började privatpersoner hjälpa till att förmedla utländska barn till svenskar. Det var personer som arbetade inom svensk biståndsverksamhet eller var medföljande till personer som arbetade på svenska företag utomlands som gjorde detta. I de flesta fall handlade det inte om någon storskalig verksamhet, men undantag fanns.

[8] Prop. 1960:10, Cit. från prop. 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner*, s. 11.
[9] Prop. 1978/79:108, s. 11.
[10] AC. Brev från Greta Svedberg till ordförande i AC. *Beträffande adoption av etiopiska barn.* 1973-06-12. I AC:s arkivbox ”Adoptionscentrum Etiopien Länderpärm E4a, 1973–83”.

I några fall utvecklades förmedlingen till en mer organiserad verksamhet genom att en ideell sammanslutning bildades, som exempelvis AC.

Några exempel på länder där privatpersoner hjälpt till med privata adoptioner är Etiopien, Indien och Sri Lanka.

Förmedling genom svenska missionärer

I flera länder har missionärer från olika kristna trossamfund verkat som förmedlare av internationella adoptioner. I Afrika, och särskilt Etiopien, startade tidigt en adoptionsverksamhet genom svenska missionärer verksamma i landet. Vissa missionärer adopterade själva barn och hjälpte även vänner och släktingar i Sverige att adoptera. Det genomfördes ett stort antal privata och enskilda adoptioner från Afrika. Ett annat exempel där svenska missionärer förmedlat adoptioner är Guatemala.[11]

Pingströrelsen har själva låtit genomföra en kartläggning över hur internationella adoptioner har hanterats inom ramen för svenska pingstförsamlingars internationella verksamhet, vilken redovisades i en rapport i november 2021. Kartläggningen omfattar 13 länder där svensk pingstmission bedrivit barnhem och cirka 200 barn som adopterats genom missionärer och biståndsarbetare under 1960–80-talen. Det har framför allt varit barn från Honduras, Etiopien och Bolivia. Enligt rapporten har missionärerna, förutom i Honduras, förmedlat adoptioner på egen hand utan uppdrag från hemförsamlingen. Däremot förmedlades adoptionerna oftast till medlemmar i kyrkor i Sverige. I Honduras drev missionen ett barnhem som hade startats med avsikt att ta emot barn och ge dem en uppväxt i en adoptivfamilj. Av rapporten framgår att förmedling pågick i tre länder (Brasilien, Honduras och Peru) även under 1980-talet[12], dvs efter att det införts krav på förmedlingstillstånd även för bosatta i annat land.

[11] C. Lindgren (2010) *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal*, s. 105 och 122 ff.
[12] D. Lindberg (2021). *Internationella adoptioner inom pingströrelsen*, s. 15.

11.2 Problem med privata adoptioner på 1970-talet leder till organisationsförändring och ny reglering

Hälften av de adoptioner som genomfördes under 1970-talet var privata adoptioner

Intresset för internationell adoption ökade kraftigt under 1970-talet. NIA etablerades inom Socialstyrelsen 1973 med ansvar att förmedla adoptioner och förhandla om avtal med andra länder. Samarbetsavtal fanns med Grekland och Sydkorea och senare slöts avtal med Filippinerna och Ecuador. Staten och NIA hade dock inget ansvar för att finna barn som var tillgängliga för adoption. I stället kom AC genom ett avtal med NIA att få rollen att etablera informellt samarbete med icke avtalsländer om förmedling av barn.

NIA och AC hanterade ett stort antal ansökningar i det s.k. förmedlingsutskottet. Antalet svenska sökande översteg dock antalet barn tillgängliga för adoption och väntetiderna för adoption var fortsatt långa. Under perioden 1973–1979 behandlades cirka 9 000 ansökningar i utskottet och ungefär 5 400 barn förmedlades. Många valde därför att ta saken i egna händer och gå vid sidan av NIA och AC för att hitta ett barn att adoptera. År 1976 kom drygt 800 barn genom förmedling av NIA och AC medan 900 barn kom via andra kanaler. NIA hade inte någon insyn i de adoptioner som gick vid sidan av NIA och AC.[13]

De privata adoptionerna sågs som problematiska av flera skäl. Ett problem var att enskilda personer kunde råka ut för oseriösa förmedlare i utlandet vilket kunde få konsekvenser för barnet, de sökande och för den svenska adoptionsverksamheten. Ett annat problem var att det fanns svenskar i Sverige och utomlands som förmedlade barn utan tillstånd vilket var förbjudet enligt svensk lag. Ytterligare ett problem var att man inte kunde säkerställa barnets bästa vid adoption eftersom det inte gjordes ett urval bland sökande. Det fanns också en oro att de privata adoptionerna och enskilda svenskars agerande i utlandet kunde skada Sveriges rykte som adoptionsland. I det sammanhanget var det problematiskt att NIA inte hade överblick över de privata adoptionerna.[14]

[13] C. Lindgren (2010), s. 32–35, 40, 42.
[14] C. Lindgren (2010), s. 42–43.

Försöksverksamhet visar på omfattande privatförmedling från vissa länder

Redan 1973–74 var NIA medvetna om att det bedrevs förmedling av barn av enskilda aktörer både i Sverige och i utlandet. Frågan om förmedling av barn vid sidan av NIA och AC var en återkommande punkt på nämndens dagordning. En informell arbetsgrupp mellan NIA och AC bildades för att samla in information om hur många barn som kom till Sverige i adoptionssyfte totalt och på vilka vägar barnen kom till Sverige. Arbetsgruppen skulle också arbeta fram förslag till åtgärder.[15] Det framkom också vid flera tillfällen uppgifter om oegentligheter i adoptioner från bland annat Thailand och Sri Lanka.[16]

För att få ökad kontroll på de privata adoptionerna begärde NIA under 1975–1977 in information från socialförvaltningar i åtta kommuner angående uppgifter om barn som anlänt utan medverkan av NIA och AC. En särskild blankett fanns framtagen där socialförvaltningarna bland annat skulle ange hur adoptiv- respektive fosterföräldrarna fått kontakt med barnet (genom vilka personer, organisationer och myndigheter).[17] Informationen som samlades in var inte helt enhetlig och det framgår att privatpersoner vägrat lämna uppgifter till socialförvaltningarna om vilka kontakter de haft i länderna.

Av det insamlade materialet går det dock att utläsa att privata adoptioner genomförts från ett drygt 20-tal länder under perioden[18]. För drygt hälften av länderna handlade det om 1–2 adoptioner per land som gått genom antingen svenska missionärer (Argentina, Brasilien, Honduras och Pakistan), advokater i landet (Chile och Colombia) eller direkt kontakt med barnhem eller myndigheter i landet (Colombia, Grekland, Peru och Polen).

För några länder var adoptionsförmedlingen mer omfattande. Från Thailand hade ett drygt 60-tal barn förmedlats under 1975–1977 genom privatpersoner i Sverige och två advokater i Thailand. AC samarbetade med en av dessa advokater. Namnet på en svensk kvinna uppgavs för ett flertal av adoptionerna. Kvinnan samarbetade även

[15] NIA, Protokoll 1973/74:4 1973-12-14 och NIA informerar juni 1974.
[16] NIA informerar juni 1974, aug 1975, juni 1976, juni 1977, mars 1978.
[17] NIA, Försök med statistik över barn som anlänt utan medverkan av NIA och AC 1975 till första kvartalet 1977, dnr 49:1071/75.
[18] Länderna är Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Ecuador, Etiopien, Grekland, Honduras, Indien, Iran, Kenya, Liberia, Marocko, Mexiko, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Peru, Polen, Thailand, Tunisien, Ungern och Vietnam.

med en annan svensk kvinna som förmedlat flera adoptioner från Vietnam. Från Indien hade cirka 25 barn adopterats på privat väg under perioden. Även här var det advokater som hjälpt till med förmedlingen, men också enskilda svenska missionärer i landet uppgavs. I Sri Lanka, varifrån ett 15-tal barn kommit under perioden, var en person i landet involverad i ett flertal adoptioner. Flera uppgav också att de varit i direkt kontakt med barnhem efter att ha fått kontaktuppgifter via andra svenskar som adopterat från landet. Från Ecuador kom 18 barn och även här var en person i Sverige involverad i flera fall. I något fall uppgavs namnet på en svensk person som arbetade i Ecuador. Från Etiopien kom ett 10-tal barn. Kontakter som uppgavs här var SIDA-personal och en etiopisk man som hjälpt till att förmedla barn från barnhem i landet.

Olika åtgärder vidtas för att komma åt problemet med privata förmedlare

Utöver att samla in information om de privata adoptionerna informerade NIA olika aktörer om de problem och risker som fanns med privata adoptioner och vilka krav som ställdes enligt lag. Kontakter togs med tingsrätterna och information gick ut till kommunernas socialförvaltningar.[19] Bland annat lyfte NIA att ersättning utöver faktiska kostnader och rimligt advokatarvode kunde betraktas som vederlag i lagens mening och bli ett adoptionshinder. Svensk domstol var skyldiga att inhämta upplysningar huruvida vederlag var givet eller utfäst (20 kap. 6 § föräldrabalken, FB). Det var därför viktigt att enskilda som ville adoptera informerades om kraven på intygande att de varken givit, mottagit eller utlovat något vederlag.[20]

En annan åtgärd var att kontakta de privatpersoner som förmedlade utländska barn. AC tog kontakt med några privatpersoner med ambitionen att de skulle inlemmas i AC:s kontaktnät. I några fall slöt AC avtal med privatpersoner som tidigare förmedlat på egen hand.[21] Nämnden beslutade 1976 att skriftligen kontakta fyra privatpersoner som bedrev förmedlingsverksamhet med anmodan att de skulle upphöra med detta.[22] De två svenskar som förmedlat adop-

[19] NIA, Protokoll 1973/74:8 1974-04-17, 1975:2 1975-02-12.
[20] NIA informerar augusti 1975.
[21] NIA, Protokoll 1973/74:10 1974-06-12.
[22] NIA, Protokoll över Per Capsulam-beslut 1976-10-05 och protokoll 1976-12-16.

tioner från Thailand och Vietnam kontaktades på nytt med uppmaning att upphöra med förmedlingen och om så inte skedde skulle Socialstyrelsen överväga att överlämna ärendena för åtal.[23] NIA tog också kontakt med en av de två thailändska advokater som förmedlade adoptivbarn och som AC samarbetade med. Nämnden uppmanade även AC att avsluta samarbetet med advokaten.[24]

Oegentligheter uppdagas i privata adoptioner från Thailand

Sommaren 1977 gick NIA ut med information till socialförvaltningarna om att en barnhemsföreståndare i Thailand arresterats. Ett stort antal barn hade kommit till Sverige på privat väg genom barnhemsföreståndaren och några få genom AC. NIA beskrev att AC avbrutit kontakterna med advokaten sedan det uppkommit misstankar om oegentligheter. Vid arresterandet omhändertogs 33 barn, varav sex barn som adopterats till svenska familjer. Familjerna fick inte med sig barnen hem och en särskild utredning om barnens identitet pågick. NIA hade besökt Thailand och det pågick överläggningar där Thailand uttryckt att man var intresserad av ett reglerat samarbete med Sverige, något som enligt NIA dock kunde ta tid och var komplicerat.[25]

I mars 1978 informerade NIA om att de, trots nya krav i Thailand att alla adoptioner skulle gå via Public Welfare Department, fått kännedom om att thailändska barn fortsatt kommit på illegalt sätt till svenska familjer. Tillvägagångssättet var att den svenska adoptivfadern skrevs som biologisk far till barnet. Han kunde sedan söka pass för barnet utan att Inrikesministeriet blev inkopplade i ärendet. En thailändsk advokat hade förmedlat adoptionerna och uppmanat adoptivföräldrar att återsända de falska handlingarna när de anlänt till Sverige med barnet. Advokaten hade därefter skickat dem ett adoptionsmedgivande från de biologiska föräldrarna till barnet. NIA skriver att ”det synes finnas skäl att förmoda att även dessa adoptionsmedgivanden är falska handlingar”. NIA beskriver också ett annat förfaringssätt där någon av de biologiska föräldrarna sökte pass för sig och barnet och reste ut ur landet, till exempel Hong Kong eller Kuala Lumpur. Här mötte adoptivföräldrarna upp och tog hand om

[23] NIA, Protokoll 49:235/76) 1977-12-19.
[24] NIA, Protokoll 1977-03-23.
[25] NIA informerar juni 1977.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

barnet och fick då även ett adoptionsmedgivande från föräldrarna. Adoptivföräldrarna betalade resekostnaderna för barn och förälder. Båda förfaringssätten kringgick thailändska lagar. NIA påpekade att det i de här fallen inte fanns handlingar som gjorde att adoptivföräldrarna kunde fullfölja adoptionsförfarandet i Sverige. Man riskerar alltså att en adoption inte kunde komma till stånd med allt vad det innebar.[26]

Ny organisation med syfte att öka kontrollen och minska antalet privata adoptioner

Med anledning av problemen med de privata adoptionerna tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet 1977 som skulle se över organisationen för internationella adoptioner. I arbetsgruppens rapport som kom 1978 konstaterades att omkring hälften av alla som sökte adoptivbarn gick andra vägar än genom NIA eller AC. En anledning till det var de ökande väntetiderna hos NIA och AC. En stor grupp sökande valde därför att själva söka barn i andra länder medan andra sökte barn genom personer i Sverige som bedrev förmedlingsverksamhet utan tillstånd vilket krävdes enligt barnavårdslagen.[27] Arbetsgruppen konstaterade vidare att olaglig förmedlingsverksamhet fortsatt förekom men att man torde kunna utgå ifrån att flertalet fall bedrevs på ideella grunder och utan vinstintresse.[28]

Regeringen föreslog, med utgångspunkt i rapporten, ett system där offentlig och enskild verksamhet samverkade och där ideella organisationer fick ansvaret för förmedlingsarbetet medan staten genom NIA fick ansvaret för kontroll och tillsyn. Syftet var dels att kanalisera förmedlingsverksamheten som bedrevs utan tillstånd till organisationer som stod under offentlig insyn och kontroll, dels att ge ökade möjligheter till information och bistånd så att antalet enskilda som sökte barn på egen hand utomlands begränsades.[29] Denna organisation började gälla från den 1 juli 1979.

Kravet på auktorisation för förmedlingsorgan infördes 1979 genom lagen om internationell adoptionshjälp. Lagen innebar att även personer med hemvist utomlands behövde tillstånd för att

[26] NIA informerar mars 1978.
[27] Ds 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag*, s. 2.
[28] Ds 1978:6, s. 45.
[29] Prop. 1978/79:108, s. 8–9.

förmedla barn för adoption till Sverige. Enskilda personer med kontakter i utlandet fick dock fortsättningsvis förmedla enskilda adoptivbarn utan auktorisation i enstaka fall. Som exempel på sådana enskilda personer nämndes missionärer eller utlandsarbetare som genom vänskap eller förtroende hade ett personligt engagemang i en svensk som önskade adoptera barn från utlandet.[30] I information till socialförvaltningarna skriver NIA att det inte finns något prejudikat på hur många fall som avses med ”enstaka fall”. Enligt NIA ”torde det röra sig om 2–3 fall”.[31]

11.3 Fortsatta problem leder till skärpt reglering 1985

NIA ser fortsatta problem med privata adoptioner

NIA konstaterade 1980 att de privata adoptionerna hade ökat jämfört med föregående år och låg på 40 procent. I tidningen ”NIA informerar” som gick ut till personal vid kommunernas socialförvaltningar skrev NIA att Sverige internationellt sett hade mycket liberala regler för de familjer som ville adoptera barn från andra länder vilket lett till kritik i flera ursprungsländer och att man i bl.a. Thailand och Sri Lanka ändrat lagstiftningen. Utvecklingen hade enligt NIA gått mot att advokater och andra, utan särskild kompetens på området, upptäckt att det gick att tjäna stora pengar på västerlänningarnas längtan efter barn. Oftast gick adoptionerna rätt till, men i uppenbart ökande omfattning innebar det tyvärr också att handlingar förfalskades och att vägar användes som inte kunde godkännas av myndigheterna. NIA konstaterade att Sverige ”har de regler vi har och det man kan göra är att så grundligt som möjligt informera alla adoptionssökande om hur verkligheten ser ut.” NIA betonade att det var mycket viktigt att alla som gjorde medgivandeutredningar dels informerade sökande, dels samlade in uppgifter om vem som förmedlat kontakten i Sverige och i det andra landet. ”Det handlar om svenska adoptioners trovärdighet och därmed om våra framtida möjligheter att hjälpa barn från dessa länder till en familj i Sverige.” skrev NIA.[32]

[30] Prop. 1978/79:108, s. 12 f.
[31] NIA informerar nr 3 1980.
[32] NIA informerar nr 3 1980.

Oegentligheter i privata adoptioner från bland annat Brasilien, Colombia, Sri Lanka och Taiwan

Samma år skrev NIA att de fått kännedom om att svenska familjer rest till Brasilien och tagit kontakt med förlossningskliniker där de anvisats ett barn och där födelseattest utfärdats om att den svenska kvinnan fött barnet på kliniken. NIA konstaterade att detta var straffbart både enligt svensk och brasiliansk lag. Även från Sri Lanka kom fortfarande ett stort antal barn som förmedlats av privata personer. Enligt NIA fanns skäl att tro att adoptionerna inte gått rätt till.[33]

År 1981 avslöjades handel med barn i privatadoptioner från Colombia där en advokat haft en central roll. NIA skrev att de känt till att några få barn kommit till svenska adoptivföräldrar via den aktuella advokaten. De skrev också att de blivit upplysta från myndighetshåll i Colombia om att det fanns advokater som inte arbetade seriöst och kände till att den nu aktuella advokaten inte borde anlitas. NIA hade därför kunnat avråda i de fall man hörde av sig till NIA om förmedlingskontakten.[34]

NIA konstaterade 1981 att en tredjedel av adoptionerna från Indien fortfarande var privatadoptioner trots att det fanns fem auktoriserade organisationer i landet.

NIA tar i sina mötesprotokoll från sommaren 1982 upp att en person i Taiwan hade arresterats och åtalats för att ha förfalskat födelsecertifikat.[35] Detta efter att svensk media i maj 1982 rapporterat om att barn från Taiwan hade stulits och sålts till familjer i bland annat Sverige. Polisen i Taiwan grep 15 personer för handel med barn, däribland läkare och sjuksköterskor vars uppgift var att förse barnen med nya födelseattester. Varje barn hade sålts för 4 000 USD (cirka 23 000 kronor i dåtidens penningvärde). Man vet inte hur många svenska barn som hade stulits och sålts av denna liga, men 1981 kom 11 barn från Taiwan till Sverige vid sidan av de sju svenska auktoriserade adoptionsorganisationer.[36] I augusti åtalades 42 taiwaneser för försäljning av spädbarn för internationell adoption, en del av dem stulna. De anklagades för att sedan två år tillbaka ha sålt 33 barn utomlands för 500 USD (drygt 3 000 kronor) per barn. Polisen i Taipei hade klarlagt att minst 63 spädbarn hade sålts till

[33] NIA informerar nr 4 1980.
[34] NIA informerar nr 3 1981.
[35] NIA Protokoll 1982-06-17 och 1982-08-24.
[36] TT 1982-05-07; Expressen 1982-05-17 ”Stulna barn såldes i Sverige”.

svenska adoptivföräldrar sedan 1980. En del av barnen hade kidnappats från barnvagnar utanför affärer. Polisen misstänkte att särskilda babyhandlare hade stulit eller köpt barn från föräldrarna och sedan kontaktat adoptionsbyråer.[37]

NIA framför krav till regeringen om skärpt kontroll av privata adoptioner

I en skrivelse till regeringen den 5 november 1981 pekade NIA på en djupt oroande utveckling för de internationella adoptionerna. Det förekom enligt NIA att utländska förmedlande organ förfalskade dokument och handlingar om barnet, bröt mot lagar och regler som gällde i barnets hemland, förmedlade barn som inte var avsedda för adoption och bedrev handel med barn. NIA ansåg inte att de åtgärder som vidtagits varit tillräckliga för att komma till rätta med olagligt och olämpligt genomförda adoptioner. Adoptioner som skedde vid sidan av de auktoriserade organisationerna behövde kunna kontrolleras och tillåta insyn. I en promemoria som bifogades skrivelsen lyfte nämnden fram att Sverige fått kritik från andra länder, bland annat Norge och Danmark men även ursprungsländer, för att Sverige tillät adoptioner utan medverkan av svensk central myndighet eller auktoriserad sammanslutning.[38]

NIA uppvaktade 1983 socialministern om de privata adoptionerna. Budskapet var att Sverige var ett av de länder från vilket man utan någon egentlig kontroll kunde åka på egen hand och hämta hem barn. Omkring 25 procent av de barn som kom till Sverige kom vid sidan av auktoriserade organisationer. NIA uppskattade att var tredje adoption kunde vara olämpligt genomförd och ansåg att de åtgärder som vidtagits var otillräckliga. Representanter från de nordiska länderna hade också enligt NIA upprepat sin kritik av bristen på åtgärder mot privata adoptioner i Sverige. Socialministern hänvisade till att det pågick en utredning inom Socialdepartementet. På en fråga i riksdagen svarade socialministern att han avsåg att verka för att olämpligt och olagligt genomförda adoptioner så långt möjligt skulle förhindras. Han såg också anledning till överläggningar mellan de nordiska länderna om regler för internationella adoptioner.[39]

[37] TT 1982-08-19.
[38] NIA, PM om adoptioner som förmedlas utanför auktoriserad organisation, 1981-11-05.
[39] NIA informerar nr 1–2 1983.

Enligt regeringen var dessa förhållanden inte acceptabla. Privata adoptioner kunde fortsatt innebära stora risker för de utländska barnen, de ursprungliga föräldrarna samt de blivande adoptivföräldrarna. Regeringen konstaterade att den lagreglering som infördes 1979 inte inskränkte den enskildes möjligheter att söka barn utomlands på egen hand.[40] Det fanns behov av skärpta regler för att förhindra att barn adopterades efter förmedling av organ eller privatpersoner i utlandet ”som sätter vinstintresset före barnets bästa eller på annat sätt underlåter att tillvarata barnets intressen”.[41] En arbetsgrupp inom Socialdepartementet tillsattes därför som utarbetade en promemoria med förslag till åtgärder.[42]

Socialnämnden ska godkänna förmedlingsväg vid adoption och inhämta yttrande från NIA

År 1984 lämnade regeringen en proposition med förslag till ändringar i lagen om internationell adoptionshjälp och socialtjänstlagen (1980:620), SoL.[43] Vissa remissinstanser hade förordat att privata adoptioner helt skulle förbjudas. Regeringen konstaterade dock att det inte fanns anledning att kräva förbud mot privata adoptioner eftersom många av dem skedde under betryggande former.[44] Det kunde exempelvis vara när de blivande adoptivföräldrarna i samband med utlandstjänstgöring själva hade kommit i kontakt med ett barn som de skulle kunna adoptera eller när de genom vänner, släktingar, eller genom en annan personlig och nära kontakt i ett annat land fått erbjudande om att adoptera ett visst barn. Privata adoptioner skulle även kunna ske när de sökande hade direktkontakt med ett utländskt förmedlande organ eller ett barnhem under förutsättning att dessa instanser hade rätt att förmedla barn för adoption till andra länder.[45] Däremot ansåg regeringen att det krävdes en ökad säkerhet vid de privata adoptionerna.

Lagändringarna, som trädde i kraft 1985, innebar att socialnämnderna vid sin prövning av medgivande till adoption även skulle godkänna den förmedlingsväg som skulle användas vid adoptionen.

[40] Prop. 1984/85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner*, s. 10.
[41] Prop. 1984/85:16, s. 8.
[42] Ds S 1983:14 *Internationella adoptioner, översyn och förslag till åtgärder.*
[43] Prop. 1984/85:16.
[44] Prop. 1984/85:16, s. 11.
[45] Prop. 1984/85:16, s. 19.

Socialnämnden skulle vägra sitt medgivande till att ta emot ett utländskt barn för adoption, om det kunde befaras att barnet inte hade blivit tillgängligt för adoption på ett tillförlitligt sätt. Kravet på godkännande gällde även när adoptionen förmedlades av en adoptionsorganisation.[46]

I frågan om tillförlitligheten i förmedlingssättet skulle socialnämnden inhämta yttrande från NIA om det inte var uppenbart obehövligt. Om de sökande uppgav att de skulle anlita en av NIA auktoriserad organisation behövde NIA inte höras. NIA:s yttrande krävdes inte heller om NIA:s sakkunskap uppenbarligen inte skulle tillföra utredningen något, till exempel när det rörde sig om ett släktingbarn. Socialnämnden blev skyldig att i sitt beslut om medgivande ange för vilket förmedlingssätt beslutet gällde. Om en svensk auktoriserad organisation skulle lämna förmedlingshjälp skulle beslutet utformas så att det gällde generellt för förmedling genom samtliga av NIA auktoriserade organisationer. Var det fråga om en privat adoption skulle däremot namnet på det förmedlande organet framgå av beslutet eftersom det tidigare hade hänt att sökande, trots varningar, vänt sig till olämpliga förmedlare.[47]

Under remissarbetet av socialdepartementets promemoria framförde flera instanser att NIA:s yttrande över tillförlitligheten borde vara bindande för socialnämnden. Detta hörsammades inte eftersom regeringen menade att nämnden oftast kunde förväntas följa NIA:s yttrande och att nämnden skulle beakta yttrandet vid den samlade bedömningen. Vid den prövning socialnämnden skulle göra kunde förmedlingen anses betryggande om sökandena kommit i kontakt med barnet vid utlandstjänstgöring, om barnet var ett släktingbarn, eller där sökandena hade kontakt, personligen eller genom släktingar eller vänner eller liknande, med ett annat land och genom kontakterna fått erbjudande om att adoptera ett visst barn. Även förmedling genom direktkontakt med barnhem eller utländsk organisation skulle kunna godtas. Den sökande ansvarade för att ta fram tillräckligt underlag för NIA:s respektive nämndens bedömning.[48]

[46] Prop. 1984/85:16, s. 1.
[47] Prop. 1984/85:16, s. 13.
[48] Prop. 1984/85:16, s. 18–19.

NIA pekar på brister i socialnämndernas prövning av förmedlingsväg

Under de efterföljande åren informerar NIA vid ett flertal tillfällen socialsekreterarna vid socialnämnderna om att det förekommer brister i socialnämndernas godkännande av förmedlingsväg. Det handlar om:

- att socialnämnder inte inhämtat NIA:s yttrande vad gäller enskilda förmedlingskontakter,
- att socialnämnder inte prövat kontakter som de tidigare godkänt trots att det kunde ha skett förändringar vad gällde kontakten eller krav i ursprungslandet,
- att socialnämnder gett ett otydligt medgivande med hänvisning till ”kontakt som NIA godkänner”,
- att socialnämnder gett medgivande för ett förmedlingssätt som NIA med utförlig motivering avstyrkt.[49]

Det förekom också att sökande adopterat privat med ett medgivande som gällt för auktoriserad organisation. NIA polisanmälde ett misstänkt fall av illegal förmedling.[50]

NIA framhöll att det aldrig kunde ställas för höga krav på förmedlingssättets tillförlitlighet. NIA:s yttrande var det instrument som fanns för att förhindra att man använde ett förmedlingssätt som kunde befaras inte vara tillförlitligt. I ett uttalande sa NIA ”Regering och riksdag har gett NIA en grannlaga och viktig uppgift som utgör en grundläggande förutsättning för att Sverige ska kunna fortsätta med privata adoptioner. Då gäller det att alla samarbetar för att uppnå det avsedda resultatet – tillförlitliga adoptioner.”[51]

Problemen med kontrollen av de privata adoptionerna lyftes också upp av NIA i en promemoria till regeringen 1991. Där beskrev NIA att systemet där socialnämnderna kontrollerade förmedlingssättet vid privat adoption inte fungerade tillfredsställande och begärde en översyn av verksamheten med internationella adoptioner.[52]

[49] NIA informerar nr 2 1991.
[50] NIA informerar nr 2 1991.
[51] NIA informerar nr 2 1987 och NIA informerar nr 2 1991.
[52] NIA, Verksamheten med internationella adoptionsfrågor, 1991-05-29, dnr 1:178/91.

11.4 Haagkonventionen och lagen om internationell adoptionsförmedling begränsar utrymmet för enskild adoption

11.4.1 NIA får ansvar att godkänna förmedlingsväg

I samband med Sveriges anslutning till 1993 års Haagkonvention infördes lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling, LIA, som ersatte lagen från 1979 om internationell adoptionshjälp.

Regeringen ansåg att de enskilda adoptionerna skulle begränsas med hänsyn till den myndighetsmedverkan som 1993 års Haagkonvention förutsätter vid enskilda adoptioner. Konventionen föreskriver att något organ ska förmedla de nödvändiga adoptionshandlingarna från sökanden till ursprungslandet. Eftersom regeringen ansåg att NIA skulle utföra denna uppgift skulle det kunna framstå som att enskilda adoptioner som skedde mellan konventionsbundna stater egentligen var statligt förmedlade adoptioner med en extra grad av säkerhet. Regeringen menade att det då fanns en uppenbar risk att NIA utåt skulle framstå som en organisation som förmedlade adoptioner i konkurrens med adoptionsorganisationerna vilket inte var önskvärt.[53]

Även om NIA inte ålades att förmedla handlingar med barnets ursprungsland fick NIA en tydligare roll än tidigare vid enskilda adoptioner. Rutinen för godkännande av förmedlingsväg ändrades på så sätt att det fortsättningsvis var NIA som beslutade huruvida förmedlingsvägen skulle godkännas.[54] Enligt regeringen hade NIA i regel bättre kunskaper än socialnämnderna om förhållandena i ursprungsländerna och om vilka risker som var förknippade med internationella adoptioner.[55] I samband med att NIA tog över beslutet slopades den individuella prövningen av förfarandet i de fall adoptionen förmedlades av en auktoriserad sammanslutning.

[53] Prop. 1996/97:91, s. 63.
[54] Prop. 1996/97:91, s. 51.
[55] Prop. 1996/97:91, s. 50–51.

11.4.2 Begränsningar för att få adoptera enskilt efter tillstånd från NIA

Genom LIA fick NIA också uppgiften att i undantagsfall ge tillstånd till att adoptionen inte förmedlades av en sammanslutning – så kallad enskild adoption. Medgivande till enskild adoption begränsades till särskilda fall där det inte framstod som nödvändigt att anlita en adoptionsorganisation. Till sådana fall skulle räknas där de tilltänkta adoptivföräldrarna och barnet var släkt eller hade en särskild relation redan före adoptionen. Begreppet ”släktingbarn” skulle ges en vid tolkning. Avsikten var inte att det skulle avse endast biologiska släktningar utan också exempelvis ingifta släktingar. Hänsyn skulle också tas till att släktingbegreppet kunde vara vidare i andra rättssystem än i Sverige.[56]

Enskild adoption kunde också medges om de sökande hade särskild anknytning till ett visst land och därmed speciella skäl att vilja adoptera därifrån, till exempel om sökanden hade bott eller arbetat i ett visst land eller hade sitt ursprung där och ville adoptera ett barn från det landet.[57] I propositionen konstaterade regeringen följande:

> De sökande som genom förslaget utesluts från möjligheten att adoptera enskilt, och som hänvisas till organisation, är de som i dag på egen hand letar fram ett barn i ett givarland och utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation genomför adoptionen. Sverige har i stort sett varit förskonat från skandaler kring adoptionsverksamheten. De oetiskt genomförda adoptioner som uppmärksammats internationellt har ofta handlat om enskilda adoptioner. Det finns alltså risker kopplade till denna typ av verksamhet. Mot denna bakgrund och med hänsyn tagen till effekterna av Haagkonventionen finner regeringen det rimligt att begränsa de enskilda adoptionerna på det sätt som föreslås här. [58]

11.5 Adoptionskostnadsbidraget vid enskilda adoptioner tas bort

I november 1985 tillsattes en utredning för att undersöka möjligheten att minska den enskildes kostnader i samband med adoption av barn från utlandet. Bakgrunden till att frågan utreddes var att

[56] Prop. 1996/97:91, s. 79.
[57] Prop. 1996/97:91, s. 64 och 78.
[58] Prop. 1996/97:91, s. 63.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kostnaderna för internationella adoptioner hade ökat och det ansågs finnas en risk både för att ekonomiskt svaga grupper stängdes ute från möjligheten att adoptera och för att adoptivbarn inte skulle kunna få syskon. Utredningen bedömde att möjligheterna att minska kostnaderna var mycket begränsade men att vissa kostnadsposter skulle kunna minskas. Utredningen föreslog att ett bidrag om 5 000 kronor per barn skulle införas.[59] Remissinstanserna var positiva till ett bidrag men flertalet förordade en högre nivå.

År 1989 infördes ett särskilt adoptionsbidrag genom lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn. Bidraget var skattefritt och skulle täcka 50 procent av genomsnittskostnaden för adoption från ursprungslandet, eller max 20 000 kronor. Bidraget har därefter höjts kontinuerligt. Efter höjningar 1991, 1997 och 2001 var adoptionsbidraget 40 000 kronor, vilket då motsvarade knappt 40 procent av den genomsnittliga totala adoptionskostnaden.

Det var först genom lagändringar 2004 som bidraget begränsades till adoptioner som förmedlades genom en auktoriserad adoptionsförmedling.[60] Skälen som angavs när möjligheten att få bidrag vid enskild adoption togs bort var att personer som inte anlitar en auktoriserad sammanslutning har andra kostnader än dem som gör det. Enligt regeringen medförde enskilda adoptioner inte samma höga administrativa kostnader som anlitandet av en auktoriserad sammanslutning. Regeringen fann att det därför var motiverat att begränsa möjligheten till adoptionskostnadsbidrag till sådana adoptioner som sker genom de auktoriserade sammanslutningarna. Bidraget uppgår numera till 75 000 kronor.[61]

11.6 Fortsatta oegentligheter och flera aktörer pekar på brister vid enskild adoption

11.6.1 Oegentligheter i adoptioner från Vietnam

År 2000 dömdes en liga i Vietnam till höga böter och fängelse för att ha sålt barn till västerländska föräldrar, däribland svenska. De två huvudansvariga dömdes till 20 års fängelse. Handeln med barn hade letts av en högt uppsatt tjänsteman på Justitiedepartementet för de

[59] Ds S 1987:1 *Kostnader i samband med adoption av utländska barn*.
[60] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 74 ff.
[61] Socialförsäkringsbalken 21 kap. 2 §.

norra provinserna av landet. Ligan hade lurat fattiga och ogifta mödrar i norra Vietnam att skänka bort sina barn eller sälja dem billigt. Sedan sålde de barnen till adoptivföräldrar i Sverige, Norge, Frankrike, USA och Belgien till ett pris av 8 000 till 12 000 kronor per barn. Handeln med barn uppgavs totalt ha rört 174 barn och pågått mellan 1992 och 1998. AC uppgav att de aldrig förmedlat några barn från den aktuella provinsen. NIA meddelade att ett 40-tal barn från norra Vietnam hade förmedlats för privat adoption till svenska adoptivföräldrar under den aktuella perioden.[62]

Företrädare för FFIA har beskrivit att det var svårt att arbeta i Vietnam på grund av oegentligheter. En person som själv adopterades från Vietnam genom enskild adoption 1996 beskriver att den som undertecknat hennes adoptionspapper och skrivit brev till hennes adoptivföräldrar, var mannen som var ledare för den trafficking-liga som blev dömd i Vietnam. Kopia på brevet finns i NIA:s akt. Hon vet att ytterligare två adopterade som blev sålda kom till Sverige samtidigt som hon kom hit. Hon har jämfört sina dokument med en som blev adopterad till Belgien och deras dokument är nästintill identiska. Det står att de båda är födda på samma sjukhus kl. 20 (olika datum), har samma läkare och barnmorska, samma förnamn och mellannamn samt blev övergivna av sina biologiska mödrar på sjukhus efter 2 dagar. Hon känner en person som träffat den man som hade till uppgift att förfalska adoptionsdokument. Mannen berättade att han skrev in namnet på den biologiska modern om han visste namnet, men annars hittade han på ett falskt namn. Hon har även haft kontakt med några mödrar i Vietnam som uppgett att de har blivit manipulerade, utnyttjade och bestulna på sina barn. Hon har även fått höra berättelser om att traffickingligan hade hus där gravida, unga, ogifta kvinnor blev placerade och gömda tillsammans under graviditeten. Av den adopterade personens adoptionsdokument framgår att NIA hade godkänt förmedlingsvägen och att adoptionen beslutades i svensk tingsrätt.[63]

Vietnam stoppade de utländska adoptionerna med anledning av händelserna. År 2003 införde Vietnam krav på bilateralt avtal för de länder som ville adoptera barn från landet. En svensk regeringsdelegation besökte Vietnam i januari 2003 och i december 2003 tecknade

[62] AC:s pressinformation ”Adoptionsskandal i Vietnam”, inkom NIA 2000-04-03; Sydsvenskan 2000-03-30; Expressen 2000-03-30; Expressen 2000-03-31.
[63] E-post inkommen till Adoptionskommissionen 2025-01-22.

Sverige och Vietnam avtal om adoptioner som trädde i kraft i maj 2004.[64] Avtalet löpte på fem år. NIA besökte Vietnam i april 2004 och konstaterade då att det kvarstod flera frågor om kostnader och avgifter. Vid besöket underströk NIA vikten av tydliga kostnadsredovisningar och transparens i alla sammanhang så att organisationerna inte riskerade att bli misstänkta för handel med barn och oetiska transaktioner. NIA besökte barnhem och konstaterade att barnhemmen var av låg standard och beroende av donationer. Tidigare hade barn adopterats direkt från sjukhuset till utlandet, men det var inte längre tillåtet. Den vanligaste orsaken till att barn övergavs var att modern var ensamstående vilket ansågs som en skandal i Vietnam, tidigare hade fattigdom varit en vanlig orsak. NIA konstaterade också att korruption var ett stort problem.[65] Senare under 2004 licensierades bland annat AC och FFIA för förmedling i flera provinser i landet.[66] En tidigare medarbetare vid NIA berättar att myndigheten 2007 besökte barnhem i norra Vietnam där spädbarn låg på rad och att det var som en ”babyfabrik”.[67]

År 2008 stoppade Sverige tillfälligt adoptioner från Vietnam efter anklagelser om korruption och uppgifter om mutor till biologiska föräldrar. Den svenska regeringen valde därefter att inte förlänga avtalet om adoptionssamarbete mellan Sverige och Vietnam. Det som låg till grund för regeringens beslut var en rapport från USA:s ambassad i Hanoi i Vietnam. I rapporten hävdades att adoptionsverksamheten i landet inte gick rätt till, bland annat skulle mödrar ha fått pengar för att lämna ifrån sig sina barn och i andra fall skulle föräldrarna inte ha känt till att barnen lämnats bort. Företrädare för MIA och Socialdepartementet besökte Vietnam 2008 för att få klarhet i hur systemet fungerade men fick inga svar från de vietnamesiska aktörerna.[68] Vietnam hade också vägrat skriva under internationella regler för adoptioner.[69] AC var kritiska till regeringens beslut och uppgav att det inte varit oegentligheter i deras adoptioner från Vietnam.[70] MIA:s dåvarande generaldirektör förklarade i media att miljön och förhållandena i Vietnam hade försämrats

[64] NIA informerar nr 1 2003 och nr 1 2004.
[65] NIA informerar nr 2 2004.
[66] NIA informerar nr 3 2004.
[67] Möte med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16.
[68] Dagens Nyheter, Regeringen stoppar Vietnamadoptioner, 2008-10-22.
[69] SVT Nyheter 2008-10-22; Möte med en tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16; Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08; DN 2021-02-21.
[70] DN 2008-10-25.

och bedömdes vara för riskfylld. Man kunde inte fortsätta verksamheten på ett rättssäkert sätt.[71] Ett nytt avtal skrevs dock redan ett år senare.[72] Vietnam signerade 1993 års Haagkonvention 2010, men ikraftträdandet skedde först 2012. Det var dock endast ett litet antal adoptioner som genomfördes från landet under 2010-talet och framåt.

11.6.2 2003 års adoptionsutredning pekar på behov av översyn av de enskilda adoptionerna

NIA påtalade i olika sammanhang att det fanns särskilda svårigheter att bedöma om en adoptionsplacering var i barnets intresse vid enskild adoption. Svårigheterna gällde framför allt adoption av redan kända barn, ofta släktingbarn, som var bosatta i sitt hemland vid socialnämndens prövning av medgivande och tingsrättens prövning av själva adoptionen. Ibland levde barnen i fungerande familjer i hemlandet. NIA ansåg det angeläget att det utreddes i barnets hemland om den planerade adoptionen var till barnets bästa. I länder som inte anslutit sig till 1993 års Haagkonvention fanns dock inget krav på att detta måste göras. Det fanns inte heller något krav på att en sådan utredning måste ingå i det svenska beslutsunderlaget.[73]

2003 års utredning om internationella adoptioner pekade på behovet av att se över de brister som kunde finnas vid enskild adoption.[74] Migrationsverket framförde behovet av en översyn av hanteringen vid adoption av ett känt barn. Även NIA pekade på behovet av att se över de regler som gäller vid adoption av kända barn och ansåg att förfarandet vid dessa adoptioner skulle utredas snarast. Det gällde särskilt svårigheterna att utreda vad som är till barnens bästa och oklarheter i rollfördelningen mellan domstolar och sociala myndigheter. Regeringen konstaterade i propositionen att den avsåg att bereda dessa frågor vidare.[75]

[71] DN 2008-10-25.
[72] Möte med tidigare medarbetare vid NIA 2023-02-16; Möte med Tobias Hübinette 2022-03-08.
[73] MIA, Årsredovisning 2008.
[74] SOU 2003:49 *Adoption till vilket pris?*, s. 302 ff.
[75] Prop. 2003/2004:131, s. 76.

11.7 2008 års adoptionsutredning föreslår skärpta krav för enskilda adoptioner

I november 2007 tillsatte regeringen en utredning som skulle göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. FB. Utredningen skulle ta ställning till behovet av ändrade regler om domstolens prövning i ärenden om adoption i syfte att stärka barnperspektivet. I uppdraget ingick vidare att utreda vissa frågor om internationell adoption, bland annat behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa vid enskilda adoptioner. En allmän översyn av LIA skulle också göras.

Utredningen ansåg att det ur ett barnperspektiv var bättre att en adoption förmedlades av en adoptionsorganisation. Det ansågs önskvärt att få en ökad korrespondens mellan det socialrättsliga och det civilrättsliga regelverket så att det inte skulle finnas flera vägar att adoptera. Utredningen föreslog därför i sitt slutbetänkande 2009 att regelverket kring enskild adoption skulle stramas upp och göras mer enhetligt.[76]

Möjligheterna att få ett tillstånd till enskild adoption skulle fortsatt vara begränsade till att gälla släktingbarn eller barn där det utifrån det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet fanns särskild anledning att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation.[77]

Uppgiften att pröva frågan om tillstånd till enskild adoption föreslogs föras över från MIA[78] till socialnämnden.[79] Därtill krävdes fortsatt att den sökande hade fått medgivande från socialnämnden att ta emot barnet för adoption och att socialnämnden gjort bedömningen att den tänkta adoptionen var till barnets bästa. Förslaget motiverades med att den kunskap om förmedlingssättets tillförlitlighet som fanns hos MIA inte behövdes om de enskilda adoptionerna endast skulle kunna avse ett på förhand känt barn.

Utredningen föreslog vidare att en ansökan om adoption av ett barn under 18 år från ett annat land skulle få tas upp till prövning av domstol endast om adoptionen förmedlats av en auktoriserad

[76] SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler* s. 20.
[77] Skillnaden var att det skulle finnas ett personligt förhållande mellan barnet och den tilltänkta adoptivföräldern, inte endast en särskild relation.
[78] Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) ersatte från 1 januari 2005 NIA och övertog då NIA:s tidigare uppgifter.
[79] SOU 2009:61 s. 208 ff.

adoptionsorganisation eller om sökande fått tillstånd att adoptera enskilt. Något hinder mot att den som ville adoptera ett barn vände sig direkt till domstol med sin ansökan, utan vare sig medgivande enligt 6 kap. 12 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att ta emot ett barn för adoption eller godkännande av förmedlingsväg enligt 4 § LIA fanns inte. Vid utredningens undersökningar hade framkommit att en del kommuner i vissa fall rekommenderat den som ville adoptera att vända sig direkt till domstol, särskilt om det var fråga om adoption av ett något äldre barn.[80] Utredningen föreslog därför att det för att domstolsprövning av en ansökan om adoption utan förmedling skulle krävas både medgivande från socialnämnd och tillstånd till enskild adoption från MIA.[81]

Utredningen föreslog även att om ansökan avsåg ett barn under 18 år som hade hemvist utomlands eller som hade förts till Sverige i syfte att adopteras, skulle frågor om föräldrarnas samtycke till adoptionen prövas enligt lagen i barnets ursprungsstat. Det kunde till exempel i enlighet med det andra landets lag ha lämnats ett samtycke från modern en kortare tid efter förlossningen. Det kunde också vara svårt för den svenska domstolen att avgöra om en förälder hade vårdnaden om barnet och om det därigenom behövdes ett samtycke eller inte. I dessa fall kunde en tillämpning av svensk rätt innebära att kompletterande utredningar behövde göras. När myndigheterna i barnets ursprungsland hade godkänt att barnet fick adopteras, kunde sådana utredningar vara svåra att genomföra och vara socialt förödande för barnets föräldrar. I många länder är ett skäl till adoption att barnet är fött av en ogift kvinna som av sociala skäl inte kan behålla barnet och som därför inte vill att barnafödandet ska bli känt. I många fall är faderskapet inte fastställt. Även när fadern är känd är det ofta så att han önskar att barnet ska förbli okänt för omgivningen. För att undvika sådana konsekvenser och oklarheter föreslog utredningen att det skulle införas en lagvalsregel som innebar att den andra statens lagstiftning respekterades. Den föreslagna lagvalsregeln skulle inte tillämpas i förhållande till länder eller regioner som saknade adoptionsinstitutet. I dessa fall skulle i stället bestämmelserna om föräldrarnas samtycke i 4 kap. FB gälla.[82]

[80] SOU 2009:61 s. 213–214.
[81] SOU 2009:61, s. 214.
[82] SOU 2009:61, s. 238 ff.

11.8 Regeringen beslutar att inte begränsa möjligheterna till enskild adoption

Det skulle dröja närmare tio år innan förslagen från 2008 års adoptionsutredning lades till grund för lagstiftning och då var det främst reglerna i föräldrabalken som reformerades. Men också internationella adoptioner berördes.

I proposition 2017/18:121 konstaterade regeringen att de flesta remissinstanserna hade tillstyrkt eller inte invänt mot förslaget att begränsa enskilda adoptioner.

Regeringen konstaterade att utredningens förslag inte motiverades av att det framkommit att barn som kommit till Sverige genom enskild adoption faktiskt farit illa. Regeringen höll med om att det fanns ett värde i att adoptioner som innebar en förmedling av ett på förhand okänt barn i största möjliga utsträckning sköttes av auktoriserade sammanslutningar som hade kunskap om, och erfarenhet av, adoptionsförmedling och som stod under myndighetens tillsyn. Det fanns, enligt regeringen, emellertid länder som de auktoriserade sammanslutningarna inte verkade i. Om möjligheterna till enskild adoption begränsades, minskade möjligheterna för barn i dessa länder att få en familj. I dessa fall kunde enskild adoption vara ett värdefullt komplement för att möjliggöra för fler barn att få en ny familj genom internationell adoption. Detta talade enligt regeringen för att möjligheten till enskild adoption inte skulle begränsas.

I de fall då sökanden redan hade en relation till det barn som adoptionen avsåg, fanns det enligt regeringen sällan ett behov av att en auktoriserad adoptionssammanslutning medverkade vid adoptionen eftersom det i dessa fall inte skedde någon egentlig förmedling. Utredningen hade heller inte föreslagit att denna möjlighet till enskild adoption skulle tas bort. I syfte att avstyra olämpliga adoptioner i ett så tidigt skede som möjligt föreslog regeringen att socialnämnden vid adoption av ett känt barn skulle pröva om adoptionen kunde antas vara till barnets bästa redan vid nämndens medgivandeprövning. Eftersom de enskilda adoptionerna inte begränsades ytterligare saknades det enligt regeringen skäl att flytta prövningen av frågan om tillstånd till enskild adoption från MFoF till socialnämnden.[83]

Regeringen avvisade också utredningens förslag att en svensk domstol borde få ta upp en ansökan om adoption endast om adoptionen

[83] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 108 ff.

hade förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation eller om sökanden eller sökandena fått tillstånd enligt 4 § LIA att adoptera utan förmedling. Om inte dessa förutsättningar var uppfyllda skulle ansökan om adoption enligt förslaget avvisas.[84] Regeringen ansåg att det faktum att sökande vände sig till domstol med en ansökan om adoption utan att nödvändiga tillstånd fanns borde motverkas på andra sätt, i första hand genom information. Kommuner skulle inte råda människor att avstå från att ansöka om medgivande och tillstånd till enskild adoption utan informera om vilka regelverk som gäller och vilka följderna kan bli om man avstår från att följa dem.[85] I ett enskilt fall kan en adoption vara till barnets bästa trots att regelverket inte följts. Att inte tillåta att en ansökan om adoption prövas i sak kan, menade regeringen, i dessa fall framstå som orimligt. Om det inte är möjligt att få ett tillstånd i efterhand ska en ansökan om adoption avvisas vilket kan få drastiska konsekvenser för barnet, särskilt om barnet redan har kommit till Sverige när ansökan görs. Regeringen fortsatte: ”Med utredningens förslag tycks endast återstå att socialtjänsten vidtar åtgärder för att omhänderta barnet. Detta skulle begränsa möjligheten att avgöra vad som är bäst för barnet utifrån en bedömning av samtliga tänkbara alternativ (jfr rättsfallet Paradiso och Campanelli mot Italien, no. 25358/12, 24 januari 2017).”[86] Regeringen ansåg även att förslaget skulle kunna leda till gränsdragningsproblem eftersom det gällde barn som kommit eller avsågs komma till Sverige för att adopteras. Barn som kommit till Sverige i annat syfte måste kunna adopteras utan att det meddelats tillstånd till enskild adoption.

I propositionen till 2018 års lagändringar rörande adoption påpekar regeringen att man i budgetpropositionen för 2017 konstaterat att det fanns behov av att anpassa nuvarande organisering av adoptionsförmedlingsverksamheten och det stöd som lämnas i samband med internationell adoption till nya förhållanden. Eftersom frågan om i vilka fall enskild adoption bör tillåtas hänger samman med hur adoptionsverksamheten i stort är organiserad och hur den möter de behov som finns ansåg regeringen att dessa frågor borde behandlas i ett sammanhang, vilket inte kunde ske i detta lagstiftningsärende. Regeringen avsåg att återkomma till frågan om den

[84] SOU 2009:61 s. 214.
[85] Prop. 2017/18:121, s. 111 f.
[86] Prop. 2017/18:121, s. 111.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

internationella adoptionsverksamheten och mot denna bakgrund skulle utredningens förslag om en begränsning av möjligheten till enskild adoption inte genomföras.[87]

[87] Prop. 2017/18:121, s. 110.

12 Behovet av stöd till adopterade personer och deras familjer

12.1 Inledning

12.1.1 Sverige har ett lagstadgat ansvar för hjälp och stöd före, under och efter adoption

Enligt artikel 9 c 1993 års Haagkonvention, ska centralmyndigheterna främja rådgivning i adoptionsfrågor och möjligheter till hjälp och stöd efter adoption. Enligt HCCH måste staterna göra allt inom sin makt för att fullgöra denna skyldighet, som bland annat innebär att tillgodose behoven hos både adopterade personer och deras familjer.[1]

12.1.2 Adoptionsspecifika behov och adoptionsspecifikt stöd

Med begreppet Post Adoption Services (PAS) avses stöd som ges till adopterade och deras föräldrar före, under och efter en adoption.[2] Vad adoptionsspecifika behov kan vara beskrivs bland annat i Guidelines on Post-Adoption Services som sekretariatet för ChildON-Europe utarbetat. Riktlinjerna riktar sig både till yrkesverksamma och till beslutsfattare.[3]

[1] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide No.1.*, s. 125.
[2] Socialstyrelsen (2022), *Hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade*, s. 7.
[3] ChildONEurope Secretariat (2007). *Guidelines on Post-adoption Services*.

12.2 Tidigare studier och rapporter om behovet av särskilt stöd till personer som har adopterats

12.2.1 Redan på 1980-talet visade forskning på behovet av särskilt stöd

Under 1980- och 1990-talet presenterades flera forskningsstudier som beskrev situationen för utlandsadopterade personer (se volym 1 kapitel 3). Statens Institutionsstyrelse (SiS) kom 1996 med en rapport om ungdomar (10–20 år) på särskilda ungdomshem där det framkom att personer som adopterats från ett annat land var överrepresenterade bland de inskrivna och att psykiska problem var en vanlig anledning till inskrivning.[4]

Forskaren Anders Hjern[5] uppmärksammade första gången gruppen utlandsfödda barn med svenska föräldrar i en folkhälsostudie om barn med utländskt ursprung i Stockholm i slutet av 1990-talet.[6] Det blev början till fortsatt forskning som visade att personer som adopterats från ett annat land hade höga självmordstal och påtagligt förhöjd risk för psykisk sjukdom och missbruk.[7]

12.2.2 2003 års utredning konstaterade brister i befintligt stöd och behov av mer forskning

Utredningen om internationella adoptionsfrågor som tillsattes av regeringen 2001 hade bland annat i uppdrag att pröva om det system för psykosocialt stöd och rådgivning som sedan 1998 erbjöds genom socialtjänsten tillgodosåg adoptivfamiljernas behov.[8] Socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrin bedömdes inte ha tillräckliga kunskaper om de särskilda problem adopterade personer kunde uppleva, särskilt under tonårstiden. Ett annat problem var

[4] Statens institutionsstyrelse (1996), *Adoptivbarn, ungdom och omhändertagen. Dokumentation från en konferens i Linköping den 15 april 1996, arrangerad av Folåsa behandlingshem.* Allmän SiS-rapport 1996:4.
[5] Anders Hjern är professor i socialepidemiologi vid institutionen för medicin, Solna. Hans forskning handlar om utsatta barns hälsa och om skillnader i barnhälsa mellan olika grupper i samhället.
[6] A. Hjern (1998), *Migration till segregation – en folkhälsorapport om barn med utländskt ursprung i Stockholm, Centrum för barn- och ungdomshälsa.* Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting.
[7] A. Hjern, F. Lindblad och B. Vinnerljung (2003). *Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study*. The Lancet, Volume 360, Issue 9331, 10 August 2002, pages 443–448. Läkartidningen Nr 9 2003, Volym 100, s. 707–709.
[8] Dir. 2001:93 Internationella adoptioner m.m.

att det endast var de större kommunerna som i praktiken hade möjlighet att bygga upp kunskap och erfarenhet om adopterade personers behov av stöd och erbjuda särskild rådgivning för barn. Ekonomi- och tillgänglighetsfrågor var andra problem som lyftes fram. Utredningen skulle föreslå åtgärder som bättre tillgodosåg adoptivfamiljernas behov.[9]

Utredningen lät göra en forskningsgenomgång om viktig forskning om adopterade personer som en del i analysarbetet avseende stödet. I forskningsgenomgången sammanfattades slutsatser från forskning inom ett antal områden, exempelvis psykiska hälsa, identitet och språk. Slutsatsen från forskningen om psykisk hälsa var att adopterade personer var överrepresenterade i kliniska grupper vad gällde psykiska problem, relationsproblem, skolproblem och asocialt beteende. Ju äldre barnet varit vid adoptionen, desto större risk för psykiska och sociala anpassningsproblem. Olika epidemiologiska studier av adopterade personer i olika åldrar visade däremot på olika resultat; vissa forskare hade funnit högre förekomst av psykiska problem, självmordsförsök, missbruk och asocialitet medan andra forskare inte funnit några sådana skillnader. Tonåren och tidig vuxenålder var perioder med ökade svårigheter på grund av identitetsproblem.[10]

I analysen av forskningssammanställningen problematiserades den befintliga forskningen. Ett problem var att det fanns metodologiska svagheter: de flesta studier rörde barn och ungdomar medan det fanns få studier av unga vuxna och studierna var gjorda på små och selekterade undersökningspopulationer vilket kunde innebära att urvalet inte var representativt. De flesta studier baserades dessutom på ett mättillfälle och det hade gjorts få studier som följt adopterade personer över tid och bakgrundsfaktorerna var inte kända vilket försvårade analysmöjligheterna. Forskarna efterfrågade fler longitudinella studier och studier som belyste olika faser i adopterade personers liv, förekomst och analys av riskfaktorer i ursprungsländerna och vilket utfall de gav, fler studier av identitetsutveckling, jämförande studier av adoptioner där det gått mycket dåligt och adoptioner där det gått mycket bra samt studier som belyste effekter av pågående stöd- och behandlingsinsatser för adopterade personer och adoptivfamiljer.[11]

[9] Dir. 2001:93 Internationella adoptioner m.m.
[10] SOU 2003:49. *Adoption till vilket pris? Volym 2 Sammanställning av adoptionsforskning*, s. 11 ff.
[11] SOU 2003:49, s. 77 ff.

Vid forskningshearingen lyfte deltagarna flera punkter och frågor. En handlade om slutsatsen från olika forskningsstudier att det gick bra för de allra flesta adopterade personer, men frågan var om det fanns en ökad risk och sårbarhet för en mindre grupp av de som har adopterats eller om det fanns en grundsårbarhet hos alla adopterade personer. En annan punkt som framfördes var att adoption pågår hela livet för den som har adopterats och det måste komma till uttryck i forskning och inriktning på stöd. Även fördomar och rasism lyftes och hur det skulle bemötas. Det efterfrågades också mer forskning om adoptivföräldrarna och stöd till hela adoptivfamiljen. Samtidigt uttrycktes att adoptivföräldrar hade många positioner i adoptionsvärlden, även inom forskningen. Det var därför viktigt att fler adopterade personer kom in i forskningssammanhang, konsultationer och kunskapssammanhang för att bidra med andra utgångspunkter. Det framfördes också att forskningen måste bli bättre på att samlas sig kring vilken kunskap som behövdes men också att förvalta och förstå den kunskap som redan samlats in. Samhället och professioner som mötte adopterade personer måste i sin tur bli bättre på att använda de kunskaper och den forskning som fanns. Många framförde behovet av ett nationellt kunskapscentrum för att kunna samla kunskap, kompetens och forskningsresultat om adopterade personer och adoptivfamiljer som underlag för stöd och rådgivning.[12]

Förslag från 2003 års utredningen om internationella adoptioner

2003 års utredning om internationella adoptioner presenterade flera förslag om stöd. En del handlade om stöd och hjälp efter adoption och den andra handlade om forskning och kunskapsutveckling.

Utredningen konstaterade att forskning visade att adopterade personer löpte ökad risk för att utveckla bland annat psykiska och sociala problem. Svårigheter och problem kunde uppstå i olika faser i livet. Eftersom samhället medverkade till familjebildning genom internationell adoption, ansåg utredningen att det var angeläget att samhället i ett så tidigt skede som möjligt mötte de behov som adopterade personer kunde ha. Samtidigt vittnade adopterade personer

[12] SOU 2003:49, s. 363 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och adoptivfamiljer om att det var mycket svårt att få hjälp från den ordinarie hjälpapparaten inom kommun och landsting.

Definitionen av stöd och hjälp efter en adoption var enligt utredningen otydlig. De gjorde följande definition: ”avsikten med att ge stöd och hjälp är att givaren bidrar till att mottagaren kan lösa ett problem eller hantera en situation på ett bättre sätt”. Förslaget var att en socialsekreterare vid socialnämnden, med goda kunskaper om den adopterade personens och adoptivfamiljens särskilda förutsättningar, skulle fungera som en samtalspart och ge stöd vid exempelvis relationsproblem inom familjen, svårigheter i föräldrarollen och vid livskriser som hade sin grund i adoptionen. Utredningen menade också att alla som i sitt yrke mötte adopterade personer och adoptivföräldrar borde ha allmän kunskap om adopterade personer medan de som arbetade med stöd och behandling till adopterade personer och adoptivföräldrar måste ha särskild kunskap om adopterade personer. Arbetsgivarna hade ansvar för att personalen hade den kompetens som behövdes, medan staten skulle medverka till fortsatt kunskapsutveckling på området.[13]

För många, särskilt mindre kommuner, var adoption en sällanfråga vilket påverkade möjligheten att bygga upp kompetens och erfarenhet. Utredningens förslag var därför att kommuner skulle samverka genom regional adoptionsrådgivning, det vill säga en regional verksamhet som skulle vara specialiserad på adoption och tillhandahålla allt från föräldrautbildning, utredning och beslut om medgivande till stöd och hjälp efter adoption. I stödet efter adoption skulle kommunerna också samverka med landstingets barnhälsovård. En viktig uppgift för den regionala adoptionsrådgivningen skulle vara att aktivt föra ut kunskap om adoption till olika professioner som kom i kontakt med adopterade personer och adoptivföräldrar. Det kunde handla om att arrangera utbildnings- och informationsdagar för till exempel skol- och förskolepersonal, psykologer, familjeterapeuter och personal inom barn- och ungdomspsykiatrin, barn- och mödrahälsovården samt ungdomsmottagningar. De olika professionerna skulle även kunna vända sig till rådgivningen i frågor om adoption. Adoptionsrådgivningen skulle också ha nära kontakt med det nationella forsknings- och kunskapscentrum som utredningen också föreslog. För att stimulera till samverkan föreslog utredningen att kommuner och landsting som ville samverka i adop-

[13] SOU 2003:49, s. 245 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tionsanknutna frågor skulle kunna ansöka om stimulansbidrag hos Socialstyrelsen.[14]

12.2.3 MFoF:s förslag om stöd före, under och efter adoption

Behovet av stärkt stöd för adopterade personer och adopterades familjer har i olika sammanhang lyfts av både MIA och MFoF. I en skrivelse till Socialdepartementet 2013 föreslog MIA att myndigheten skulle få ett utökat uppdrag att erbjuda stöd till adopterade personer som sökte sitt ursprung och att detta skulle regleras i MIA:s instruktion. Stödet skulle inte omfatta psykosocialt stöd men man skulle verka för att psykosocialt stöd skulle kunna erbjudas i hela landet genom att samverka med olika aktörer.[15]

År 2019 tog MFoF fram en promemoria med förslag på stöd före, under och efter adoption. I promemorian beskrev MFoF behovet av ett stärkt stöd, vad ett sådant stöd skulle innehålla och vilka aktörer som skulle kunna erbjuda stödet. MFoF betonade att stöd till adopterade personer och deras familjer är en viktig del av adoptionsprocessen, såväl före som under och efter adoptionen. Adoption är en livslång process och behov av psykosocialt stöd kan därför finnas hos den adopterade personen under hela livet, exempelvis när hen söker sitt ursprung. Samtidigt som adoptionerna minskar i antal har de barn som adopteras till Sverige i allt högre grad någon neurologisk, fysisk eller medicinsk funktionsnedsättning. Barnen har ofta bott längre tid på institution vilket medför ökad risk för trauman, övergrepp och bristande omsorg. Detta kräver resurser utöver det vanliga. Trots att rätten till stöd är reglerat i både svensk lag och i internationella konventioner och socialtjänsten har ansvaret, erbjuds det i de flesta kommuner inget adoptionsspecifikt stöd. Detta vittnar adoptivfamiljer som sökt stöd och socialarbetare som arbetar med adoption om. En förklaring är att området är smalt och kommunerna hanterar många grupper med akuta behov. Utan särskilda medel avsatta för området eller tydligare lagreglering uppfattar både yrkesverksamma och adoptivfamiljer det som högst osannolikt att ett jämlikt stöd kommer att finnas att tillgå i landets kommuner. MFoF lyfter även fram andra aktörer som har ett vik-

[14] SOU 2003:49, s. 265 ff.
[15] MIA. *Stöd till adopterade som söker sitt ursprung*. 2013-03-27.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tigt ansvar när det gäller stöd till adopterade personer, exempelvis BUP och vuxenpsykiatrin.

I arbetet med promemorian fick adopterades föreningar också beskriva behovet av stöd och vilka krav som ställdes på stödet. Föreningarna framhöll bland annat att de som möter adopterade personer behövde ha kunskap om adoptionsspecifika frågor såsom uppbrott, rasism, kriser och identitet. Kunskapen inom socialtjänst, förskola, skola och hälsovård behövde förbättras. Ett nationellt resurscentrum med regional representation borde skapas. Det behövdes också stöd till röttersökning på central, statlig nivå för att säkerställa rätt kompetens. Det hade inte fungerat i kommunal regi. Stödet skulle vara både praktiskt och psykosocialt. Adopterade personer behövde även tillgång till psykologstöd med adoptionskompetens till reducerad kostnad. De adopterade personer som hade skäl att misstänka oegentligheter mådde mycket dåligt och behövde adoptionskompetent stöd omgående. Ett adoptionsbidrag till den som har adopterats kunde underlätta vid ursprungssökning (för återresa, kostnader för översättning och tolk).

MFoF beskrev fyra möjliga lösningar för hur ett stöd skulle kunna erbjudas:

- kommunernas socialtjänst,
- extern utförare (exempel från Finland),
- kontrakterade utförare som hålls ihop av samordnare (exempel från Danmark), och
- statlig regi.

Med kommunernas socialtjänst kunde stödet enligt MFoF bli mer tillgängligt för de som sökte stöd, men det kunde vara svårt för kommunerna att upprätthålla kompetensen. MFoF bedömde att det krävdes åtgärder för att underlätta för kommunerna och eventuellt också skärpt lagstiftning. Fördelen med extern utförare var att det blev en samlad kompetens och ett jämlikt, enhetligt stöd. I Sverige fanns dock inte någon sådan organisation och MFoF bedömde att en allmän upphandling kunde innebära risker för att kvaliteten i stödet inte kunde upprätthållas. Samordning av kontrakterade utförare som utgick från en gemensam modell kunde innebära både god tillgänglighet och kvalitet men för det krävdes

en lagändring eftersom ansvaret låg på kommunerna. MFoF bedömde det inte som lämpligt att samla det tidiga stödet vid en central myndighet eftersom det innebar för låg tillgänglighet och dessutom krävde en lagändring.

MFoF:s bedömning 2019 var att ansvaret för ett sammanhållet stöd före, under och efter adoption bäst borde kunna tillhandahållas av kommunernas socialtjänst men att ansvaret på olika sätt borde uppmärksammas och tydliggöras. Det kunde finnas anledning att i lagstiftningen förtydliga kommunernas ansvar för stöd till adopterade personer och deras familjer. Kommunernas arbete kunde avlastas och underlättas genom att en del av samordningen av kommunernas insatser lades på MFoF. Att centralisera de mest specialiserade delarna av adoptionsprocessen låg väl i linje med att antalet adoptioner minskade. Slutligen ansåg MFoF att en del av stödet efter adoption borde vara obligatoriskt.

MFoF föreslog även ett antal andra uppdrag till myndigheten: framtagande av en kunskapssammanställning om internationell adoption, en modell för tidigt stöd, samordnad föräldrautbildning och samordning av ursprungssökning.

I MFoF:s slutrapport av uppdraget om adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar 2024 framhåller MFoF att det vore rationellt och effektivt att bygga vidare på de erfarenheter och kunskaper om stöd inom internationell adoption som myndigheten har. MFoF:s roll skulle kunna utvecklas utifrån myndighetens erfarenheter och kunskaper om internationella adoptioner, rollen som centralmyndighet för internationella adoptioner, samt som kunskapsmyndighet inom internationella adoptioner såväl som familjerätt och föräldraskapsstöd. Förutom uppdraget att tillhandahålla samtalsstöd erbjuder även myndigheten stöd vid ursprungssökning samt utgör en nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner. Att samla uppdragen hos MFoF skapar stora möjligheter till synergier och en samlad bas för kunskapsförvaltning och ett effektivt stöd.[16]

[16] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 15.

12.2.4 Socialstyrelsen har konstaterat att det befintliga stödet inte möter det behov som finns

Socialstyrelsen fick 2021 i uppdrag av regeringen att kartlägga hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade personer. I uppdraget ingick också att lämna förslag på möjliga utvecklingsinsatser för att utveckla kunskap och kompetens för att möta adoptionsspecifika behov. Särskilt fokus skulle ligga på vård och stödinsatser vid psykisk ohälsa. Regeringen hänvisar i uppdraget till forskning som visar att den psykiska ohälsan hos adopterade personer är högre än för befolkningen i övrigt, och att regeringen vill höja kompetensen inom området för att bättre kunna möta de behov som finns.[17]

I rapporten, som publicerades 2022, konstaterar Socialstyrelsen att de allra flesta personer som har adopterats internationellt har en positiv, social, kognitiv och emotionell anpassning, men att forskning samtidigt visar att de som grupp har högre risk för allvarlig psykisk och social ohälsa samt suicid. Orsaker har koppling till uppväxtförhållanden innan adoptionen, adoptivföräldrarnas beredskap och tillgång till adekvat stöd för den som har adopterats.

Behov och erfarenheter av befintligt stöd

För att fånga erfarenheter om behovet hos och stödet till personer som har adopterats, genomförde Socialstyrelsen intervjuer med organisationer för adopterade, adoptionsorganisationer och företrädare för professionen.[18]

När det gäller behovet hos adopterade personer var erfarenheten bland de intervjuade att adopterade personer har en ökad sårbarhet på grund av uppbrott, separationer och andra händelser som kan medföra olika typer av trauma. Det kan i sin tur leda till anknytningsproblematik som påverkar både barnet och föräldrarna och som kan följa med den adopterade personen under hela livet. Ofta finns liten kunskap om vad barnet varit med om innan det kom till Sverige, vilket gör det svårt att veta hur barnets behov ser ut. Uppfattningen är att föräldrarna lämnas ”vind för våg” efter adoptionen. En del för-

[17] Socialstyrelsen (2022), s. 7 ff.
[18] Här ingick anställda vid socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrin (BUP), elevhälsan, LSS barn, barnhabilitering, vuxenpsykiatri och några privatpraktiserande psykologer.

äldrar är inte mottagliga för att ta till sig barnens problem. Barnens behov uppmärksammas ofta i skolan då eventuella svårigheter och problem yttrar sig. Det finns en medvetenhet om att adopterade personer brottas med sin identitet, särskilt i tonåren. Behov och beteenden liknar de som finns hos andra utsatta grupper i jämförbar ålder, men det finns också specifika frågeställningar om bakgrund, utseende och varför man blev lämnad. De flesta personer som har adopterats vittnar om rasism, diskriminering och utanförskap som börjar i skolan och följer med upp i vuxen ålder. Adoptionsspecifika behov hos vuxna adopterade personer grundar sig inte sällan i att de som barn inte fick sina behov tillgodosedda, vilket kan leda till psykisk ohälsa, riskbruk och beroendeproblematik, ätstörningar och andra självskadebeteenden.[19]

Vad gäller erfarenhet av stöd till adopterade personer framkommer att det är okänt hur många adopterade personer som söker stöd. Verksamheterna, undantaget socialtjänstens familjerätt, för inte någon statistik över hur många adopterade personer som verksamheterna möter eller behandlar, hur många som nekats stöd eller hur väl personer som har adopterats och deras föräldrar uppfattar stödet. Uppfattningen är att det generellt saknas kunskap om stöd både till unga och vuxna adopterade personer och att det är svårt att upprätthålla adoptionskompetens eftersom personal inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst möter få adopterade personer. Det innebär också att det saknas rutiner för hur behoven ska tillgodoses. Inom socialtjänsten upplevs det som otydligt vilket stöd socialtjänsten ska ge i form av hjälp, vård och stöd. Det delade huvudmannaskapet mellan socialtjänsten och Barn- och ungdomspsykiatrin (BUP) är ett annat problem som innebär att enskilda slussas mellan olika verksamheter och att det ofta tar lång tid innan de får hjälp och stöd. Erfarenheten är dessutom att adopterade personer och deras familjer söker hjälp väldigt sent.

Det finns också delade åsikter om behovet av adoptionsspecifik kunskap och vissa, främst inom hälso- och sjukvården, ifrågasätter om det finns ett adoptionsspecifikt behov. Det anses tillräckligt med kunskap om de diagnoser som personer som har adopterats ofta har, till exempel anknytningsproblematik, depression eller adhd och stödet kan tillgodoses inom ordinarie verksamhet. Ett exempel är BUP som inte har något specifikt stöd för adopterade personer, de

[19] Socialstyrelsen (2022), s. 56 ff.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

tar utgångspunkt i personens diagnos. Detsamma gäller barnhabiliteringen. De adoptionsspecifika behoven som BUP identifierat är anknytningsproblematik och sårbarhet. Socialtjänsten däremot ser ett större behov av kunskap och kompetens om adoptionsspecifika behov. De menar att ett kompetens- eller resurscentrum skulle kunna stötta dem professionellt med kunskap.[20]

Det befintliga stödet möter inte det behov som finns

Socialstyrelsens övergripande bedömning är att det stöd och de insatser som erbjuds till adopterade personer och adoptivföräldrar inte möter de behov som finns. Kunskap och kompetens om adoptionsspecifika omständigheter och behov behöver finnas hos olika aktörer vid olika tidpunkter i den adopterade personens liv, både inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Socialstyrelsens kartläggning visar att stödet är fragmentariskt och att det saknas en helhetsbild av hur de adoptionsspecifika behoven kan mötas. Det saknas också i stor utsträckning uppföljning och stöd efter en adoption, behoven uppmärksammas därför ofta först i skolan eller senare i tonåren och kan då ha utvecklats till olika svårigheter. Kartläggningen visar att det är svårt att upprätthålla adoptionsspecifik kompetens och att det blir svårare med allt färre adoptioner. Det leder till en erfarenhetsbrist vilket i sin tur leder till kunskaps- och kompetensbrist både inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Socialtjänsten ser ett behov av kompetensutveckling inom adoptionsområdet medan hälso- och sjukvården anser att kunskap om anknytningsproblematik eller diagnoser ofta är tillräckligt för att behandla adopterade personer med psykisk ohälsa. Flera aktörer uttrycker att kunskap om exempelvis rasism och diskriminering, trauma samt om adopterade personers identitetsutveckling måste finnas hos personer som i sitt yrke möter personer som har adopterats.[21]

[20] Socialstyrelsen (2022), s. 60 ff.
[21] Socialstyrelsen (2022), s. 10.

Socialstyrelsens förslag på hur stödet till adopterade personer kan utvecklas

I Socialstyrelsens rapport om hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade personer, lyfts flera förslag på hur stödet kan utvecklas. Några av dem anges nedan.

- Ge MFoF och andra berörda myndigheter i uppdrag att utveckla en modell för stöd före, under och efter adoption i ett livsperspektiv (PAS).
- Utred socialtjänstens uppföljning efter adoption och hur den kan utformas.
- Säkerställ adoptionsspecifik kompetens hos professionen (här lyfts flera punkter som Socialstyrelsen och MFoF ska vidta).
- Etablera ett permanent individuellt stöd för ursprungssökning hos MFoF.
- Ge MFoF i uppdrag att utreda hur samtalsstödet kan organiseras långsiktigt utifrån ett individ- och resursperspektiv.
- Utred förutsättningar för att etablera en struktur för samlad kunskap inom adoptionsområdet (kunskapscenter).
- Stärk forskning om adopterade personers hälsa- och livsvillkor.
- Utveckla kunskap om rasism och diskriminering av internationellt adopterade personer.

Socialstyrelsen för ett övergripande resonemang om kostnader för förslagen. Myndigheten menar att det kan finnas stordriftsfördelar med att samla kunskap på området i en nationell struktur, en permanent organisering av ursprungssökning på nationell nivå och att flera myndigheter får i uppdrag att samverka om en modell för PAS jämfört med att varje region och kommun ska upparbeta kompetens på området. Det kan också finnas samhällsekonomiska vinster med att utveckla kunskap och kompetens för att bättre möta adoptionsspecifika behov genom tidiga insatser för barn och unga.[22]

[22] Socialstyrelsen (2022), s. 10 ff.

12.2.5 Registerstudie 2022 visar att behovet av psykiatrisk vård fortsätter upp i vuxen ålder

Anders Hjern, forskare vid Centrum för forskning om ojämlikhet i hälsa (CHESS), Karolinska institutet och Bo Vinnerljung, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet publicerade 2022 en registerbaserad studie om hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade personer i vuxen ålder. Studien gjordes på uppdrag av MFoF. Det är en uppföljning av de studier som gjordes för ungefär 20 år sedan och som visade att personer som har adopterats internationellt hade påtagligt ökade risker för psykiatrisk vård och självmord under ungdomsåren och ung vuxen ålder. Denna studie undersöker om den höga psykiatriska sjukligheten kvarstår upp i vuxen ålder. Rapporten har också fokus på familjebildning, barnafödande och position på arbetsmarknaden. Studiepopulationen består av internationellt adopterade personer, flyktingar med ursprung i Asien, Latinamerika och Afrika som anlänt till Sverige före åtta års ålder samt infödda svenskar med svensk bakgrund. I vissa delar ingår också svenskadopterade personer, som är födda i Sverige och adopterats i tidig barndom.[23]

Resultaten av studien visar att personer som har adopterats internationellt oftare hade behandlats inom psykiatrisk vård efter 18 års ålder jämfört med flyktingar och svenskfödda. Totalt 25 procent av kvinnorna och 20 procent av männen bland de personer som adopterats internationellt hade haft kontakt med psykiatrisk vård efter 18 års ålder, vilket är ungefär 60 procent fler än bland infödda svenskar. Personer som adopterats internationellt hade en fördubblad risk för att någon gång vårdas i psykiatrisk vård på sjukhus jämfört med infödda svenskar, och risken för nyinsjuknande minskade inte med stigande ålder. Depression var den vanligaste diagnosen vid behandling i psykiatrisk vård, särskilt bland internationellt adopterade kvinnor. Det var också betydligt vanligare bland internationellt adopterade personer att vårdas för psykossjukdom. Även om risken minskade med stigande ålder var den fortfarande betydligt högre än för svenskfödda. Självmordshandlingar och andra självskador är komplikationer till både depressions- och psykossjukdom och kan därför vara en viktig indikator på att

[23] A. Hjern och B. Vinnerljung (2022), *Hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade i vuxen ålder*, s. 3 och s. 15.

ett vårdbehov inte tillgodosetts. Studien visar att dubbelt så många utomeuropeiska internationellt adopterade personer per capita begick självmord efter 18 års ålder jämfört med svenskfödda och flyktingar. Betydligt fler (drygt 5 procent) hade också vårdats minst en gång på sjukhus efter självmordsförsök eller självskador efter 18 års ålder. Risken för självmord minskade påtagligt med stigande ålder, trots att risken för inneliggande sjukhusvård på grund av depression var fortsatt hög. Det skulle kunna förklaras av en ökad medvetenhet om att personer som har adopterats internationellt har en högre risk för självmord och andra självskador. De personer som adopterats internationellt under sitt första levnadsår hade genomgående lägre risk för psykiatrisk vård. Risken ökade ju äldre barnet var när adoptionen genomfördes. Detta visar på att svåra livsomständigheter före adoptionen, som barnhemsvistelser, separationer och försummelse ökar risken för psykiatrisk sjuklighet.

Internationellt adopterade personer, särskilt män, hade också en högre andel vårdkontakt på grund av missbruk eller alkohol jämfört med svenskfödda och flyktingar.

När det gäller sociala livsvillkor visade studien att två tredjedelar av de internationellt adopterade personerna hade en fast förankring på arbetsmarknaden i åldern 34–45 år. Internationellt adopterade personer stod dock dubbelt så ofta långvarigt utanför arbetsmarknaden på grund av sjukdom jämfört med icke-adopterade svenskar, risken var dock högre bland de svenskadopterade personerna. Internationellt adopterade personer, särskilt män, hade mer sällan erfarenhet av äktenskap och samboförhållanden och det var vanligare med skilsmässa jämfört med bland svenskfödda. Internationellt adopterade kvinnor födde mer sällan barn jämfört med svenskfödda och flyktingar.[24]

Forskarna sammanfattar resultaten med att internationellt adopterade personers ökade behov av psykiatrisk vård fortsätter upp i vuxen ålder och att personer som har adopterats internationellt dessutom har svårare än andra att etablera och vidmakthålla parrelationer. Detta innebär att fler internationellt adopterade personer lever ensamma i vuxen ålder än infödda svenskar och flyktingar. Att leva ensam ökar risken för depression och självmord. Studien visar enligt forskarna på behov av statligt stöd till både

[24] A. Hjern och B. Vinnerljung (2022), s. 3 och 19 ff.

adoptivfamiljer och adopterade personer. Behovet av stöd måste dock undersökas systematiskt.

Forskarna lyfter fram några behov som de ser som angelägna. Ett handlar om tillgång till kvalificerat kliniskt stöd för adopterade personer upp i vuxen ålder. Ett sådant stöd skulle kunna centraliseras till några orter i Sverige och ändå vara nationellt täckande. Forskarna lyfter också det förslag om nationellt kunskapscentrum som 2003 års utredning presenterade. Ett sådant center skulle utveckla metodstöd till barn- och ungdomspsykiatrin, vuxenpsykiatrin, den kommunala familjerådgivningen och till andra aktörer som barnavårdscentraler, skola och förskola som möter internationellt adopterade och deras familjer. Det skulle också kunna utgöra ett nav för den forskning om adoption om ”lived experience” som nu efterfrågas alltmer.[25]

12.2.6 Rapport från Centrum för psykiatriforskning vid KI visar på kunskapsluckor hos vårdgivare

I maj 2024 presenterade Mattias Strand, psykiatriker och forskare vid Karolinska institutet och Transnationellt centrum och Natte Hillerberg, ST-läkare i psykiatri vid Region Stockholm, en studie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål i vården.[26] I studien genomfördes djupintervjuer med 66 deltagare från 15 olika ursprungsländer i Östafrika, Syd-, Sydost och Ostasien, Sydamerika och Oceanien, om deras erfarenheter, synpunkter och önskemål om vård och stöd för transnationellt adopterade personer.

I studien identifieras hinder, resurser samt behov och önskemål när det gäller stöd till och för personer som har adopterats internationellt.

[25] A. Hjern och B. Vinnerljung, (2022), s. 42 ff.
[26] M. Strand och N. Hillerberg (2024), *Transnational adoptees in healthcare: barriers, resources, and needs*. Front. Public Health, 22 August 2024, Sec. Public Mental Health, Volume 12 – 2024 https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1426489.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Hinder och barriärer i att söka och få stöd och vård

Flera hinder identifierades. Ett hinder var okunskap och ointresse hos vårdpersonal att tala om adoption. Många vittnar om att vårdpersonal (läkare, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter med flera) har verkat vara ointresserade eller obekväma då ämnet adoption tas upp. Ett annat hinder är färgblindhet och ovilja att prata om rasism. Få av de intervjuade i studien har haft möjlighet att prata med en behandlare om erfarenheter av rasism och hur det påverkar måendet. Många kopplar detta till en allmän ”färgblindhet” i det svenska samhället. Det finns också en förväntan både i och utanför vården att adopterade personer ska vara tacksamma över att ha blivit adopterade till Sverige, vilket gör det svårare att söka hjälp. En bristande respekt för den personliga integriteten bidrar också till obehag i en behandlingskontakt. En del adopterade personer lyfter också att det finns en förenklad syn på adopterade personer som antingen djupt traumatiserade eller fullt välfungerande. Adopterade personer infantiliseras genom att benämnas ”adoptivbarn” även i vuxen ålder. Många deltagare beskriver att de inte fått något stöd från sina adoptivföräldrar, att de blivit svikna och inte fått stöd i att söka vård.

Ett annat hinder är att många adopterade personer har sökt sig till privatpraktiserande psykoterapeuter på grund av bristande kompetens i den ordinarie hälso- och sjukvården, vilket är dyrt. Även röttersök och återresor, som många anger som viktigt för det psykiska måendet, kostar mycket pengar. Slutligen nämner många deltagare att vetskapen om att adoptionsorganisationer och adoptivföräldrar är involverade i stödinsatser påverkar deras förtroende för stödet.

Hjälpsamma resurser för att må bra

I studien identifierades också resurser som är till hjälp för adopterade personer när det gäller att hantera hälsorelaterade frågor. En resurs som deltagarna lyfte var tillgången till andra adopterade personer (i privata relationer, forum, inom organisationer eller i media) som gör det möjligt att spegla sig i andra och dela sina erfarenheter. Flera lyfte också fram att avslöjanden i media om oegentligheter i adoptioner gav ett slags erkännande som gjorde det lättare att ta itu

209/25 Remiss - Sveriges internationella

med negativa upplevelser. En del deltagare reflekterade också över att förändrade attityder i samhället underlättar för de adopterade personer. Det handlar till exempel om en större medvetenhet om adoptionsrelaterade frågor och mindre stigmatiserande syn på psykisk ångest och att söka hjälp.

Hälsorelaterade behov och förslag på hur stöd och vård kan förbättras

Deltagarna fick också beskriva behovet av stöd och önskemål om hur ett stöd till adopterade personer skulle kunna se ut och utvecklas.

Det identifierades flera olika behov. Flera deltagare lyfte att det kan vara lättare att öppna sig och ta itu med viktiga adoptionsrelaterade frågor om terapeuten också är adopterad eller rasifierad. Andra menar att det viktigaste är att terapeuten har rätt kompetens och att ”kemin” fungerar dem emellan. Många deltagare efterlyser ett samlat kunskapscentrum där olika aspekter och behov som rör transnationell adoption (stöd och behandling, röttersök, juridik med mera) finns under samma tak. De reflekterade över hur ett sådant center kan organiseras på bästa sätt, så att stödet finns tillgängligt i olika delar av landet. De funderade också över vilket stöd som ska erbjudas via centret och vad som ska erbjudas i den ordinarie vårdapparaten. Behovet av ökad kunskap hos terapeuter och annan vårdpersonal togs också upp. Det behövs förbättrad kunskap inom flera områden, som hur adoptionstrauma, rasism och andra postadoptionsfaktorer inverkar på adopterade personers hälsa. Flera deltagare framhöll att det finns behov av kompletterande psykoterapeutiska tillvägagångssätt utöver KBT. En viktig del när det gäller stödet är att det måste vara anpassat utifrån ålder och livssituation, det vill säga under hela livscykeln. Ett exempel är i samband med omvälvande livshändelser som till exempel i samband med graviditet och när man blir förälder.

Många deltagare nämner att adoptivföräldrar behöver mer hjälp för att vara bättre förberedda på potentiella utmaningar, som att navigera i rasskillnader och stå upp mot rasism. Precis som adoptivföräldrar behöver stöd, diskuterar många deltagare hur adopterade personer skulle ha nytta av någon typ av strukturerad uppföljning under barndomen och tonåren. Hur mår barnen och hur går det för dem?

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Flera deltagare nämner också att det kan vara stärkande att träffa andra adopterade personer i organiserade stödgrupper, som ett forum för att dela erfarenheter och se sig själv i andra.

Många deltagare diskuterar också det faktum att personer som adopterats transnationellt vanligtvis inte har någon – eller ibland mycket sparsam – information om biologiskt ärftlig sårbarhet och sjukdom. Erfarenheten är dock att vården inte gör någon utökad bedömning eller kompletterande undersökningar. Flera deltagare uttrycker också ett behov av förbättrad kunskap inom vården om medicinska tillstånd som oftare drabbar personer med utomeuropeisk bakgrund, inklusive kompetens i bedömning av melaninrik hud. Ett behov som många lyfter är ekonomiskt stöd för att säkerställa att adopterade personer har tillgång till kompetent psykoterapi, röttersök och möjlighet att göra återresa.

Slutligen pekade många deltagare även på att barn till adopterade personer behöver uppmärksammas inom vården. De hör i någon mening till en ”andra generation” som delar bakgrund och erfarenheter med den adopterade föräldern.

Förslag i studien om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål i vården

I Natte Hillerbergs och Mattias Strands studie om transnationellt adopterade personers erfarenheter och önskemål i vården ges tio rekommendationer för ett förbättrat stöd:

1. Gör insatser för att förbättra kunskapen om adopterade personers situation och livsvillkor, samt om sjukdomstillstånd som oftare drabbar personer med bakgrund i utomeuropeiska länder.
2. Prioritera behandlares kompetens i att adressera erfarenheter av rasism, och säkerställ en bredare representation inom yrkeskåren.
3. Ge tillgång till en större mångfald av behandlingsmodeller vid sidan av KBT.
4. Skapa ett eller flera samlade kunskapscentrum med olika kompetenser under samma tak.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

5. Inför en strukturerad uppföljning av transnationellt adopterade personer under uppväxtåren, eventuellt som ett stående erbjudande om stödkontakt.
6. Säkerställ utbildning och stöd för blivande adoptivföräldrar, till exempel om att möta rasism.
7. Stärk kunskapen om adopterade personer som särskilt sårbar grupp inom prenatal vård och förlossningsvård.
8. Erbjud utökad hälsoundersökning, provtagning med mera för dem som inte har någon information om ärftlighet och liknande.
9. Erbjud ekonomiska medel för att säkerställa att transnationellt adopterade personer har tillgång till kompetent behandling, samt till sådant som röttersök och återresor som många uppger som avgörande för det psykiska måendet.
10. Utforska behov av stöd för barn till adopterade personer i forskning och klinisk verksamhet.[27]

12.2.7 Personer som har adopterats har upplevt fler riskfaktorer för psykisk ohälsa än andra

Psykisk ohälsa delas in i psykiska besvär och psykiatriska tillstånd beroende på om den psykiska ohälsan uppfyller kraven för en psykiatrisk diagnos. Psykiatriska tillstånd delas i sin tur in i psykiska sjukdomar och syndrom respektive neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.[28] Vår psykiska hälsa påverkas av en mängd faktorer såsom ärftlig sårbarhet, villkor under uppväxten, hur vi har det ekonomiskt och socialt, vanor och beteenden, förmåga att hantera påfrestningar med mera. Faktorer som påverkar den psykiska hälsan kallas ibland för skyddsfaktorer och riskfaktorer. Ju fler riskfaktorer man utsätts för desto större risk att drabbas av psykisk ohälsa. Men skyddsfaktorerna kan mildra effekten av riskfaktorerna.[29] Alla individer har både skydds- och riskfaktorer och dessa tillsammans med typ av händelse samt exponeringsgrad påverkar hur personen rea-

[27] M. Strand och N. Hillerberg (2024) och ppt från presentation av studien 2024-05-06.
[28] Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, SKR och SBU. *Begrepp inom området psykisk hälsa*. Version 1.1. 2024, s. 7 f.
[29] https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/psykisk-halsa-och-suicidprevention/vad-paverkar-var-psykiska-halsa/. Hämtad 2024-12-20.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

gerar och mår i stunden och efter händelsen. Som individer har vi också olika biologiska förutsättningar att hantera stark stress.

Svåra händelser under barndomen medför ökad risk för fysisk och psykisk ohälsa senare i livet

Enligt forskning om Adverse Childhood Experiences (ACE) påverkar svåra barndomsupplevelser hälsan senare i livet. Internationella studier har visat att ACE medför ökad risk för sjukdom och för tidig död i en rad folksjukdomar, såsom svår psykisk ohälsa, cancer, hjärtkärlsjukdom och diabetes. Ju fler negativa barndomsupplevelser desto större risk för negativa följder.30 Att negativa barndomsupplevelser tidigt i livet kan ha så allvarliga följder hänger samman med den allvarliga, så kallade toxiska stress som påverkar barnets centrala nervsystem och andra organ under utvecklingen till vuxen. Med toxisk stress menas stark, frekvent, långvarig aktivering av kroppens stress-svar-system. Negativa barndomsupplevelser har en omfattande negativ påverkan på människors liv och hälsa långt upp i åren och kan även påverka nästa generation.[31]

Personer som har adopterats har upplevt flera svåra händelser tidigt i livet, som till exempel att separeras från sina föräldrar, byten av omvårdnadspersoner samt ibland psykisk och fysisk vanvård. De flesta personer som har adopterats från ett annat land vittnar dessutom om rasism, diskriminering och utanförskap som börjar i skolan och följer med upp i vuxen ålder.

Som konstaterats ovan har personer som har adopterats fler riskfaktorer för psykisk ohälsa än många andra som inte har adopterats. Även om riskfaktorerna skiljer sig från individ till individ är det fortfarande en risk som icke-adopterade inte exponeras för på samma sätt. Denna sårbarhet kan göra sig påmind i olika skeden av den adopterade personens liv när hen möter förändringar eller livskriser. Att bli tonåring, etablera ett parförhållande, att bli förälder eller förlora en nära anhörig är några exempel på sådant som kan innebära extra påfrestningar för en adopterad person. Tillgång till

[30] Centers for Disease Control and Prevention (2021), *Adverse Childhood Experiences Prevention Strategy.* Atlanta, GA: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention.
[31] S-O. Andersson et al (2021), *Adverse Childhood Experiences are associated with choice of partner, both partners' relationship and psychosocial health as reported one year after birth of a common child. A cross-sectional study.*

professionellt stöd i sådana livssituationer minskar risken för framtida ohälsa. En rad studier och rapporter visar dock att adopterade personer inte får tillgång till adekvat stöd och behandling. Det är viktigt att adoption ses ur individens hela livslopp och att samhället ger stöd till adopterade personer i alla åldrar.

12.3 Adoptionsspecifikt samtalsstöd

Erfarenheterna från det samtalsstöd som MFoF erbjuder till adopterade personer, visar att många adopterade personer delar liknande erfarenheter och svårigheter, exempelvis en inre upplevelse av ensamhet och en rädsla för att bli lämnad. Det är vanligt att uppleva svårigheter i nära relationer på olika sätt. Många har också upplevt rasism och rasifiering i olika former. För att försöka förstå orsakerna till den förhöjda risken för psykisk ohälsa som finns hos adopterade personer behövs en förståelse för komplexiteten i att vara adopterad. Det finns multipla sårbarhetsfaktorer som verkar vara inbördes förstärkande och vidmakthållande. Något som inte går att bortse från är det mest grundläggande: Att vara adopterad innebär att man har varit med om ett anknytningsbrott. Många adopterade har beskrivit att de har utvecklat så kallade copingstrategier för att vara till lags, vara duktig, undvika kritik och sätta andras behov före sina egna.[32]

Andra teman som framkommit i samtalsstödet för adopterade personer är bland annat de komplexa känslor som kan uppstå när det finns både adopterade och biologiska barn i samma familj. Uppmärksamheten i media om stulna barn inom internationella adoptioner har lett till att fler adopterade, som tidigare levt stabila liv utan känslomässiga störningar, nu söker samtalsstöd. Informationen har väckt djupt rotade frågor om identitet, ursprung och tillhörighet som många adopterade tidigare inte konfronterats med. Ytterligare ett växande behov är akutstöd under de adopterades pågående ursprungsresor. Dessa resor är både spännande och omvälvande, men de kan även väcka komplexa och svåra känslor, där behovet av akut krisstöd kan uppstå.[33]

[32] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 8 f.
[33] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 9.

12.3.1 Områden och teman i ett samtalsstöd

Adoption är en heterogen livsupplevelse och det finns inte ett svar på hur det är att vara adopterad. Alla adopterade personer har sina unika erfarenheter och upplevelser, bland annat beroende på erfarenheter och händelser både före och efter adoptionen. Vilket behov av samtalsstöd som enskilda personer behöver är därför mycket individuellt. I våra intervjuer och samtalsgrupper har vissa tematiska områden återkommit.

Tacksamhetsskuld

Ett återkommande tema i våra intervjuer och fokusgrupper med personer som har adopterats internationellt är att många upplever att de förväntas vara tacksamma över att de fått chansen att komma till Sverige. En stark känsla av tacksamhetsskuld kan få konsekvenser och adopterade personer kan behöva stöd av personer som förstår och kan bemöta det. För några av våra intervjupersoner har det lett till att de blivit överdrivet anpassliga, fått inre höga prestationskrav eller fått svårt att sätta gränser och stå upp för sina egna behov. En intervjuperson menar att man kommer för att uppfylla någons saknad efter ett barn, och att det finns en risk att man gör avkall på något för att få kärlek, att man ”uppfyller adoptionsavtalet” och tappar sig själv i det:

> Alla adopterade känner tacksamhetsskuld. Det går inte att ta bort. Det är själva villkoret till att man får vara här. Man kan inte bli av med den. Man föds och lämnas bort och man får tillitsbrist. Man måste acceptera att man alltid kommer ha den med sig. Och sedan att det leder till att man inte lyssnar in sina egna behov /…/ Tacksamhetsskuld gör att man måste prestera, inte vara i sina känslor.

En intervjuperson beskriver att hens eget agerande blir tydligt när hen jämför sig med sina egna barn:

> Det blir också tydligt att jag själv anpassade mig och hade en strategi och tänkte mer på vad som förväntades av mig och fick beröm för att jag var duktig. Det finns inte i mitt barns värld att hen skulle göra så.

Psykologen och psykoterapeuten Hanna Wallensteen har i sitt examensarbete från 2024 studerat erfarna psykoterapeuters perspektiv på att arbeta med personer som har adopterats internatio-

nellt. Där lyfter hon fram att det kan vara en utmaning för terapeuten att förhålla sig till det komplexa i en adopterad persons psykiskt dåliga mående och inre svårigheter samtidigt som personen kan ha mycket god anpassning i samhället. Att adopterade personer ofta levt under välbärgade och välordnade förhållanden och varit snabba på att anpassa sig kan göra det svårare för både dem själva och andra att förstå varför de skulle kunna ha problem. Terapeuterna beskriver att personer som har adopterats ofta har utvecklat starka överlevnadsstrategier som gör att de klarar av vardagen, kvalificerade arbeten och sociala liv: ”Ett yttre fungerar alltså, men ett inre som rasar.”[34]

Utanförskap och mellanförskap

Många personer som adopterats upplever någon form av utanförskap eller mellanförskap, de beskriver upplevelsen av att inte passa in någonstans. Någon har inte känt sig svensk även om hen velat känna sig svensk. Någon annan övergiven, ovälkommen och exkluderad. Ytterligare någon beskriver sig som rotlös och vilsen och att utseendet inte stämmer med hur hen känner sig. En adopterad person menar att man kan ha svårt att landa i sin adoption även om adoptionen varit bra. Hen framhåller att man kan behöva få hjälp att bearbeta varför det har blivit som det blivit och landa i hur det blev.

Flera intervjupersoner beskriver att de känner sig annorlunda både när de är i Sverige och i sitt ursprungsland. En av dem beskriver upplevelsen av att vistas i sitt ursprungsland så här:

> Jag åkte till mitt ursprungsland och fick se min hemstad och fick vara i en miljö där jag smälte in. Men samtidigt passade jag inte in. Det var som att ha ryckt upp en tulpan och lagt i tulpanrabatten.

Flera gör jämförelsen med invandrade barn, och menar att adopterade personer inte känner samma tillhörighet.

> Som adopterad lever man i ett helt vitt sammanhang med inga eller få personer att spegla sig i eller prata om upplevd rasism med. Många adopterade saknar ett sammanhang där de kan dela upplevelser med andra. Invandrade barn har ju föräldrar som upplever samma sak, utanförskap och rasism. De kan ju ge vägledning utifrån egen erfarenhet

[34] H. Wallensteen (2024), *Att arbeta med det icke kända. Psykoterapi med personer som adopterats transnationellt.* Examensarbete, Stockholms universitet, Psykologiska institutionen.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

> där deras barn möts av rasism. Adopterade har inte det stödet, de är helt ensamma i det. Den grundförståelsen är så viktig.

En person i vår fokusgrupp beskriver erfarenheten att både känna sig som svensk och inte:

> Jag går omkring och tror att jag är svensk. Sedan tittar jag mig i spegeln och ser att jag inte är det. Sedan går det en kvart och då har jag glömt det igen. Ingen som inte är adopterad kan ju förstå det.

Ofta är det i mötet med andra som någon slags dissonans uppstår.

> Som adopterad har man ingen grupptillhörighet, man passar inte in någonstans. Det märks socialt, i kulturen, på arbetsplatser etc. I vissas ögon är man en vit svensk, i andras inte. Det är någon slags ingenstansliv.

David Asplund har i sin masteruppsats i socialantropologi beskrivit att adopterade personer uppfostras och socialiseras in som ”svensk” av sina adoptivföräldrar, men sedan möts på ett annat sätt av omgivningen. Andra kan ha gett kommentarer, agerat på något sätt eller ställt frågor som påminner adopterade personer om att de inte uppfattas på det sätt de har lärt sig och uppfattar sig själva. Detta skapar en inre konflikt, en ”clash”, mellan den egna självbilden och hur andra uppfattar en.[35] En av våra intervjupersoner beskriver precis den erfarenheten:

> Man tänker på sig själv som inget annorlunda och associerar sig med dem i hemmet. Sedan möter man annat ute i samhället. Det påverkar en känslomässigt /…/ Det skapar en djup osäkerhet. Man skulle behöva få prata med någon tidigt om de här frågorna.

Rasism och diskriminering

I våra intervjuer och fokusgrupper med adopterade personer framgår att personer som har adopterats internationellt utsätts för rasism och diskriminering i det svenska samhället och att det finns ett stort behov av att få stöd i att hantera det. Flera tar upp att det har varit svårt att växa upp i en helt vit miljö och att vara den enda svarta eller bruna på skolan. Adoptivföräldrarna förstår inte alltid hur det är att vara annorlunda, att bli uttittad. Ytterligare en person be-

[35] D. Asplund (2023), *The negotiation and crafting of identity among transnational and/or transracial adult adoptees in Sweden.* Stockholms universitet, Socialantropologiska institutionen.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

skriver att det innan skolåldern var vanligt att vuxna kallade hen ”det lilla korea-barnet” och kände på hens hår. En person berättar att hen upplevde att hens adoption var till allas ägo, att alla kunde fråga vad som helst, även väldigt intima frågor.

Personer i våra fokusgrupper tar upp att rasism även kan vara subtil. Det kan handla om att alltid behöva förklara varför man är så svensk fast man är svart, att andra börjar prata engelska med en eftersom de har svårt att ta in att man pratar svenska när man inte ser svensk ut samt att man oftare än andra misstänkliggörs av polis och ordningsvakter. En person beskriver att polisen gått på och frågat vad hen har i väskan och att ordningsvakter går fram till hen men inte till kompisarna. En annan adopterad person berättar att hen kontrolleras mer noggrant på flygplatsen:

> Det är bara stickprov men jag hamnar alltid i en annan kö.

En intervjuperson beskriver att det i Sverige visserligen finns en uttalad rasism, men också en form av rasism som är svårare att ta på och fånga:

> Det finns ett finlir i rasismen. Att aldrig vara den där prioriterade personen. Det här vardagliga slitet som tär så mycket. Den vardagliga påminnelsen om att man inte har samma plats. Att man ständigt måste jobba sig upp. Att bli behandlad som utlänning i sitt hemland.

Flera har beskrivit att de tycker om att resa till större städer, att det kan vara som en tillflyktsort.

> Jag måste åka till London minst en gång om året. Sitta på tunnelbanan och att folk inte noterar: Där sitter en svart kvinna! Utan att folk bara går vidare. Det är helt underbart! Få vara mer anonym.

Rasism inom adoptivfamiljen

Våra intervjuer och fokusgrupper visar att adopterade personer ibland har utsatts för rasism inom den egna familjen. Det kan både vara från adoptivföräldrar och från andra anhöriga, till exempel mor- och farföräldrar. Flera berättar även att adoptivföräldrarna hindrat dem från att agera och söka hjälp när de utsatts för mobbing och rasism i skolan. En person beskriver sina adoptivföräldrar som rasister. De har uttryckt att de aldrig skulle åka till ett sådant land som hens ursprungsland, med så mycket baciller. Vår intervju-

person fick använda separata bestick och koppar, ha separat toalett. Hen blev också utsatt för rasism i skolan, men föräldrarna hade ingen förmåga att hjälpa hen. En intervjuperson beskriver att adoptivföräldern använde hen som ett ”uppvisningsexemplar”. En annan beskriver:

> Mina adoptivföräldrar använde mig som underhållning och tillfredsställelse för sig själv och sin släkt och vänner på sätt som kränkte mitt människovärde och värdighet redan som litet barn. Jag blev under min uppväxt behandlad som ett djur på zoo, där jag visades upp för andras nöje och för att användas för de vuxnas tillfredsställelse.

Den svenska färgblindheten

I våra intervjuer lyfter flera att den svenska färgblindheten är ett problem. En person menar att Sverige inte har velat erkänna och prata om att internationellt adopterade har blivit utsatta för rasism. En annan beskriver att det är svårt att komma till en helvit familj som osynliggör det faktum att man har en annan färg:

> Att få frågor: ”Är du adopterad, är det där dina föräldrar, de har ju en annan färg?” Man får hela tiden i ansiktet att man är annorlunda. Vissa säger ”jag ser inte färg”, men hur blind kan man bli? Det är klart att det är färg. Alla har olika nyanser /…/ Att hamna i tonåren utan att veta vad man är, kanske inte ens fått bekräftelse på att man ser annorlunda ut.

Även en psykoterapeut beskriver att man i Sverige inte pratar om ras, frågan tystas ned, medan det i andra länder finns en uppfattning om att man behöver bli bemött i sin ”racial identity” på ett positivt sätt. Flera intervjupersoner lyfter också fram att den svenska självbilden kan försvåra arbetet mot rasism. En av dem förklarar i vår intervju:

> Jag har svårt för Sveriges kollektiva syn på sig själv, att vi tänker att vi inte har samma problem som andra med till exempel rasism. Vi är självgoda, ser oss som överlägsna, goda, neutrala. Om vi inte ser problemet behöver vi inte heller arbeta med de här sakerna.

Omgivningens ovilja att se rasism kan hämma den adopterade personens motståndskraft mot vardagsrasism samt rasistiska och diskriminerade fördomar.[36]

[36] D. Brodzinsky, M. Gunnar och J. Palacios (2022), *Adoption and trauma: Risks, recovery, and the lived experience of adoption*. Child Abuse & Neglect, 130. 2022. 105309, s. 13.

I Hanna Wallensteens studie av erfarna psykoterapeuters perspektiv på att arbeta med personer som har adopterats internationellt, lyfter de fram adopterade personers erfarenhet av att ”leva i bruna och svarta kroppar” i ett samhälle där vitt är norm men där hudfärg av många anses vara irrelevant, så kallad färgblindhet, trots att många möter rasism och diskriminering. Terapeuterna har mött många adopterade personer som aldrig fått frågor om adoptionen tidigare från andra vårdkontakter; det ämnet hade tidigare behandlats som en icke-fråga. De har inte heller själva fått kunskap om rasism och rasifiering i sin grundutbildning utan fått lära sig av sina klienter.[37]

Sexuella trakasserier och exotisering

Sexologen Anna Linde har i en intervjustudie med adopterade personer visat hur adopterade personer utsätts för kränkande behandling och exotisering. Hennes intervjupersoner beskriver till exempel hur andra har tittat och viskat, velat ta kort, rört vid deras hår, velat se dem nakna och så vidare. En adopterad person konstaterar att hon var en sådan som man hade sex med men absolut inte ville ha en relation med. En adopterad har slutat gå på mammografi och andra undersökningar på grund av det bemötande hon återkommande får av vården. En annan adopterad person beskriver att hon fått frågor från MVC och BVC om hon är förälder till sitt barn eller varifrån hennes dåvarande man hade hämtat henne. En adopterad person berättar att hennes adoptivmor blev glad när de skulle få barnbarn och uttryckte att det vore fantastiskt om barnet blev blond som fadern. Flera adopterade personer i hennes intervjustudie ger också uttryck för en känsla av att ”ingen ville ha mig”, ”ingen skulle någonsin vilja dejta mig” eller ”det går inte att älska mig”.[38] I en tidigare studie redogör Linde för att perspektivet sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) ofta saknas när man diskuterar adopterade personers psykiska hälsa. Det nämndes till exempel inte i Socialstyrelsens rapport från 2022 om hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade personer. Adopterade personer nämns inte heller som en särskilt sårbar grupp i Folkhälsomyndighetens nationella SRHR-

[37] H. Wallensteen (2024).
[38] Anna Lindes underlag från intervjustudie om adopterades sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter (SRHR), inkom till Adoptionskommissionen 2024-05-02.

strategi från 2020. I sin masteruppsats visar Linde hur både ett ”vi och dom”-tänk (”process of othering”), strukturell rasism samt dåligt bemötande inom bland annat hälso- och sjukvården kan påverka adopterade personers relationer och sexuella och reproduktiva hälsa. Den svenska färgblindheten gör det dessutom svårare att identifiera diskriminering och strukturell rasism samt hantera och föra samtal om det.[39]

Även i våra fokusgrupper och intervjuer har frågan om sexuella trakasserier lyfts. En intervjuperson berättar att hen upplever den sexuella rasismen som den värsta. En annan berättar i vår fokusgrupp om sina erfarenheter:

> Man står och väntar på bussen och en bil stannar och frågar vad man kostar. 1 000 kr? Den frågan har jag fått flera gånger ända sedan jag var 14 år. De gör jätteont.

En psykoterapeut som mött många adopterade personer beskriver att kvinnor utsätts för mer sexuellt våld och erotiserande stereotyper. Asiatiska män utsätts för mycket våld och förminskande. Hon menar att männen är ännu mer utsatta, särskilt ju mörkare de är.

12.3.2 Samtalsstöd behövs i olika faser av livet

Eftersom adoption är en livsprocess kan behov av psykosocialt stöd finnas under olika livsfaser och ändra sig under livet, både när det gäller hur stort behovet av stöd är och vilken typ av stöd som behövs. I våra intervjuer och fokusgrupper framgår att stöd kan vara särskilt viktigt i samband med vissa livsfaser eller särskilda händelser, till exempel under tonåren, när man är gravid eller nybliven förälder, när relationer påbörjas eller tar slut, när en förälder dör eller när man själv blir svårt sjuk eller är i livets slutskede.

Stöd till barn och ungdomar

I våra intervjuer har adopterade personer, adoptivföräldrar och psykoterapeuter framhållit att barn och ungdomar tidigt behöver erbjudas stöd. Ett barn som blivit adopterad kan behöva en utom-

[39] A. Linde (2023), *International adoptees sexual health – To be seen or to be visible.* Masteruppsats, Malmö universitet, Fakulteten för Hälsa och samhälle.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

stående att prata med, någon att ringa om problem uppstår eller om barnet far illa i sin adoptivfamilj. Flera adopterade personer som vi intervjuat berättar att de själva hade behövt mer hjälp och stöd av en utomstående när de var barn och tonåringar. Flera jämför med barn som placeras inom samhällsvården:

> Fosterhemsplacerade barn har sin socialsekreterare. De adopterade har ingen utomstående att vända sig till. Ingen är på deras sida. Om man behöver ventilera med någon annan än adoptivföräldrar så finns ingen.

En person beskriver att hen inte kunnat prata med någon om sina känslor kring adoptionen:

> Det blir väldigt få man kan prata med om de tankar man har. Man får låna böcker och försöka navigera själv. Jag försökte hitta någon att prata med i grundskolan och då var det ju skolans kurator. Men bemötandet var som mina föräldrars: ”Du har det ju så bra”.

En av våra informanter som arbetar som lärare säger att det är vanligt att man stöttar familjen, men att det dröjer innan barnet får eget stöd. En adopterad person framhåller att barn är överlevare, att de kan förneka sina egna behov för att överleva:

> Det tar så mycket energi för adoptivbarn att anknyta till familj och samhälle. De har fullt upp med det, de riskerar gömma sig i sin identitet. Lätt att missa adopterade och att problemen är kopplade just till att de är adopterade.

En adopterad person beskriver att det är viktigt att få hjälp som tonåring även om det ofta är svårt att prata om adoption eftersom det kan vara kopplat till skam. Det kan innebära ett utpekande, som att något är fel och att man ser annorlunda ut. En annan berättar att hen själv inte var mottaglig för stöd när hen var liten:

> När jag var liten ville jag inte vara brun, ville passa in. Så risken är att man trampar in. Viktigt att bevaka att identiteten är flytande. Ett barn kan tänka helt annorlunda än en vuxen.

Stöd i samband med familjebildning

Adopterade personer kan bära på en rädsla för att de inte ska bli en bra förälder med tanke på sitt biologiska ursprung. Flera beskriver att deras ursprungsföräldrar beskrivits på ett mycket negativt sätt i

adoptionsdokumenten vilket påverkat deras känslor kring sin egen föräldraförmåga.

En kvinna berättar att det blev så uppenbart när hon själv fick barn hur liten och skyddslös hon själv var när hon adopterades till Sverige, vilket väckte starka känslor hos henne. En annan adopterad person beskriver att hon har mått dåligt sedan hon fick sitt barn för 10 år sedan, med förlossningsdepression och panikångestattacker. En psykoterapeut beskriver att det inte är ovanligt att adopterade personer kan uppleva starka känslor när det egna barnet är i den ålder som den adopterade föräldern själv var vid adoptionen.

Stöd när en förälder dör

En förälders död kan innebära särskilda utmaningar för adopterade personer. Det kan skapa nya separationstrauman samt återuppväcka gamla. Det kan även innebära att det blir svårare för den adopterade personen att få information om sin bakgrund. I våra fokusgrupper och intervjuer har det även framkommit att personer som har adopterats kan bli väldigt ensamma när adoptivföräldrarna dör.

Flera adopterade personer berättar också att det inte är ovanligt att det uppstår konflikter om arv i samband med att adoptivföräldrar dör. Det förekommer att biologiska barn hävdar större rätt till arv efter föräldrarna än sitt adoptivsyskon. En person som vi intervjuat berättar att adoptivföräldern gett pengar till hens syskon före adoptivförälderns död. Situationen river upp gamla känslor av att vara övergiven, oönskad och utanför. Flera av våra informanter säger att det även finns en oro hos adopterade personer att oegentligheter i adoptionen kan innebär att deras rätt i samband med arvskiften kan ifrågasättas. Till exempel om en adoption hävts i ursprungslandet.

Stöd vid ålderdom

Flera av våra informanter har lyft att det behövs en ökad förståelse för vilka behov och utmaningar som kan uppstå när de internationellt adopterade personerna åldras. Många adopterade personer har mycket begränsad eller ingen kunskap om ärftliga sjukdomar och medicinsk historik. Det kan skapa en oro kring att åldras som adopterad.

En annan viktig fråga är ofrivillig ensamhet för adopterade personer när de blir äldre. Enligt Socialstyrelsen är äldre personer över 75 år en av de grupper som oftast upplever ofrivillig ensamhet. Som redovisats i avsnitt 10.3.5 visar en registerstudie från 2022 att internationellt adopterade personer, särskilt män, hade mer sällan erfarenhet av äktenskap och samboförhållanden och det var vanligare med skilsmässa jämfört med bland svenskfödda. Internationellt adopterade kvinnor födde även mer sällan barn jämfört med svenskfödda och flyktingar. Detta innebär att när många andra kontaktytor försvinner, till exempel arbetsrelaterade nätverk och vänner, kan ensamheten bli än mer påtaglig för adopterade personer som saknar en partner eller inte har barn.

12.3.3 Övriga målgrupper för samtalsstöd

Även om adopterade personer är den huvudsakliga målgruppen för ett adoptionsspecifikt samtalsstöd, så finns personer runt den adopterade som också kan behöva visst stöd. Framför allt adoptivföräldrar men även barn till adopterade personer, partners till adopterade personer och andra närstående, till exempel syskon.

Adoptivföräldrar behöver erbjudas stöd tidigt

En psykolog och en utredare inom socialtjänsten beskriver att adoptivföräldrar har mycket ängslan och oro över hur de ska göra rätt och vara tillräckliga och hur ska de få hjälp när de gör fel. De anser att adoptivföräldrar behöver handfast råd och stöd i olika faser som barnen går igenom. Det kan till exempel handla om rasism, utanförskap, anknytning och utagerande beteende.

MFoF erbjuder sedan 2022 samtalsstöd även till adoptivföräldrar. Bland adoptivföräldrar som sökt stöd finns gemensamma utmaningar, till exempel att adoptivföräldrar kan ha behov av att själva arbeta med de känslor som väcks inom dem när de ser sitt adoptivbarn slita med starka känslor. Många adoptivföräldrar känner sig väldigt ensamma i sitt föräldraskap och får inte sina behov tillgodosedda. Något som framkommer hos både adopterade personer och adoptivföräldrar är svårigheter med anknytning, svårigheter att knyta kontakt och utveckla en god relation. Det räcker inte med att

bara få hjälp den första tiden efter adoptionen utan att det behövs mer stöd till familjen även senare. Under 2024 har ett framväxande tema för adoptivföräldrar varit att de söker stöd för postadoptionsdepression, hjälp för att hantera känslor av nedstämdhet, utmattning och känslomässig distans efter adoptionen. Ett annat tema för adoptivföräldrar är utmaningar att hantera sina barns intensiva känslouttryck och relationella svårigheter. Många adoptivföräldrar upplever att deras barn pendlar kraftigt mellan närhet och avståndstagande, vilket kan leda till påfrestande och komplexa relationer i familjen. Adoptivföräldrar beskriver också relationella och äktenskapliga svårigheter som kan uppstå till följd av de utmaningar det specifika föräldraskapet till ett adopterat barn innebär.[40] Många adoptivföräldrar har barn med NPF-diagnos. Flera är sjukskrivna, främst adoptivmödrar är långtidssjukskrivna för utmattning. Företrädare för Apoteksgården beskriver att adoptivföräldrar kan ha tänkt att om man bara ger kärlek nog så räcker det, och att det kan bli jobbigt när de märker att de inte når fram till barnet. Hon menar att de som adopterar nu för tiden förstår att de kommer att få ”jobba”, men de äldre föräldrarna har inte fått samma stöd. Hon beskriver att de som hör av sig till Apoteksgården verkligen kämpar och sliter.[41]

En person som tidigare arbetat med utbildning och rådgivning till adoptivföräldrar märkte att när familjerna ringde så hade det ofta gått väldigt långt. En psykoterapeut menar att stödet till adoptivföräldrar tenderar att komma in väldigt sent i barnets liv, först i tonåren. Hon menar att det finns så mycket skam i det, så det är viktigt att adoptivföräldrar får någon form av erbjudande om stöd, och att det inte blir som en kontrollfunktion. I våra fokusgrupper för adoptivföräldrar uttryckte en förälder det så här:

> Det är ju när barnen inte mår bra som föräldrarna också börjar krisa. När man har ungar som lever om, inom socialtjänsten. Där tror jag det skulle vara enorma vinster, från mellanstadiet och uppåt. När ens barn mår dåligt får man sådana enorma skuldkänslor. Det är känslor som jag hållit väldigt hemliga, även inom familjen.

Adoptivföräldrar kan ha svårt att förstå sina barns upplevelser av rasism eftersom de själva inte har upplevt det. Vissa har varit helt oförberedda på att barnet skulle bli utsatt för rasism och har inte

[40] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 8 f.
[41] Möte med Apoteksgården 2024-06-14.

verktyg för att prata om hudfärg och rasism. Det är viktigt att se till att det finns kunskap om rasism och mellanförskap, eftersom det annars kan skapa ett utanförskap i den egna familjen. En adopterad person menar att risken annars blir att man som adopterad känner sig ännu mer ensam och isolerad, om man själv blir upplyst men inte familjen:

> När det händer grejer, någon i släkten eller i skolan eller på gatan, säger något så förstår familjen inte det. De säger: Du är vit och du är svensk. Du är gullig och söt. Det signalerar ju att ens upplevelse inte stämmer.

Adoptivföräldrar kan också behöva mer kunskap om hur separation kan påverka ett barn och hur de kan prata med sitt barn om dess ursprung. En psykolog beskriver att många adoptivföräldrar har fått med sig att ursprungsfamiljerna inte är viktiga. En del adoptivföräldrar kan behöva stöd i att kunna uppmuntra det intresset, och även stöd i att lättare kunna acceptera att barnen vill söka sitt ursprung. En adopterad person berättar att det tog flera år innan hens föräldrar accepterade att hen ville söka sina rötter:

> Man ska vara tacksam att man blivit räddad.

Barn till adopterade personer kan behöva stöd i relationen till sin förälder och i fråga om rasism och diskriminering

I våra intervjuer och fokusgrupper framkommer att även barn till adopterade personer kan behöva samtalsstöd för att hantera adoptionsrelaterade frågor. AC beskriver att behovet av stöd inte tar slut, de får numera ta emot samtal även från barn till adopterade personer som vill prata om röttersök och återresor. Även MFoF har uppmärksammat en ökad efterfrågan på stöd från personer som har en adopterad förälder. Denna generation står inför frågor som inte bara handlar om deras föräldrars ursprung, utan även om deras egen identitet och hälsa. De omfattas i dag inte som målgrupp för samtalsstödet.[42] En av våra informanter säger:

> Man har haft en idé om att behovet av stöd kommer att upphöra men det tar aldrig slut. Det fortsätter i nästa generation.

[42] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 9.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Barn till adopterade personer kan behöva stöd om de till exempel upplever att deras adopterade föräldrar har en komplicerad relation till sitt ursprung eller att föräldrarna inte hanterat sina egna problem. En adopterad person ställer sig frågan vad känslan av övergivenhet och att vara bortvald sätter för spår i deras barn. Adopterade personers barn kan också utsättas för rasism och uppleva utanförskap. Flera adopterade personer beskriver att deras barn undrar mycket om adoptionen och ställer många frågor, ofta fler frågor än vad de själva har gjort. Det kan vara frågor om varifrån föräldern kommer, om mormodern inte är barnets riktiga mormor, var farfar är och hur han ser ut, om man kan få komma och se hur de bor och hur man har blivit den man är i dag. Barn till adopterade personer kan dock ha väldigt olika förhållningssätt till adoptionen. Vissa barn känner mycket stark samhörighet med förälderns ursprungsland, och kan ha större intresse för ursprungslandet än vad den adopterade personen själv har haft. Andra har inte alls samma intresse.

Partners och andra anhöriga kan behöva utbildning om rasism

Även det övriga nätverket runt den adopterade personen kan behöva stöd. En adopterad person beskriver att hens mor- och farföräldrar hade starka reaktioner mot att hens föräldrar skulle adoptera ett svart barn. Det tog en tid för dem att acceptera.

I våra fokusgrupper framkommer att det kan behövas ett visst stöd även till adopterade personers partners. En person beskriver att det hade varit värdefullt för hen, och framför allt för hens partner, om hen tidigt i relationen hade fått prata med någon annan adopterad eller svart person som kunde beskriva hur rasism fungerar i Sverige och om vad adoption kan innebära. Då hade hens partner kunnat ställa ”dumma frågor” och göra felsteg, innan det blev ett problem för partnern.

12.3.4 Nivå och utförare

En vanlig orsak till att adopterade personer sökt MFoF:s samtalsstöd är olika former av psykisk ohälsa. Många som tagit del av det adoptionsspecifika samtalsstödet har önskat att det också ska omfatta behandling. Eftersom samtalsstödet är ett komplement till

den ordinarie hälso- och sjukvården, har 20 adopterade personer hänvisats vidare till annan vård efter första samtalet under 2024. Att erbjuda behandling har inte varit en del av uppdraget men myndigheten anser att det behövs en aktör i samhället som stärker upp en sådan typ av vård.[43]

I våra intervjuer och fokusgrupper betonas att det behövs både terapeutisk kompetens och specifik kunskap om adoption. Många adopterade personer betonar även vikten av att få tillgång till samtalsstöd under lång tid.

12.3.5 Det psykosociala stöd som erbjuds i dag

Det är endast socialtjänsten som har ett särskilt utpekat ansvar att ge stöd och hjälp till adopterade barn och deras familjer efter en adoption. MFoF har ett tillfälligt uppdrag att erbjuda samtalsstöd till adopterade personer och till adoptivföräldrar. Men även andra aktörer såsom till exempel primärvården, elevhälsan, ungdomsmottagningarna och barn- och ungdomspsykiatrin, har ett övergripande ansvar att utifrån sina respektive uppdrag tillgodose det stöd och den vård som adopterade personer och deras familjer behöver.

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för stöd och hjälp under barnets uppväxt

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett ärende om adoption har avgjorts enligt 5 kap. 1 § punkten 9 socialtjänstlagen (2001:453).[44] Bestämmelsen gäller både vid nationell och internationell adoption. I förarbetena står att adoptivbarn och adoptivföräldrar i första hand bör få stöd i de generella verksamheter som finns för alla barn och föräldrar. Men socialtjänsten har en viktig uppgift att hjälpa familjerna vidare till rätt instans i samhället eller att bistå dem, i samverkan med andra när det generella stödet inte är tillräckligt.[45]

[43] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s.14.
[44] 18 kap. 10 § socialtjänstlagen (2025:000), senaste lydelse prop. 2024/25:89.
[45] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 28 och 65 ff.

Enligt MFoF:s allmänna råd bör socialtjänsten boka in ett hembesök hos familjen inom fyra månader från barnets ankomst. Syftet med hembesöket är att identifiera vilket stödbehov som finns och därefter göra en plan för hur stödet till barnet och familjen ska ges. Om barnet inte har uppnått skolåldern, bör utredaren be om sökandens samtycke till att barnhälsovården informeras. Om adoptionen beslutas i svensk domstol, bör socialtjänsten vid lämpligt tillfälle tillsammans med adoptivföräldrarna upprätta en plan för stöd efter adoptionen. I planen bör ingå såväl uppföljande kontakter som andra stödinsatser. [46] Det finns ingen modell för socialtjänstens stöd men i MFoF:s handbok ges exempel på områden som stödet kan omfatta, till exempel stöd i samband med hemkomst, stöd i samspelet mellan barn och adoptivföräldrar, stöd i språkutveckling, rådgivning om samtalet med barnet om adoptionen, rådgivning i samband med förskole- och skolstart, stöd under tonårstiden samt stöd i samband med eget föräldraskap.[47]

Enligt MFoF erbjuder några kommuner i landet särskild rådgivning och stöd, med specifik kompetens kring adopterade personers och adoptivföräldrars behov.[48] Göteborg stad erbjuder en särskild adoptionsrådgivning dit adoptivföräldrar och adopterade personer (tonåring eller ung vuxen) kan få träffa psykolog och samtala kring frågor som rör adoption. Besöken är kostnadsfria för den som bor i Göteborg.[49] Även Stockholm stad erbjuder ett särskilt stöd till adoptivfamiljer genom Duvnäs föräldrastöd som riktar sig till barn 0 till 10 år.[50]

MFoF har ett tillfälligt uppdrag att erbjuda samtalsstöd till adopterade personer och adoptivföräldrar

MFoF har sedan 2020 haft i uppdrag att tillhandahålla adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade personer och adoptivföräldrar.[51] Efter upphandling har samtalsstödet erbjudits via Apoteksgårdens Kognitiva Center AB. Samtalsstödet har bestått av individuella psykoterapeutiska stödsamtal samt gruppsam-

[46] *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*
[47] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 108 ff.
[48] MFoF (2022), *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*, s. 108.
[49] https://goteborg.se/wps/portal/start/omsorg-och-stod/familj-barn-och-ungdom/stod-till-familjen/familjeratt/adoption. Hämtad 24-10-31.
50 https://socialtstod.stockholm/familj-och-barn/duvnas-foraldrastod/. Hämtad 24-10-31.
[51] År 2022 utvidgades uppdraget till att även omfatta målgruppen adoptivföräldrar.

tal som utförts av legitimerade psykoterapeuter och legitimerad psykolog. Stödet ska vara ett komplement till den ordinarie hälso- och sjukvården och innebär alltså inte någon behandling utan omfattar vägledande samtal. Det innebär att personer med behov som bedömts vara mer omfattande än det samtalsstödet kan erbjuda hänvisas vidare till ordinarie hälso- och sjukvård.[52]

Samtalsstödet till adopterade personer omfattar personer från 15 år och uppåt. En förutsättning är att personen är svensk medborgare och adopterad inom landet eller internationellt adopterad till Sverige. Samtalsstödet till adoptivföräldrar har omfattat både de som adopterat nationellt och internationellt, oavsett om adoptionen nyligen genomförts eller om stödet efterfrågats av adoptivföräldrar med vuxna barn.

Den enskilde kan erbjudas maximalt ett samtal per vecka och det är inte möjligt att få individuella samtal och delta i gruppsamtal samtidigt. Det finns inte något maxtak för antal individuella samtal utan tillgång till resurser för uppdraget tillsammans med den enskildes behov styr omfattningen av samtalsstöd till den enskilde. Enligt Apoteksgården innebär frånvaron av maxtak att det skapas en kö. De som söker samtalsstöd i dag får vänta minst en månad, kanske en och en halv månad.[53] Gruppsamtalen består av sex träffar utifrån olika teman. Samtalsstödet är kostnadsfritt.[54]

Samtalen sker i första hand via digitala lösningar. Det är även möjligt att ha samtalet via telefon eller besök på någon av Apoteksgårdens mottagningar i Västmanland, Dalarna och Stockholm. Stödet ska delvis kunna ges utanför ordinarie kontorstid.[55]

Antal personer som fått samtalsstöd

Sedan september 2020 och fram till och med den 31 oktober 2024 har totalt 792 adopterade personer fått samtalsstöd (776 internationellt adopterade och 16 nationellt adopterade). Sedan september 2022 och fram till och med 31 oktober 2024 har totalt 136 adoptiv-

[52] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024, s. 6.
[53] Möte med Apoteksgården den 14 juni 2024.
[54] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024, s. 6.
[55] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024, s. 4.

föräldrar fått samtalsstöd (133 föräldrar internationell adoption och 3 föräldrar nationell adoption).[56]

Fler kvinnor än män har nyttjat samtalsstödet under 2024, både bland adopterade personer och bland adoptivföräldrar. Andelen kvinnor bland adopterade är 80 procent och andelen män 20 procent. För adoptivföräldrar är fördelningen kvinnor och män 65 respektive 35 procent. Skillnaden mellan män och kvinnor kan jämföras med könsfördelningen för samtliga personer som adopterats internationellt till Sverige, där andelen kvinnor är 55 procent och andelen män 45 procent.[57]

Blandade uppfattningar om MFoF:s befintliga samtalsstöd

MFoF:s utvärdering av stödet visar att de som tagit del av stödet är nöjda.[58] Apoteksgården har följt upp samtalsstödet genom en webbenkät till samtliga som tagit del av stödet.[59] Resultaten visade överlag hög tillfredsställelse med stödet, särskilt när det gäller relationen med terapeuter och samtalsmetoderna. Deltagarna lyfte fram stödet som mycket viktigt för deras välmående och relationshantering, samt att de upplevde samtalen som relevanta för att förstå och bearbeta adoptionens unika känslomässiga utmaningar. Individuell utveckling och förbättrad relationell tillfredsställelse var också tydliga positiva effekter, särskilt hos äldre deltagare och kvinnor. Många uppskattade de konkreta verktygen som stödpersonen erbjöd och betonade betydelsen av terapeuternas adoptionsspecifika kompetens. Föräldrarnas kommentarer indikerade att stödet stärkte deras förmåga att bemöta sina barns känslomässiga behov och att relationerna med deras barn förbättras. Vissa deltagare önskade mer struktur och ansikte-mot-ansikte-möten samt efterfrågade flexibilitet i samtalstiderna. Gruppdeltagarna beskrev samtalen som en trygg och stödjande miljö där de kunde dela erfarenheter med andra i liknande situationer, vilket förstärkte deras känsla av gemenskap och tillhörighet. Detta pekar på att stödet upplevdes som menings-

[56] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 3.
[57] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 12.
[58] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). Januari 2024, s. 3 och 13.
[59] Från 2022 har Apoteksgården använt SRS (Session Rating Scale) och ORS (Outcome Rating Scale) som fokuserar på att mäta specifika aspekter som sessionens kvalitet (till exempel relation, mål, metod) och deltagarens psykiska välbefinnande.

fullt och att deltagarna såg det som en central del i att hantera adoptionens komplexa aspekter, både emotionellt och praktiskt.[60]

Chileadoption.se genomförde en egen enkät till sina medlemmar i november 2023 som visar att många då var missnöjda med MFoF:s stöd. Av de 18 personer som hade haft kontakt med MFoF var det nästan ingen som upplevde att de hade fått den hjälp de behövde. På en skala 1–10 var det endast en som angav mer än 5. Av de 18 som svarade var det 13 som angav 1–3 på den skalan.

Företrädare för Apoteksgården beskriver att de inledningsvis fick mycket kritik från vissa adopterade personer. Kritiken handlade bland annat om att någon som själv var adoptivförälder inte borde ha samtal. Medarbetarna var inte beredda på detta, och flera valde att sluta för att de inte ville vara med om det sociala drev som uppstod. Enligt Apoteksgården kommer kritiken från personer som inte varit på samtal, utan bara haft ett samtal om själva samtalen. De som haft samtal har däremot varit mycket nöjda med själva innehållet i samtalet. Den återkoppling de fått på vad som kan förbättras har framför allt handlat om önskan om mer stöd, att det ska vara mer lättillgängligt och utan kö, så att man ska kunna få en tid samma dag.[61]

I Natte Hillerberg och Mattias Strands intervjustudie med adopterade personer har det genomgående framförts kritik mot Apoteksgårdens samtalsstöd. De anser att det inte funnits rätt kompetens och att stödet varit svårtillgängligt. I intervjuerna framkommer att det är många som saknar förtroende för MFoF. Bara att deras logga finns på stödinsatsen kan hindra vissa att söka hjälp.[62]

I våra intervjuer och fokusgrupper har det framkommit blandade uppfattningar om det samtalsstöd som erbjuds genom MFoF. Viss kritik finns mot bristande kompetens och att Apoteksgården har för stark anknytning till adoptivföräldrar. Vissa adopterade personer är också kritiska till att samtalsstödet inte finns utspritt i landet, utan endast på tre orter och digitalt. När det gäller själva samtalen har vissa adopterade personer upplevt att samtalsstöd har fungerat bra. En adopterad person tycker att terapeuten var mycket bra när det gällde att bearbeta känslor av övergivenhet. Hen fick bra ”verktyg” och fick också den tid och de tillfällen hen behövde. En adop-

[60] MFoF (2024), *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024, s. 8.
[61] Möte med Apoteksgården 2024-06-14.
[62] Möte med Natte Hillerberg 2022-06-02.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

terad person som haft samtalsstöd via telefon menar att terapeuten åtminstone haft viss kunskap och förståelse. Hen efterfrågar dock att de fick bedriva terapi och inte enbart samtalsstöd. Andra adopterade personer är missnöjda med samtalsstödet. En person beskriver att hen först fick prata med en som inte alls förstod hens problematik utan felaktigt utgick från att det handlade om anknytningsproblem. Hen blev också erbjuden alltför få samtal – först tre möten, och därefter uppföljning efter ett halvår.

AC har en stödlinje

AC erbjuder samtal för adopterade personer om känslor och tankar kring att vara adopterad. AC erbjuder dock inte terapeutiskt samtalsstöd. Enligt AC tar de emot en stor mängd samtal (cirka fem samtal per dag) och det är många på AC:s kansli som arbetar med stödlinjen. Det är tre heltidstjänster som arbetar med PAS men det är fler som tar emot samtal.[63]

12.3.6 Internationell utblick

Danmark har kontrakterade PAS-rådgivare

I Danmark började man bygga upp PAS-stöd 2007. Ankestyrelsen erbjöd till en början psykologrådgivning till adoptivföräldrar, verksamheten har sedan utvecklats till att också omfatta stöd till barn, stöd till vuxna adopterade personer och utbildning för professionen. En anledning till att man började arbeta med PAS var att många adopterade personer inte fick den hjälp de behövde av primärvården. Adopterade personer var ingen särskild utpekad grupp inom vården.

I det PAS-stöd som Ankestyrelsen i dag erbjuder ingår stöd till adoptivföräldrar, stöd till adopterade personer och stöd till professionen. PAS erbjuds både till nationellt och internationellt adopterade personer. Stödet ersätter inte regionernas ansvar för behandlande vård, utan ska ses som ett adoptionsspecifikt komplement. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom statliga medel. Enligt uppgift från 2022 avsätts cirka 7,5 miljoner DKK årligen till PAS-

[63] Möte med AC 2023-10-23.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

verksamheten. PAS-stödet omfattar inte ursprungssökning, det erbjuds i stället genom adoptionsorganisationerna.

Ansvaret för PAS-programmet ligger på en samordnare på Ankestyrelsen, men den faktiska rådgivningen ges genom cirka 25 PAS-rådgivare som finns i olika delar av landet. PAS-rådgivarna är privata psykoterapeuter eller psykologer med erfarenhet av barns utvecklingsmässiga behov och adopterade barns adoptionsspecifika behov (exempelvis när det gäller anknytning, trauma med mera). Rådgivarna upphandlas inte som i Sverige utan de väljs ut genom en rekryteringsprocess. De rådgivare som erbjuds ingå i PAS-programmet skriver kontrakt med Ankestyrelsen för en viss tid och får ersättning för de rådgivningstimmar som de anlitas. Kontraktet kan förlängas. Av de cirka 25 rådgivarna som i dag är kontrakterade är fem själva adopterade och fem är adoptivföräldrar. Rådgivarna möts regelbundet för handledning, utbildning och kunskapsutbyte under ledning av en person på Ankestyrelsen. Gruppen har på så sätt utvecklat en gemensam metod- och kunskapsbas som ägs av PAS-programmet vid Ankestyrelsen. Enligt uppgift håller terapeuterna på länge och gruppen är sammansvetsad vilket gör att det kan vara svårt att komma in som ny. Ankestyrelsen behöver nu göra en nyrekrytering och har 140 sökande, varav ett urval kallas till intervju. Hänsyn tas till hur de passar in i gruppen och om de kan bidra med sin expertis inom PAS-programmet.

PAS-rådgivaren betalas 1 000 danska kronor per rådgivningstillfälle genom Ankestyrelsen. Den enskilde betalar 100 danska kronor per individuellt rådgivningstillfälle. Vuxna adopterade personer behöver signera ett dokument hos PAS-rådgivaren efter varje session. Rådgivaren får sedan betalt genom att uppvisa denna dokumentation som skickas in med faktura till Ankestyrelsen.

Stöd till adopterade personer

Stödet till adopterade personer omfattar samtalsgrupper för barn (upp till 18 år), PAS-rådgivning till vuxna adopterade personer (över 18 år) och samtalsgrupper för vuxna adopterade personer (över 18 år).

Samtalsgrupperna för barn ger barnen möjlighet att träffa andra adopterade i ungefär samma ålder och prata om bland annat tankar

209/25 Remiss - Sveriges internationella

och känslor kring att vara adopterad och om tillhörighet och relation till vänner, familj och skola. Syftet är att stärka barnets identitetsutveckling. Barngrupperna träffas var 14:e dag under ledning av två terapeuter.

Inom PAS-stödet erbjuds också individuell PAS-rådgivning till vuxna adopterade personer med adoptionsrelaterade utmaningar. Rådgivningen ges genom de cirka 25 PAS-rådgivare med adoptionsspecifik kompetens som finns i olika delar av Danmark. För att få rådgivning skickar den adopterade personen in en ansökan till Ankestyrelsen. När ansökan beviljats kan den adopterade personen ta kontakt med någon av PAS-rådgivarna. Varje tillfälle kostar 100 danska kronor. För samtalsstödet till vuxna adopterade sattes till en början en gräns på 8 samtal per individ, men undantag har getts och ges och det finns personer som fått upp till 20 samtal eller mer.

Utöver den enskilda rådgivningen för vuxna erbjuds också gruppsamtal för vuxna adopterade personer. Grupperna träffas upp till 15 gånger under tre timmar per gång. I grupperna utbyts tankar, känslor och erfarenheter med andra adopterade personer. Man arbetar också med olika relevanta teman under vägen. Det finns grupper för adopterade personer som har barn och grupper för dem som inte har barn. För att delta i en grupp anmäler man sig, man måste delta i ett individuellt samtal med en PAS-rådgivare för att se om samtalsgrupp är rätt insats för den enskilde. När det finns tillräckligt många anmälningar (upp till åtta personer) startar gruppen. Deltagandet är gratis.

Stöd till adoptivföräldrar

Stöd till adoptivföräldrar omfattar en obligatorisk del och ingår i prövnings- och godkännandeprocessen inför adoption (fas 4). Syftet med den obligatoriska PAS-rådgivningen till adoptivföräldrar är att stödja den goda adoptionsprocessen för barnets bästa. Den omfattar tre timmar rådgivning före adoption och tre timmar efter adoptionen (inom de första tre månaderna efter att barnet kommit till Danmark). Föräldrarna får även information om de stödtjänster som finns. Utöver den obligatoriska PAS-rådgivningen erbjuds adoptivföräldrar sedan 2016 även 20 timmar rådgivning per adopterat barn upp till barnet är 18 år. Vid rådgivningen tas olika

frågor om adoption och att vara adopterad upp. Det erbjuds också föräldragrupper för föräldrar med tonåringar och temaeftermiddagar inom ämnen som förberedelse inför adoption och rasism.

Stöd till professionen

Inom ramen för PAS-programmet erbjuds också utbildning till professionen i adoptionsspecifika frågor. Utbildningen, som är fyra timmar lång, hålls av PAS-rådgivare, är gratis och vänder sig till handläggare, sjuksköterskor, psykologer med flera vid skolor, kommunernas socialtjänst och universitet.

Utbildningen är allmän, specifika frågor kan diskuteras men inte enskilda fall. Erfarenheten är att utbildningen kan tillgodose kunskap om alla barn som haft en svår start i livet. Även här görs anmälan till Ankestyrelsen.[64]

I Norge ansvarar Bufetat öst för samtalsstöd till adopterade

I Norge har Bufetat i region öst i uppdrag att erbjuda PAS. Bufetat region öst erbjuder telefonrådgivning för adopterade, adoptivfamiljer och för professionen som är öppen fyra timmar om dagen, fyra dagar i veckan.

De erbjuder även samtalsstöd för adopterade personer över 16 år. Samtalsstödet ska dock utvidgas till att även omfatta adoptivföräldrar.[65] Samtalen utförs av terapeuter med lång erfarenhet av familjevård och barnskydd men de har inte haft särskild adoptionsspecifik kompetens från början. Terapeuterna har tystnadsplikt. Samtalsstödet tillhandahålls främst som digitala stödsamtal via Teams. Det finns även möjlighet till fysiska samtal på två orter i Norge (Oslo och Østfold). Det är möjligt att få sex videosamtal på 45 minuter och samtalen är gratis. Enligt Bufdir behöver de kunna erbjuda åtta timmar för att täcka de flestas behov.[66] Samtalen är inte behandlande och terapeuterna varken utreder, ställer diagnoser eller gör

[64] Avsnittet bygger på information på Ankestyrelsens hemsida www.ast.dk, hämtad 2024-10-28, anteckningar från möte med ansvarig för PAS på Ankestyrelsen 2022-09-01 och 2024-06-10 samt Socialstyrelsen (2022), s. 51–52.
[65] E-post till Adoptionskommissionen från Bufetat region öst 2025-01-27.
[66] Bufetat (2024), *Underveisrapport. Samtalestøtte til adopterte og Foreldrekurs til adoptivforeldre*. Oppdrag 1.9.2 og 1.9.3 – Disponeringsbrev 2024, s. 15.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

medicinska bedömningar. Om den adopterade personen behöver vård och behandling (psykisk helsehjelp) kan samtalsterapeuten utfärda ett utlåtande som den adopterade personen kan ta med till sin husläkare. Endast husläkare kan remittera vidare till annan sjukvård.[67]

I Nederländerna erbjuds upp till fem individuella samtal gratis

Nederländernas expertcentrum för internationella adoptioner, INEA, ansvarar för stöd till adopterade och deras familjer.[68] Barn och familjer erbjuds ”Video home training” hemma hos familjer. Dessa program kan variera i omfattning beroende på familjens behov. INEA erbjuder även upp till fem individuella samtal på cirka en timme med en specialiserad rådgivare. Samtalen är gratis. Om en person skulle återkomma efter avslutad samtalsserie gör INEA en individuell bedömning av om ytterligare samtal ska erbjudas eller om personen behöver stöd inom den ordinarie hälso- och sjukvården. INEA erbjuder även gruppsamtal med adoption som tema.[69] Även vårdgivare, skolor och andra yrkesverksamma kan kontakta INEA för konsultation och kompetensutveckling. INEA organiserar även olika evenemang för adopterade personer och yrkesverksamma för att öka kunskapen om adoption.[70]

12.4 Adoptionsspecifik kunskap inom hälso- och sjukvården

12.4.1 Adoptionsspecifik kunskap inom den allmänna hälso- och sjukvården och den psykiatriska vården

I våra intervjuer har både adopterade personer samt psykologer, psykoterapeuter och forskare framfört att det finns för lite kunskap om adoptionsrelaterade frågor hos de yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården som möter individer med adoptionserfarenhet, till exempel MVC, BVC, BUP, ungdomsmottagningar, primärvården och den specialiserade vården samt inom den kommunala hälso- och sjukvården.

[67] https://www.bufdir.no/adopsjon/samtalestotte-til-adopterte/. Hämtad 24-10-25.
[68] INEA tog över detta ansvar 2025 från Foundation Adoption Services (Fiom).
[69] E-post till Adoptionskommissionen från INEA 2025-02-27.
[70] E-post till Adoptionskommissionen från INEA 2025-01-16.

Många adopterade personer i våra fokusgrupper och intervjuer lyfter behovet av specialiserad psykiatri och BUP som kan frågor om adoption och trauma. Flera anser att hälso- och sjukvården bör erbjuda adopterade personer traumaterapi och att begreppet adoptionstrauma införs. En psykoterapeut anser att det inom psykiatrin behövs en bättre förståelse för hur man ska bemöta adopterade personer. Om man jobbar på en psykiatrisk klinik så träffar man för få adopterade personer för att få upp en kunskapsbas. En psykolog anser att den allmänna vården åtminstone behöver ha en miniminivå av adoptionsspecifik kompetens; att man har på sig särskilda ”glasögon” och kan ställa frågor i mötet med en adopterad person.

Screening för ärftliga sjukdomar

Flera adopterade personer efterfrågar kostnadsfri hälsoundersökning till adopterade personer och generell DNA-screening för att få kännedom om ärftliga sjukdomar. Adopterade personer får ofta frågor om ärftliga sjukdomar och sjukdomshistorik som de inte kan besvara och utan att de erbjuds extra prover för att ta reda på det. En adopterad person uttrycker sig så här:

> Ibland får man frågan ”har ni cancer i släkten?” När man säger ”jag är adopterad” så blir det ingen uppföljning på det, så att man får det där extra blodprovet för att få reda på om man har anlag för olika cancersorter eller diabetes eller så.

Flera adopterade personer önskar att de kunde erbjudas kostnadsfri screening för de vanligaste och farligaste sjukdomarna och i de fall det finns en känd risk. En person anser att adopterade personer borde erbjudas ett blodprov vid en viss ålder, för att söka efter ett antal genetiska sjukdomar som man vet är vanliga för olika ursprungsländer.

> Sverige har tagit hit de adopterade, då borde också sjukvården och de insatser som görs vara avgiftsfria eller ligga på en så låg avgiftsnivå så att alla kan ta del av den.

12.4.2 Det finns ett särskilt barnhälsovårdsprogram för internationellt adopterade barn

I Rikshandboken för barnhälsovård[71] finns ett särskilt avsnitt som handlar om särskilda anpassningar av barnhälsovårdsprogrammet för internationellt adopterade barn. Av programmet framgår att barn som kommer till Sverige genom internationell adoption ska undersökas av läkare senast 14 dagar efter ankomst. Hälsoundersökningen sker oftast på en vårdcentral, en hälsocentral eller en lokal asyl- eller flyktingmottagning. Vid hälsoundersökningen ska det bedömas om barnet har smittsamma sjukdomar, om en åldersutredning behöver göras samt behov av kompletterande vaccinationer.

Familjen ska även erbjudas hembesök av BHV-sjuksköterska och eventuellt annan lämplig profession såsom BHV-psykolog, familjevägledare eller socionom med koppling till förebyggande socialtjänst. Bedömning samt stöd och rådgivning ska ges till föräldrarna avseende tillväxt, hälsa, utveckling, nutrition och föräldra-barnkontakt. Även hörselundersökning samt undersökning av tandhälsa ska erbjudas. Familjen ska erbjudas mottagningsbesök med BHV-sjuksköterska eller teambesök med BHV-läkare för vaccinationsplanering. Efter dessa inledande undersökningar ska familjen erbjudas mottagningsbesök med BHV-sjuksköterska en gång i månaden eller efter föräldrarnas önskemål för utvecklingsbedömning samt stöd och rådgivning avseende tillväxt, hälsa, utveckling, sömn, nutrition, stimulans, föräldra-barnkontakt och barnsäkerhet.[72]

[71] Rikshandboken i barnhälsovård innehåller metoder och riktlinjer för svensk barnhälsovård samt aktuell och kvalitetssäkrad kunskap om barns hälsa och utveckling. Rikshandboken görs på uppdrag av Sveriges regioner och kommuner (SKR).
[72] https://www.rikshandboken-bhv.se/halsobesok/barnhalsovard-for-internationellt-adopterade-barn/. Hämtad 2024-10-21.

12.5 Forum för erfarenhetsutbyte

12.5.1 Adopterade personer efterfrågar mötesplatser att dela erfarenheter

Våra intervjuer och fokusgrupper visar att det finns behov av forum/mötesplatser för adopterade personer att få mötas och dela erfarenheter med andra. Det finns behov av både gruppsamtal på olika teman som leds av en samtalsledare och andra, mer informella träffar.

Även barn till adopterade personer kan behöva dela erfarenheter med varandra. En av våra intervjupersoner har uttryckt att barn till adopterade personer kan behöva en ”bro” eller ”brygga” till det kulturella arv som man ryckts ifrån.

Samtalsgrupper för adopterade personer

I våra fokusgrupper framfördes att det vore bra om det fanns särskilda samtalsgrupper för adopterade personer. Flera framhåller att det är viktigt att den som håller i samtalen själv är adopterad men samtidigt är en neutral part. Flera adopterade personer har lyft fram att många inte känner sig bekväma i de forum/grupper som organisationerna har haft. En person uppfattar att det varit som ”klagoforum”, och vill att det ska vara framåtsyftande.

I samtalen skulle man exempelvis kunna få prata om sin identitet som adopterad och få stöd i olika livsfaser som till exempel tonåren, när man själv får familj, när ens föräldrar går bort. Samtalsgrupper kan också formeras efter land eller kontinent. Personer i vår referensgrupp framhåller att det är värdefullt att få stöd i det kulturella, att lära känna sitt land och få umgås med andra från samma ursprungsland. En person uttrycker:

> Det är viktigt det där, att vara i rum där alla ser ut som jag.

David Asplund skriver i sin masteruppsats i socialantropologi att många adoptivföräldrar av välvilja har försökt få sina adopterade barn att känna sig inkluderad och socialiserat barnet till att bli svensk. Vissa adopterade personer tar avstånd från sådant som har med ens ursprungsland att göra medan andra hittar olika sätt att återknyta till det, till exempel genom att lära sig språket, fästa vikt vid doku-

mentation och foton, resa tillbaka och uppleva kulturen eller träffa andra med samma ursprung.[73]

Mötesplatser, träffar och lägerverksamhet

Många adopterade personer upplever att det är värdefullt att få träffa andra adopterade personer, få känna samhörighet, träffas mer lättsamt, göra saker tillsammans och prata om annat än just adoptionen. Personer i vår referensgrupp framhåller att det sociala stödet kan förebygga den psykiska ohälsan.

En möjlighet är att organisera träffar i befintliga organisationer som finns lokalt ute i landet, till exempel ABF. En annan möjlighet är att organisationer för adopterade anordnar grupper och sociala träffar. De föreningar som får ekonomiskt stöd är dock ofta till för vuxna adopterade, det saknas organisationer för barn och ungdomar. En person som under lång tid arrangerat lägerverksamhet för adopterade ungdomar menar att det har varit väldigt bra för ungdomarna. Han menar att även vuxna adopterade efterfrågar lägerverksamhet. Det är dock endast organisationer som kan söka statligt stöd för lägerverksamhet.

Många adopterade personer beskriver att de själva har haft mycket värdefull kunskap av just utbyte med andra adopterade personer. Flera har uppskattat att de under sin uppväxt fick delta i träffar med adopterade personer från samma land och då fick träffas och dela erfarenheter. En intervjuperson tänker att det vore bra om alla adopterade personer fick tillgång till sådana träffar eftersom många adopterade barn och unga växer upp i en väldigt vit miljö där det är svårt att hitta andra att känna igen sig i. En annan tror att det hade varit bra att få vara i en miljö med andra adopterade personer, men hens föräldrar ordnade inte något sådant utifrån synsättet att ”alla är människor”.

Flera adoptivföräldrar framhåller hur viktig öppna förskolan Spira, som var inriktad på just adoptivfamiljer, har varit för dem och deras barn. En adoptivförälder menar att det var otroligt viktigt för hens barn att AC sammanförde dem med en annan familj som adopterat från samma land.

[73] D. Asplund (2023), *The negotiation and crafting of identity among transnational and/or transracial adult adoptees in Sweden*. Stockholms universitet, Socialantropologiska institutionen.

Konton på sociala medier

Det finns flera Facebookgrupper och andra konton på sociala medier som kan vara ett stöd och där adopterade personer kan dela erfarenheter. Vissa av dessa konton är landspecifika.

Våra intervjupersoner har blandade erfarenheter av dessa olika konton. Flera har haft svårt att hitta rätt slags forum för att träffa andra adopterade personer. Dels har vissa som kommer från mer ”ovanliga” adoptionsländer haft svårt att hitta grupper, dels kan man ha olika förväntningar och behov. Vissa vill umgås, äta mat från ursprungslandet och prata om landet och kulturen, medan andra snarare vill prata om adopterade personers rättigheter och hur man kan få politiskt genomslag.

Många efterfrågar en fysisk mötesplats

Möjligheten att delta i erfarenhetsutbyten behöver vara lättillgängligt. Vissa värdesätter digitala träffar just på grund av enkelheten, medan andra föredrar fysiska träffar för att de tänker att det ger något mer. Både unga och äldre adopterade personer (även partners till adopterade) framhåller betydelsen av att det finns en fysisk plats – inte minst en plats för ungdomar – att mötas:

> Ett ställe att ses och fika, en sådan enkel grej, på ett bibliotek eller bokcirkel.

En psykoterapeut som mött många adopterade personer har också fångat upp att det är viktigt för adopterade personer att det finns en fysisk plats med till exempel bibliotek, kaffe och föreläsningar/informationsmöten. Hon menar att det kan vara läkande med en fysisk plats:

> Då säger till och med svenska staten att vi har en egen plats – för en grupp som inte har en hemvist i världen. /…/ Ett manifest, här får jag finnas, ta en kopp kaffe.

Organisationer för adopterade lyfter i en skrivelse till Adoptionskommissionen fram behovet av ett bibliotek för litteratur, forskning och även konstnärligt material kopplat till frågor om adoption.[74]

[74] Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO. *Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade*. Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Många efterfrågar särskilt mötesplatser för adopterade ungdomar, där de kan mötas och dela erfarenheter. En ung intervjuperson anser att det viktigaste stödet för adopterade ungdomar skulle vara att få känna gemenskap, att kunna spegla sig i andra adopterade personer, ta del av andras upplevelser. Hen önskar att det fanns en plats man kan gå till för att möta andra adopterade barn och ungdomar som man kan spegla och känna igen sig i, hänga och lära känna varandra samt ta del av information och fakta om adoption, få del av andras upplevelser, få veta om själva processen, hur man söker sina rötter. Det kan finnas bibliotek med böcker med fakta och självbiografier, lek- och pysselrum, samtalsrum och vilrum. Hen för fram ett förslag om att det kan samlas i ett ”Adopterades hus”. Men det skulle även kunna vara på fritidsgårdar eller inom en organisation som till exempel Bris. Den personal som möter ungdomarna bör själva vara adopterade och inte allt för långt ifrån i ålder. Det kan både vara unga vuxna utan särskild utbildning samt utbildad personal, som till exempel kuratorer. De som erbjuder stöd bör förutom att vara adopterade även vara kunniga, engagerade, aktiva och uppsökande. Man ska kunna ställa frågor om adoption och få svar och att ha möjlighet till fördjupat stöd.

12.5.2 De mötesplatser som finns i dag

Organisationer för adopterade erbjuder olika former av mötesplatser för sina medlemmar

Organisationer för adopterade anordnar olika former av träffar och evenemang för sina medlemmar. Det kan till exempel vara föreläsningar, bokcirklar och studiecirklar, samtalsgrupper för medlemmar både online och fysiskt samt sociala tillställningar.

Adoptionsorganisationerna anordnar föreläsningar och andra aktiviteter

AC anordnar olika föreläsningar, ibland är de enbart för medlemmar och ibland är de öppna för alla som vill delta. AC:s lokalavdelningar anordnar även sociala tillställningar och aktiviteter.

Webbsidor och konton på sociala medier

Det finns flera webbsidor[75] och konton på sociala medier som drivs av adopterade personer. Det finns flera olika typer av konton. Vissa handlar om adoption och adopterade personers rättigheter, medan andra är mer landspecifika och handlar om landet och kulturen.

12.6 Stöd vid ursprungssökning

12.6.1 Ursprungssökning handlar både om biologiskt och kulturellt ursprung

Att söka sitt ursprung kan både handla om att söka sitt biologiska och sitt kulturella ursprung. Ursprungssökning kan handla om allt från att begära ut sina adoptionshandlingar här i Sverige och i sitt ursprungsland till att göra en återresa för att söka efter eller återförenas med sin ursprungliga familj eller uppleva sitt första lands kultur, geografi och språk. Enligt HCCH är gränsöverskridande samarbete mellan ursprungsstater och mottagande stater nödvändigt när vuxna adopterade personer söker sitt ursprung, vilket är en livslång process.[76]

Rätten till identitet är en mänsklig rättighet men behovet av att söka sitt biologiska ursprung varierar

Rätten till identitet är en mänsklig rättighet och att inte veta vem man är och var man kommer ifrån upplevs för många adopterade personer som oerhört stressande och påfrestande.

Behovet av att söka sitt ursprung är dock mycket individuellt. Vissa tycker att kännedom om sitt biologiska ursprung är mycket viktigt. Andra tycker inte det. En del är kluvna till frågan. Vissa är nyfikna på sin ursprungliga familj men samtidigt osäkra på om de vill få vetskap. Man kan vara rädd för konsekvenserna och känna sig osäker på vad man ska göra med informationen. Flera beskriver en saknad och en längtan efter att få känna igen sig, både vad gäller personlighet- och ansiktsdrag, i någon annan. Intresset för ursprungs-

[75] Se till exempel https://www.adopterade.se/. Hämtad 2024-11-27.
[76] HCCH (2008), *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide No.1*, s. 125.

sökning kan även förändras över tid. Vi har mött flera adopterade personer som säger att de varit helt ointresserade fram till en viss tidpunkt, då det i stället blivit mycket viktigt. Enligt HCCH finns det exempel på att en 96 år gammal adopterad person sökt efter sitt födelsebevis.[77]

Adoptivföräldrarnas inställning och förmåga att stötta varierar

Det varierar hur adoptivföräldrar ställer sig till sina barns ursprungssökning. En del har svårt att prata om det medan andra adoptivföräldrar är intresserade och stöttar sina barn. Adopterade personer uppger att det ibland finns en skam gentemot adoptivföräldrarna när de vill söka sitt ursprung, det kan ta flera år innan föräldrarna accepterar att den adopterade personen vill söka sitt ursprung. En del adopterade personer börjar sin sökning först när adoptivföräldrarna är döda. Det kan bero på lojalitet till adoptivföräldrarna och en rädsla för att de ska bli sårade eller känna sig ifrågasatta. Men det kan också bero på att adopterade personer kan känna sig väldigt ensamma efter adoptivföräldrarnas död och då kan behovet av att få kunskap om den ursprungliga familjen öka.

12.6.2 Det efterfrågas både praktiskt och ekonomiskt stöd vid ursprungssökning

I våra intervjuer och fokusgrupper framgår att det behövs vägledande, praktiskt och ekonomiskt stöd i ursprungssökning:

> Att söka sina rötter är ett känslomässigt och praktiskt heltidsarbete, vilket många inte förstår.

Adopterade personer efterfrågar ett professionellt stöd av en statlig och neutral aktör. Samtidigt är det viktigt att den som hjälper till med ursprungssökning har kulturell förståelse, eller knyter till sig personer som har det. MFoF framhåller att det är viktigt att säkerställa ett långsiktigt stöd i ursprungssökning. De menar att behovet kommer att finnas kvar under lång tid, även om antalet adoptioner minskar. Flera adopterade personer framför att staten ska bekosta ursprungssökning eftersom staten medverkat till adoptionerna och

[77] HCCH (2008), s. 123.

att den som blivit adopterad inte själv har valt att komma hit. En adopterad person säger:

> Adoptivföräldrar får bidrag för att adoptera, jag får inget för att söka mina rötter.

Den nederländska utredningen, den så kallade Joustra-kommittén, genomförde en enkätstudie som visade att ungefär 1 av 3 av de adopterade personer som samlat in ytterligare information om sin bakgrund, hade upptäckt att uppgifterna i deras adoptionshandlingar, avseende exempelvis datum och födelseort, namn på ursprungsföräldrar samt uppgifter om anledningen till adoptionen var fel. Om informationen i adoptionsdokumenten är falsk blir ursprungssökningen givetvis ännu mer komplicerad och tidskrävande.[78]

Tillgång till adoptionshandlingar

Många adopterade personer beskriver att det är svårt att få tillgång till sina adoptionshandlingar. Ett problem i dag är att informationen finns på många olika ställen vilket gör att adopterade måste kontakta flera olika instanser: socialtjänsten, tingsrätten, Skatteverket, Migrationsverket, Riksarkivet, stadsarkiv och adoptionsorganisationer.

Det är även svårt att få tillgång till adoptionsdokument från ursprungslandet. En adopterad person från Colombia beskriver att ICBF erbjuder stöd som ser bra ut ”på pappret”. Myndigheten förvarar alla dokument, kan lämna ut dokument och erbjuder sig att gratis söka efter biologisk familj. Men i praktiken är det svårt att få hjälp av ICBF. En adopterad person från Indien beskriver att hen fått besked av barnhemmet att alla dokument förstörts i en översvämning. Även adopterade personer från andra länder uppger att de fått svaret att dokumenten är förstörda genom översvämningar och bränder eller att de blivit uppätna av råttor. En adopterad framför att arkiven i ursprungsländerna behöver digitaliseras, annars riskerar adoptionshandlingarna att gå förlorade och att Sverige behöver ”trycka på” ursprungsländerna i den frågan. Flera adopterade personer framför att det behövs hjälp med översättning samt tolkning av vad som står i adoptionsdokumenten.

[78] D. Deijle (2024), *The struggle towards collective justice through financial compensation for intercountry adoptees in the Netherlands*. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 217 och 219.

Adopterade personer efterfrågar ”en väg in” till adoptionsdokumenten. En aktör som har kunskap om var adoptionshandlingar kan finnas och som kan guida den adopterade personen rätt.

Praktiskt stöd i ursprungslandet

De adopterade personer som vi har intervjuat beskriver hur svårt det är att söka sitt ursprung på plats i ursprungslandet. Det handlar om språkliga och kulturella hinder men även svårigheter med att veta ”hur man tar sig fram” hos myndigheter och andra institutioner. Flera adopterade personer berättar att de har fått värdefull hjälp i ursprungslandet av andra adopterade personer eller av enskilda personer som erbjuder stöd i ursprungssökning. Flera adopterade personer ser dock att det finns vissa risker med att privatpersoner hjälper till, till exempel att de inte alltid har full förståelse för vilka konsekvenser röttersök kan få för de ursprungliga familjerna. Adoptionen kan vara en familjehemlighet som avslöjas. En adopterad person beskriver att hen inte vill lämna ut information till främlingar eftersom hen inte vill riskera säkerheten för sin mor. Det kan också vara svårt att veta vilka man kan lita på eftersom en del av dessa aktörer har ekonomiska intressen och tar mycket betalt för att hjälpa till.

Adopterade personer efterfrågar ett praktiskt och handfast stöd på plats i ursprungslandet. Det skulle till exempel kunna vara en utsedd kontaktperson i ursprungslandet som adopterade personer kan vända sig till. Det skulle även kunna vara en statlig aktör som kan informera och hänvisa till personer som kan bistå med ursprungssökning, en slags kvalitetssäkring. En variant är att ursprungssökningen sker i samarbete med de svenska ambassaderna i ursprungsländerna. De skulle kunna stötta adopterade personer vid återresa, ge tips på lokala personer som kan guida och hjälpa till, ha kunskap om var man hittar sina dokument, göra sökningar i register, bistå i DNA-undersökning, bedöma risker och förbereda den ursprungliga familjen inför en återförening.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Stöd i samband med återförening

Att återförenas med sin ursprungliga familj är en komplex process. Ibland ser den adopterade personens behov och den ursprungliga familjens behov olika ut. Det händer att den ursprungliga familjen inte vill ha kontakt eller vill hålla kontakten hemlig. Ibland vill den adopterade personen ha information om sin ursprungliga familj men är inte redo för en relation. Skillnader i kultur och förståelse för vad det innebär att vara en familj, kan skapa missförstånd och konflikter i relationen. Även förväntningar på ekonomisk försörjning kan bidra till att komplicera relationen. Familjens förklaringar till orsakerna till adoptionen kan vara partiell eller motstridig. Och framför allt kan språket vara ett stort hinder för att kunna kommunicera och förstå varandra fullt ut. Våra intervjuer och fokusgrupper visar att adopterade personer och deras familjer behöver hjälp och stöd i samband med en återförening.

Företrädare för Apoteksgården beskriver att det händer mycket i samband med möten i ursprungslandet och att det ofta är smärtsamt och väcker existentiella frågor kring den egna identiteten: ”Vem är jag, hur skulle mitt liv sett ut om jag varit kvar?” Företrädare för AC menar att ”man tror att det är klart när man hittat sin ursprungsfamilj, men det är då det börjar”. Reaktioner hos den adopterade personen kan också komma långt efter en återförening.[79] En adopterad person beskriver hur smärtsamt det kan vara:

> Något som man bör få hjälp med är när man har hittat sin biologiska familj. Då får man ofta en otrolig ryggsäck av sorg och smärta för att de har blivit av med sitt barn. Det blir som en dubbel ryggsäck att bära. Dels sitt eget trauma och det man upplevt genom hela livet i ett annat land. Och sedan får man bära sina biologiska föräldrars smärta och sorg.

I våra fokusgrupper har adopterade personer även lyft fram behovet av stöd om den ursprungliga familjen inte vill träffas. Eller tvärtom, stöd om man själv har blivit uppsökt av en förälder som vill ha kontakt, men man själv inte vill. Man kan behöva få stöd i att fatta rätt beslut och hantera känslor. En person i vår referensgrupp påpekar att det är en livsavgörande situation som kan röra upp känslor, och att man som adopterad ska kunna säga ja eller nej till kontakt. Det kan också finnas ursprungsföräldrar som anser att den

[79] Möte med AC 2023-10-26.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adopterade ska bistå familjen ekonomiskt vilket man kan behöva hjälp att hantera.

Även de ursprungliga familjerna måste få stöd i samband med en återförening

Flera av våra informanter betonar att de ursprungliga familjerna behöver förberedas och få stöd inför en återförening. Det krävs fingertoppskänsla inför kontakten med ursprungsföräldrarna och de har ofta inte tillgång till professionellt stöd. Flera adopterade personer framhåller att ursprungsföräldrarna ofta är mycket utsatta och att deras rättigheter måste tillgodoses. En adopterad person berättar att hen haft kontakt med sin koreanska familj sedan 1990-talet, men att hens mor inte ville träffas vid det senaste besöket för att det var för jobbigt. Vår intervjuperson tror att det beror på att adoptionskritiken är så massiv i Sydkorea nu. Det gör något med alla mödrar som har lämnat bort sina barn. Det finns en oerhörd skuld och skam och de är rädda för att deras bortadopterade barn ska vara arga.

Ekonomiskt bidrag till ursprungssökning och återresa

Att söka sitt ursprung är ofta förenat med stora kostnader för den adopterade personen. Det handlar om kostnader för översättning av dokument (såväl dokument som finns i adoptionsakten i Sverige som i ursprungslandet), DNA-test, resor till och boende i ursprungslandet samt anlitande av tolk. Flera adopterade personer är kritiska till att de själva är tvungna att betala dessa kostnader. Dels för att det inte varit deras val att bli adopterade till ett annat land, dels för att det ofta är avsaknad av eller felaktiga uppgifter i dokumentationen, som gör ursprungssökningen så svår och kostsam.

Bidrag till återresa

Adopterade personer, och även AC[80], efterfrågar ekonomiskt bidrag för att kunna göra en återresa till sitt ursprungsland. För vissa handlar en återresa om att försöka hitta sin ursprungliga familj, andra vill göra en resa för att återknyta kontakten med landet, språket och kulturen. För vissa adopterade kan möjligheten att återvända till sitt ursprungsland ge en lättnad från de utmanande existentiella frågorna. En återresa kan hjälpa till att ge en mer komplett bild av den adopterades identitet och historia och även omskapa deras livshistoria och ge en känsla av sammanhang. Hur en person ser på sin livshistoria och känsla av sammanhang har en betydande roll för personens hälsa och välbefinnande.

Flera adopterade personer betonar att en återresa inte är en ”semesterresa”. Dels för att en återresa är förknippad med särskilda kostnader till exempel för tolk, besök på myndigheter och anlitande av personer som hjälper till praktiskt på plats i landet. Men också för att en resa till sitt födelseland handlar om identitet. En adopterad person beskriver att det gav hen en lugnande känsla att få åka tillbaka och se hur staden såg ut och hur människorna där fungerade och levde sina liv.

Vissa vill även kunna få möjlighet att resa tillbaka tillsammans med sina barn. En adopterad person med mycket små ekonomiska resurser säger:

> Tänk om jag aldrig tar mig dit. Jag har tänkt det i så många år, men det har inte blivit än.

Flera adopterade personer jämför med det adoptionsbidrag på 75 000 svenska kronor som adoptivföräldrar kan söka från Försäkringskassan efter en internationell adoption. En person har framfört att detta förslag mött motstånd utifrån argumentet att ett sådant bidrag skulle vara svårt att administrera och att det skulle bli orättvist då kostnader för röttersök och återresor skiljer sig åt beroende på ursprungsland. Samtidigt har adoptionsbidraget varit det samma för alla adoptivföräldrar, oavsett land och adoptivföräldrarnas inkomst. Ett annat förslag är att staten kan ge ett behovsprövat bistånd för att göra möjligheten till återresor mer jämlika. De som har störst

[80] Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP), https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf, nedladdad 2024-10-28.

behov av en återresa kanske har sämst ekonomiska förutsättningar att göra den. Det har även framförts att de adoptionsorganisationer som fortfarande bedriver adoptionsrelaterad verksamhet ska bidra med ekonomiskt stöd till de personer som har adopterats internationellt.

Ursprungliga familjer efterfrågar ekonomiskt stöd för att kunna resa till Sverige

I våra intervjuer med familjer i Chile efterfrågade de ekonomiskt stöd för att kunna besöka sina barn eller syskon i Sverige. En kvinna berättade att hennes syster inte har möjlighet att köpa en flygbiljett och åka till sin dotter i Sverige som hon nyligen återsett digitalt. Två syskon som har en bror i Sverige frågade:

> Kan svenska staten hjälpa oss att besöka vår bror i Sverige? Vi har inte råd med det.

12.6.3 Det stöd som erbjuds i dag

MFoF har ett särskilt ansvar att ge individuellt stöd till vuxna adopterade personer som söker sitt ursprung. Även de auktoriserade adoptionsorganisationerna och föreningar/nätverk för adopterade erbjuder visst stöd. Socialtjänsten bör erbjuda råd och stöd i samband med att en adopterad person begär att få ta del av uppgifter om sin adoption.

MFoF erbjuder individuellt stöd till ursprungssökning

MFoF har sedan 2020 arbetat med särskilda regeringsuppdrag i syfte att ge individuellt stöd till internationellt adopterade personer som söker sitt ursprung.[81] Under 2023 blev det klart med en långsiktig finansiering för stöd vid ursprungssökning, genom att kostnaderna lagts till myndighetens ordinarie anslag. Beslutet innebär att inter-

[81] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning. Slutrapport januari 2022.* Regeringsuppdrag S2019/05315/RS (delvis) och *Slutrapport. Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis) Januari 2024.

nationellt adopterade personer i Sverige fortsatt kommer erbjudas individuellt stöd vid ursprungssökning.

Det stöd som MFoF erbjuder vid ursprungssökning är kostnadsfritt och begränsat till personer över 18 år. Det individuella stödet avser i första hand ett vägledande stöd i sökprocessen, det vill säga hjälp till självhjälp, men kan även avse praktiskt och i viss mån ekonomiskt stöd. MFoF:s utredare arbetar från Sverige och gör inte några resor till ursprungslandet för att till exempel söka efter personer.

Ett vägledande stöd kan exempelvis handla om att få hjälp med att skapa en struktur i sökandet, få stöd med att läsa innehåll i adoptionshandlingar, söka efter information som kan vara värdefull för ett fortsatt sökande eller få information om olika sök- och kontaktvägar i ursprungslandet. Det praktiska stödet kan exempelvis handla om att få hjälp att formulera en text att skicka till en myndighet eller organisation i ursprungslandet, bedöma vilka uppgifter eller dokument som kan vara lämpliga att bifoga vid en ansökan eller stöd i samband med kontakt med andra länders myndigheter. Det ekonomiska stödet innebär möjlighet att få adoptionshandlingar översatta från ursprungslandets språk till svenska och möjlighet till telefontolk vid den första kontakten i samband med en återförening. Utöver detta bidrar MFoF inte med någon ekonomisk ersättning till adopterade eller deras familjer, till exempel i form av bidrag till återresor.

Adopterade personer önskar mer stöd än det MFoF erbjuder

I våra intervjuer har flera uttalat att det behövs mer stöd i ursprungssökning än vad MFoF kan erbjuda. Flera beskriver att MFoF svarat att de inte kan hjälpa dem. En av våra informanter uttrycker en stor besvikelse över det stöd som MFoF erbjudit hen i samband med sin ursprungssökning. Hen säger att MFoF meddelat att de endast kan ge tips på vilka man kan kontakta, de kan inte ta över ursprungssökningen. De kan inte hjälpa till att boka möten eller vara med på möten med myndigheter i ursprungslandet. Hen säger också att MFoF endast erbjuder ett översättningsverktyg inte översättning genom professionella översättare vilket är ett stort problem. Flera

av våra informanter har inte heller känt till att MFoF har ett uppdrag att bistå vid ursprungssökning.

En person som hjälpt många adopterade personer att söka sitt ursprung är kritisk till hur MFoF och AC arbetar med ursprungssökning. Hen menar att de inte gör någon direkt insats i att guida de adopterade i detta. Hen anser att svenska staten bör finansiera aktörer eller organisationer i ursprungsländerna som kan göra ett bra arbete, och att det bör finnas någon i varje stort adoptionsland.

MFoF anser att de har kunnat ge flera adopterade personer ny och bättre information kring sin bakgrund och adoption samt att de hjälpt till med återföreningar med biologisk familj. MFoF uppfattar att adopterade personer är nöjda med att det är en statlig myndighet som hjälper till eftersom många har en misstro gentemot adoptionsorganisationerna.[82] Vi har dock även intervjuat adopterade personer som inte vill vända sig till MFoF då de inte uppfattar att myndigheten ”står på de adopterades sida”.

Adoptionsorganisationerna erbjuder stöd vid ursprungssökning

AC:s stöd till adopterade personer, benämns Post Adoption Services (PAS). Det består av tre delar; hjälp att söka ursprung, återresa och kopia av adoptionshandlingar. Enligt AC ger de stöd till både adopterade personer och adoptivföräldrar och även till dem som inte är medlemmar, även om en del av stödet endast riktas mot medlemmar till exempel återresor. AC har arbetat med PAS i 30 år. När de startade verksamheten kunde de finansiera stödet eftersom de förmedlade så många adoptioner per år, men nu har AC svårt att finansiera verksamheten. AC har begärt statligt stöd för att kunna bedriva PAS men inte fått gehör för det.[83]

AC arbetar bland annat med förberedande råd och stöd vid sökning efter biologiskt ursprung, individuellt stöd till adopterade personer och föräldrar som vill veta mer om den adopterade personens ursprung och individuellt stöd eller rådgivning inför en återresa. AC anordnar även en workshop där adopterade personer, oavsett ursprungsland, får möjlighet att diskutera och resonera om frågor relaterade till röttersökning. Workshopen är obligatorisk för

[82] Möte med MFoF 2022-02-10.
[83] Möte med AC 2023-10-26.

att kunna starta en röttersökning med hjälp av AC och den som vill delta behöver vara medlem i AC.[84]

AC uppger att de får många samtal i samband med att adopterade personer begär att få ta del av sina adoptionshandlingar. AC går igenom all information innan den adopterade personen får se sina adoptionshandlingar, för att se om det kan vara känsliga uppgifter. Om något är särskilt känsligt så tar AC kontakt med den adopterade personen innan de skickar handlingarna.[85]

Barnen Framför Allt (BFA) uppger att de har få rotsökningar. Det handlar om 10 till 15 per år, men de blev fler under 2021 när oegentligheter uppmärksammades medialt.

Återresor

Sedan mitten av 1980-talet har AC arrangerat gruppåterresor för adopterade och adoptivfamiljer. Tanken och syftet med dessa resor är att adopterade personer ska få möjlighet att uppleva sitt födelseland i sällskap med andra adopterade personer och få stöd och hjälp både inför, under och efter resan. Personal från AC håller i förberedelserna och följer med på resan. Gruppåterresan vänder sig både till den som vill söka sitt biologiska ursprung och till den som först och främst vill lära känna sitt födelseland. AC har arrangerat resor till Sydkorea, Chile och Colombia och det finns planer på att utöka utbudet under 2025, bland annat till Vietnam.[86]

Inför återresor anordnar AC två träffar som de som vill resa måste gå på. Första träffen är cirka ett halvår före resan. Det är viktigt att prata om förväntningar och oro. Det är viktigt att adoptivföräldrarna är med på förträffarna för att få dem att förstå att det här handlar om den adopterade personen, så att inte deras egna känslor tar över. AC har därför två grupper, en för adopterade personer och en för adoptivföräldrar. De som ska med på resan får också en utbildning om hur landet utvecklats över tid i landet. Enligt AC är det viktigt att informera om skillnaden mellan nu och då. Återresorna är inte ”röttersökningsresor” men många vill passa på att söka sina rötter vid en återresa. AC har i de fallen även samtal inför mötena

[84] MFoF (2022), *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning. Slutrapport januari 2022.* Regeringsuppdrag S2019/05315/RS (delvis), s. 26.
[85] Möte med AC 2023-10-26.
[86] https://www.adoptionscentrum.se/ac/adopterad/aterresa/gruppaterresor. Hämtad 2024-10-21.

med biologiska familjer samt säkerställer att de biologiska familjerna får stöd inför första mötet.[87]

BFA kan i vissa fall hjälpa personer som adopterats via BFA i samband med återresa. Det gäller framför allt om återresan avser ett land som BFA fortfarande samarbetar med. BFA kan då hjälpa till med att etablera en kontakt med aktuella myndigheter, barnhem och organisationer på plats i ursprungslandet.[88]

Adopterade personer har även möjlighet att ansöka om stipendium för återresa från Familjeföreningen för Internationell Adoptions (FFIA) stiftelse. Stipendium kan sökas maximalt två gånger per adopterad person med minst tre år mellan resorna. Adopterade genom FFIA ges prioritet. Ett bidrag på upp till maximalt ett halvt basbelopp kan lämnas. Stipendium ges endast till den adopterade personen själv och inte till medresenärer.[89]

Det finns olika uppfattningar om AC:s stöd vid ursprungssökning

Flera av de personer som vi har intervjuat är kritiska till att AC kräver medlemskap för att få hjälp med att söka sitt ursprung och att de tar betalt för en begränsad insats. Flera adopterade personer har även upplevt motstånd från AC när de vill söka sina rötter.

Andra anser att de har fått bra hjälp av AC. En adopterad person från Sydkorea beskriver att hen fick mycket bra stöd av AC i samband med hens återförening med sin koreanska mor. En adopterad person fick större förståelse för att det är viktigt att förbereda sig inför en kontakt med de biologiska föräldrarna, att man har funderat igenom hur det blir sedan, till exempel om det uppstår skuldkänslor kring att stötta dem ekonomiskt.

Organisationer och nätverk för adopterade delar praktisk erfarenhet och ger stöd

Flera organisationer och nätverk för adopterade har samlat information om hur adopterade personer kan söka sitt ursprung på sina webbplatser och flera organisationer bistår också enskilda med råd

[87] Möte med AC 2023-10-23.
[88] https://www.bfa.se/adopterad/. Hämtad 2024-10-21.
[89] http://www.ffia.se/adopterad/aaterresor.aspx. Hämtad 2024-10-21.

och stöd vid ursprungssökning. Det förekommer även att organisationerna får förfrågningar från ursprungliga familjer som söker efter barn som adopterats till Sverige.

Genom erfarenheter från adopterade personer finns en stor kunskap och praktisk erfarenhet om ursprungssökning inom dessa organisationer. Till exempel har Svenska koreadopterades nätverk (SKAN) sammanställt informationshäftet ”Att söka rötter i Sydkorea” som innehåller information om ursprungssökning i Sydkorea. SKAN har även sammanställt en lista över barnhem i Sydkorea. Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn (AFO) har upparbetat ett kontaktnät som kan hjälpa till vid sökande efter ursprung i andra länder. Chileadoption.se samarbetar med den ideella chilenska organisationen Hijos y Madres del Silencio, som arbetar med att återförena adopterade med sina familjer.

Socialtjänsten bör erbjuda råd och stöd när uppgifter om en adoption lämnas ut

Socialtjänsten har inte något särskilt ansvar vad gäller stöd till ursprungssökning. Enligt allmänna råd från MFoF bör dock socialnämnden erbjuda råd och stöd när en adopterad person begär att få ta del av uppgifter om sin adoption. Även om de begärda uppgifterna omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut, bör socialnämnden erbjuda råd och stöd. Den person det gäller bör också få information om vart han eller hon kan vända sig för att få veta mer om sitt ursprung.[90] MFoF har publicerat en vägledning vid ursprungssökning. Målgruppen är landets kommuner och syftet är att stärka socialtjänsternas kompetens och möjlighet att stödja internationellt adopterade personer som söker sitt ursprung. Vägledningen innefattar exempelvis information om den adopterades rätt till ursprung och identitet, hur den adopterade personen kan förbereda sig inför sökprocessen, var adoptionsdokument kan hittas, specifika kontaktvägar för olika länder samt information inför en återresa.[91]

[90] *Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds allmänna råd (HSLF-FS 2022:25) om socialnämndens handläggning av ärenden om internationell adoption.*
[91] MFoF (2021), *Ursprungssökning vid internationell adoption – vägledning för kommuner*.

12.6.4 Internationell utblick

I Norge finns ett statligt stöd till ursprungssökning

I Norge har Bufetat i region Öst i uppdrag att bistå adopterade personer att söka sitt ursprung. En sökning börjar genom att den adopterade personen först begär ut sina adoptionsdokument från Bufdir. Därefter kan den adopterade personen kontakta ursprungslandet, antingen på egen hand eller med hjälp av Bufetat eller adoptionsorganisationen. Bufetat region öst kan informera om vilka handlingar som ska skickas till ursprungslandet, bistå med att fylla i blanketter och göra nödvändiga översättningar. Bufetat region öst kan även kontakta ursprungslandet på den adopterade personens vägnar. Bufetat region öst står då för kostnaderna för översättning av nödvändiga dokument och för telefontolk för det första telefonsamtalet vid en återförening. Bufetat region öst ersätter inte tidigare kostnader relaterade till översättning av handlingar eller liknande, DNA-tester, kostnader för resa till ursprungslandet eller kostnader för bistånd från andra personer.[92]

I Nederländerna erbjuds visst vägledande stöd via Fiom och expertcentret INEA

I Nederländerna är ansvaret för ursprungssökning delat på två myndigheter: Foundation Adoption Services (Fiom) och Nederländernas expertcentrum för internationella adoptioner (INEA). Fiom erbjuder stöd till ursprungssökning i samarbete med International Social Services (ISS). INEA ansvarar för att ha en aktuell översikt av möjligheterna till ursprungssökning i olika länder och att förse adopterade med rätt information.[93] INEA förmedlar även kontakt med andra organisationer som är aktiva i Nederländerna.[94] INEA ger information om vilka privata aktörer som erbjuder DNA-tester för olika världsdelar. INEA förvarar inga adoptionsakter men kan vägleda var adoptionsakter finns och hur den adopterade personen kan få tillgång till sin akt. INEA har även ett pilotprojekt som heter ”reconnecting home”. Det omfattar ett stöd som är riktat till de fem länder som Joustra-kommittén utredde särskilt. INEA kan

[92] https://www.bufdir.no/adopsjon/soke-etter-opprinnelse/. Hämtad 24-10-25.
[93] E-post till Adoptionskommissionen från INEA2025-02-12.
[94] E-post till Adoptionskommissionen från INEA 2025-01-16.

bevilja stöd på upp till 50 000 euro till föreningar som företräder adopterade personer från dessa länder för att ta fram en modell för hur ursprungssökning kan gå till i respektive land.[95]

Schweiz har haft ett tre-årigt pilotprojekt för ursprungssökning

Under åren 2022 till 2024 har organisationen Back to the Roots fått offentliga medel (från kantonerna) för att bistå personer som adopterats till Schweiz från Sri Lanka under 1970-talet till 1990-talet att söka sitt ursprung. Back to the Roots kan bistå med att utreda vilka möjligheter som finns att söka, vilka myndigheter som varit ansvariga samt hitta adoptionsdokument både i Schweiz och i Sri Lanka. Den adopterade personen kan även få hjälp att hitta personer i Sri Lanka genom olika privata spårningstjänster, till exempel ISS eller Röda Korset. Allt finansieras av kantonerna till en maxkostnad av 250 000 CHF per år (drygt 300 000 svenska kronor).[96]

12.7 Ursprungssökning genom DNA

12.7.1 DNA är en viktig del vid ursprungssökning

DNA-test har i dag blivit ett vanligt sätt för adopterade som saknar information om sina ursprungsföräldrar i sin dokumentation att få mer information om sitt ursprung. DNA används även för att bekräfta släktskap vid återföreningar.

I det gemensamma uttalandet om olagliga adoptioner som flera av FN:s särskilda rapportörer publicerade i september 2022 uppmanade de staterna att säkerställa att alla offer för olagliga adoptioner får den hjälp de behöver för att få veta sitt ursprung. Staten ska spela en aktiv roll i arbetet med att söka efter och lokalisera försvunna barn. Till exempel ska staterna skapa en DNA-databas för alla fall av olovligt bortförande, påtvingat bortförande, eller förfalskning av identitet som har rapporterats i syfte att återupprätta identiteten hos offer för olagliga internationella adoptioner.[97]

[95] Möte med INEA i Houten 2023-10-03.
[96] S. Bitter (2024), Switzerland take firts steps to deal with illegal intercountry adoptions. Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 202.
[97] United Nations Human Rights Treaty Bodies. *Joint statement on illegal intercountry adoptions*, publicerat den 28 september 2022, p. 15.

12.7.2 Adopterade önskar ekonomiskt stöd till DNA-test och en nationell DNA-databas

I ett gemensamt ställningstagande har flera organisationer för adopterade framfört att Sverige snarast ska skapa möjligheter för adopterade personer att kostnadsfritt göra DNA-tester och att dessa samlas i en nationell databas, alternativt att de skickas till berörda konsulat och ambassader som i sin tur skickar testerna vidare för matchning i den adopterade personens ursprungsland. De önskar vidare att Sverige ska uppmuntra de länder som Sverige samarbetat med att möta upp adopterade personers behov att matchas med familjemedlemmar, så att även dessa länder verkar för att DNA-testa personer i sina länder. De önskar vidare att MFoF på sin hemsida förmedlar information om de DNA-tester som redan nu finns tillgängliga så att denna information går att inhämta utanför adoptionsorganisationerna.[98]

AC har uttalat att de stödjer adopterade personers önskan om kostnadsfri DNA-testning och föreslår att en adoptionsspecifik DNA-databas upprättas där både adopterade personer och den biologiska familjen ska kunna lägga in sitt DNA för att på så sätt öka chansen att finna varandra.[99] AC pekar på att det finns DNA-databaser i Chile och Sydkorea och att Sverige borde stötta vissa länder, till exempel Etiopien, att bygga upp DNA-databaser.[100]

Även i våra fokusgrupper och enskilda intervjuer har tillgång till DNA-test lyfts som en viktig del av ett framtida stöd till adopterade personer. Flera har framhållit att det behöver tillskapas ett system som säkerställer de registrerades integritet. Både adopterade personer och adoptivföräldrar har framfört oro över att adopterade personer är hänvisade att lämna prov till privata kommersiella företag. Efter flera dataintrång har säkerheten hos dessa företag börjat ifrågasättas och för en del adopterade personer kan det kännas otryggt att lämna sitt DNA till ett privat företag i ett annat land. Även om kostnaderna under senare år har minskat drastiskt kan även kostnaden vara ett hinder för att kunna göra ett DNA-test.

Adopterade personer framför även att det kan vara svårt att veta vilket DNA-test som är mest relevant för just det land man själv

[98] Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.
[99] Uttalandet antaget vid Adoptionscentrums Förbundsmöte i Malmö den 28 maj 2023.
[100] Möte med AC 2023-10-26.

kommer från. Ett stöd kan vara att kartlägga vilka DNA-test som finns och vilka som riktar sig till olika världsdelar och fungerar bäst för respektive land. Adopterade personer har även lyft fram att de behöver hjälp med att tolka resultatet av DNA-tester.

Önskemål om gratis DNA-test för adopterade personer och deras ursprungliga familjer

Både medarbetare vid Rättsmedicinalverket (RMV) och MFoF har framfört att RMV skulle kunna bistå med DNA-analys för att verifiera släktskap i de fall en adopterad person har återförenats med en förälder men vill säkerställa att det stämmer.

Många adopterade personer efterfrågar ekonomiskt bidrag för att kunna göra DNA-test genom privata företag i syfte att hitta anknytningar till levande släktingar. Det krävs dock även insatser för att få ursprungsföräldrar att lämna DNA-test. I våra intervjuer och fokusgrupper har det framkommit önskemål om att vissa ambassader skulle kunna ha DNA-kit att erbjuda familjer som misstänker att deras barn adopterats till Sverige. Ambassaderna skulle även kunna informera barnhem och organisationer i landet om möjligheten att lämna test, antingen på ambassaderna eller hänvisa till platser där man kan göra DNA-test (till exempel på vårdcentraler).

En nationell DNA-databas efterfrågas

Många efterfrågar en nationell DNA-databas för adopterade personer. Såväl adopterade personer, adoptivföräldrar och RMV framhåller dock att uppbyggnad av nationella DNA-databaser för adopterade personer måste samordnas internationellt så att det är möjligt att matcha resultat länder emellan. RMV jämför till exempel med Interpols DNA-databas där länderna kommit överens om vilka genetiska markörer som ska användas.[101] En adopterad person berättade att hon gjort ett DNA-test via RMV, vilket kostade flera tusen svenska kronor, men som inte gick att matcha mot DNA-prov i Taiwan eftersom de har olika system.

[101] Möte med Rättsmedicinalverket 2024-04-08.

I våra intervjuer har det framförts att DNA-prov kan analyseras av RMV eller av regionerna, men att det kan vara en annan statlig aktör i Sverige som är ansvarig för själva DNA-databasen.

12.7.3 Dagens stöd vad gäller DNA

I Sverige finns ingen nationell DNA-databas för adopterade personer. Adopterade personer som vill söka sitt ursprung genom DNA måste därför använda sig av de privata företag som erbjuder DNA-test för att hitta anknytningar till levande släktingar. I dag dominerar fyra stora privata företag marknaden. Tre av dessa har sitt säte i USA. Enligt MFoF är det lämpligt att jämföra olika företag avseende kostnader, typer av DNA-test, databasens omfattning och dess geografiska täckning. Det kan exempelvis variera mycket mellan företagen vad gäller antalet testade och i vilken världsdel eller länder som de har störst täckning. Vidare tillåter en del företag att resultat förs över till andra företags databas, medan andra företag inte möjliggör detta.[102]

Det är även möjligt att göra ett DNA-test genom RMV. Det torde i praktiken dock endast ske i samband med bekräftelse av föräldraskap i samband med återförening.

Det finns inget särskilt bidrag från stat eller kommun som ersätter adopterade personer för den kostnad som ett DNA-test innebär. Däremot är det möjligt att söka bidrag för DNA-sökning från FFIA:s stiftelse för internationellt adopterade. Bidrag kan sökas av den som fyllt 18 år. Bidrag ges i första hand till personer som är adopterade genom FFIA och i andra hand till andra internationellt adopterade i Sverige. Maximalt kan 5 000 svenska kronor beviljas per adopterad.[103]

12.7.4 Internationell utblick

Vi känner endast till två länder som inrättat någon form av nationell DNA-databas för adopterade personer: Chile och Sydkorea.[104] År 2014 lovade den brasilianska regeringen att inrätta en nationell

[102] MFoF (2021), Ursprungssökning vid internationell adoption – vägledning för kommuner.
[103] http://www.ffia.se/om-ffias-stiftelse/stipendier-och-bidrag.aspx. Hämtad 24-10-18.
[104] Möjligtvis har Argentina någon form av DNA-register som syftar till att återförena familjer som separerats under militärdiktaturen.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

DNA-databas för adopterade personer men det löftet har ännu inte infriats.[105]

Chile har ett DNA-register inom brottsutredningen och har påbörjat en nationell DNA-databas för adopterade personer

I Chile finns ett nationellt DNA-register där det upprättats ett underregister för olagliga adoptioner och egenmäktighet med barn. Brottsutredningen i Chile kan tillfråga personer som ingår i brottsutredningen om att lämna DNA-prov. DNA-prov kan begäras från chilenare som bor i Chile eller i utlandet, såväl adopterade personer som medlemmar av familjen, för att jämföras med alla de profiler som förts in i registret. Hela processen med provtagning, bearbetning och framtagande av resultat handhas av den rättsmedicinska myndigheten, Servicio Médico Legal, som tillhör justitie- och människorättsministeriet. Det domstolen vill ha reda på är huruvida det finns överensstämmelser som gör att det kan slås fast att det finns släktskapsband.[106] Provresultatet kommer 48 dagar efter provtagning.[107] I vissa fall meddelar domstolen resultaten direkt till den som frivilligt lämnat prov. Kallelse till provtagning skickas av den rättsmedicinska myndigheten. Provtagning sker i samarbete med ambassaden eller konsulatet i det land som den adopterade bor.[108] Den DNA-databas som brottsutredningen ansvarar för går inte att matcha mot andra DNA-databaser och syftar inte till att återförena familjer utan har ett brottsutredande syfte.[109]

I mars 2024 tillsatte Chile en statlig kommitté som ska försöka återförena utlandsadopterade personer med deras ursprungliga familjer med hjälp av en kombination av AI- och DNA-teknik. Syftet är att skapa en central DNA-databas för både adopterade

[105] A. Cardarello (2024), *Obstacles in the search for origins and identities of Brazilian-israelis adopted through child trafficking.* Ur E. Loibl och D. M. Smolin (editors). *Facing the Past. Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*, s. 143.
[106] https://mfof.se/internationella-adoptioner/mfofs-arbete-med-internationella-adoptioner/oegentligheter-inom-internationell-adoption/utredningar-om-oegentligheter/chile.html#h-DNAprov.
[107] Chileadoption.se. *Minnesanteckningar CHI brottsutredning möte 21/11–2024.* Inkom till Adoptionskommissionen den 22 november 2024.
[108] https://mfof.se/internationella-adoptioner/mfofs-arbete-med-internationella-adoptioner/oegentligheter-inom-internationell-adoption/utredningar-om-oegentligheter/chile.html#h-DNAprov.
[109] Chileadoption.se. *Minnesanteckningar CHI brottsutredning möte 21/11–2024.* Inkom till Adoptionskommissionen den 22 november 2024.

personer och ursprungliga familjer och via AI-teknik koppla samman dem med hjälp av ansiktsigenkänning.

Sydkorea har en DNA-tjänst för adopterade personer, ursprungsföräldrar och syskon

Sedan januari 2020 har Sydkorea upprättat en DNA-tjänst som vänder sig till adopterade personer bosatta utomlands och som saknar tillräcklig information för att kunna söka sina ursprungsföräldrar. Den kostnadsfria tjänsten tillhandahålls av the Ministry of Health and Welfare, the Ministry of Foreign Affairs och the Korean National Police Agency. DNA-test sker med stöd från ambassaden eller konsulatet i det land som den adopterade personen bor. Ansökan görs via särskild blankett som finns på Korea Adoption Services webbplats.[110] Sedan 2024 omfattar DNA-tjänsten inte bara sökning efter föräldrar utan även syskon. För att få en match krävs att föräldrar eller syskon har registrerat sitt DNA i databasen. Cirka 700 personer har hittat en släkting via databasen men endast två till tre ärenden gäller adopterade personer.[111]

I juni 2020 fastställde Seoul Family Court faderskapet för en man vars barn adopterats till USA på 1980-talet. Kvinnan hade fått en DNA-matchning med ett barn som var halvsyskon till henne och via släktforskning hittat sin far.[112] Familjen ville dock inte ha kontakt med den adopterade kvinnan och därför väckte hon talan om faderskapet i domstol. Enligt Sydkoreas justitiedepartement kan avgörandet öppna för såväl arv efter de biologiska föräldrarna som medborgarskap i landet.[113]

[110] https://www.kadoption.or.kr/en/info/dna_test.jsp.
[111] E-post till Adoptionskommissionen från SKAN 2025-03-11.
[112] The New York Times. *Tell Me Who My Mother Is': A Korean Adoptee Seeks Her Roots.* Publicerad den 2 juni 2020.
[113] Aftonbladet. *Epokgörande dom för adopterad i Sydkorea*. Publicerad 2020-06-12.

Nederländerna har ingen DNA-databas för adopterade men för donatorer och donatorbarn

Joustra-utredningen konstaterade att adopterade personer behöver stöd i ursprungssökning till exempel tillgång till DNA-test men lämnade inget förslag på hur det ska gå till.[114] INEA ger inte något ekonomiskt stöd till DNA-test men de kan guida enskilda när det gäller vilka möjligheter som finns för olika världsdelar.[115]

Sedan 2010 har Nederländerna en DNA-databas för donatorer och donatorbarn (KID-DNA Databank). DNA-databasen skapades av Fiom i samarbete med Canisius-Wilhelmina Hospital (CWZ). Donatorer och donatorbarn kan registrera sig och få sin DNA-profil inkluderad i databasen, vilket kan resultera i en matchning.[116]

12.8 Rätt att få behålla sitt språk och sin kultur

12.8.1 Språket är en del av identiteten

Flera adopterade personer lyfter fram betydelsen av att få behålla sitt modersmål. Vissa menar att det kan vara praktiskt betydelsefullt i samband med ursprungssökning att kunna sitt förstaspråk. Man kan behöva hjälp med att kunna ta kontakt med biologiska släktingar, förstå akter, kontakta myndigheter. Att inte kunna språket blir då ett hinder. Andra framhåller att det också är viktigt för identiteten att få bibehålla, återupprätta eller lära sig språket. En adopterad person beskriver att modersmålet är en nyckel till att återknyta kontakten med sitt hemland och sin kultur, precis som Sverige ser det svenska språket som nyckeln till den svenska kulturen och samhället.

Även David Asplund skriver i sin masteruppsats i socialantropologi om att språket både underlättar återresor till sitt ursprungsland och är ett sätt att stärka ens etniska identitet.[117]

Några menar att ett språkbrott som sker i och med adoption kan vara en större svårighet för barnet än för ett barn som kommer som flykting och kan fortsätta använda sitt modersmål hemma.

[114] Committee on the Investigation of Intercountry Adoption. *Report* (unofficial translation). Government of the Netherlands. 2021, s. 138.
[115] Möte med INEA 2023-10-03.
[116] https://fiom.nl/fiom-kid-dna-databank. Hämtad 24-10-25.
[117] D. Asplund (2023).

En adopterad person anser att det borde vara ett krav på adoptivföräldrarna att lära sig barnets språk, så att de förstår sina barn.

12.8.2 Brister i modersmålsundervisning för adopterade barn

Adoptivföräldrar framhåller i våra fokusgrupper betydelsen av att få lära sig sitt första språk:

> Att få hemspråk skulle kunna vara en enorm styrka. Bara att får träffa en lärare från det land man kommer ifrån. Att man vid 3-årsålder poff så är språket bara borta, det är ett trauma i sig.

Adopterade barn har redan i dag rätt till modersmålsundervisning, men med förbehållet att ”eleven måste ha grundläggande kunskaper i språket”. Möjligheterna för barnet att ha grundläggande kunskaper i ett språk som inte talas i hemmet är i det närmsta obefintlig, vilket gör det nästintill omöjligt att få rätt till modersmålsundervisning. I våra fokusgrupper och intervjuer har adopterade personer lyft fram att alla adopterade barn bör få rätt till hemspråk utan att behöva strida för det. Det gäller både barn som var lite äldre när de kom till Sverige så att de kan få hjälp att behålla sitt ursprungliga språk och barn som kom när de var små och som vill lära sig det språk som de skulle haft om de inte adopterats till utlandet. En adopterad person beskriver att hen blev nekad hemspråk för att kommunen inte hade budget för det:

> Mitt språk och min kultur har berövats mig, trots att det arvet är en mänsklig rättighet enligt FN:s barnkonvention.

Flera adopterade personer vittnar om att det är viktigt att få lära sig språket tidigt, att det är svårare att ta till sig som vuxen. Samtidigt kan det vara viktigt att få möjlighet även senare i livet. En adopterad vi intervjuat tackade själv nej till hemspråksundervisning eftersom det var viktigt för hen att markera att hen var svensk. En adoptivförälder berättar att hens barn valde att sluta med hemspråk och tappade spanskan, men nu senare verkligen skulle vilja lära sig spanska.

Några önskar också att adopterades barn ska få möjlighet att lära sig förälderns ursprungliga språk.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

12.8.3 Rätt att få känna stolthet över sin kultur

Flera adopterade personer framhåller betydelsen av att få känna stolthet över båda ursprungen. En adopterad person anser att det är jätteviktigt att adoptivföräldrarna pratar om den kultur barnet föddes i, att det är viktigt för identiteten. Och det är bra om man kan resa och besöka landet man kommer ifrån. Det blir lättare att förstå sin kultur om man själv har upplevt den än om man bara fått det berättat för sig. Hen anser att det är bra om adoptivföräldrar tar ett ansvar för detta, eftersom det annars kan bli en barriär om man själv måste utforska kulturen själv. Att få möjlighet att lära sig och kunna språket är också ett sätt bygga sin identitet.

12.9 Förvaring av och tillgång till adoptionsdokument

12.9.1 Adoptionshandlingar förvaras hos många olika aktörer och det är svårt att veta vad som finns var

Vi har i våra intervjuer med adopterade personer fått många exempel på hur svårt det är att få tillgång till de handlingar som rör adoptionen och den adopterade personens bakgrund. Lagkravet på adoptionsorganisationerna att bevara dokumentationen kom först 2005 men NIA rekommenderade organisationerna att dokumentera och spara uppgifter om barnets ursprung och bakgrund redan i början av 1980-talet.[118] Detta innebär att vilken information som finns bevarad om adoptionen och den adopterade personens bakgrund ser väldigt olika ut beroende på när adoptionen genomfördes, vilket land den adopterade personen kommer ifrån och om det var en förmedlad eller privat eller enskild adoption. Vilken information som finns kan även på påverkas av andra omständigheter, till exempel om barnet blev överlämnat eller om det var övergivet och vilka administrativa rutiner som fanns på barnhemmet och hos myndigheterna i ursprungslandet. Adopterade personer är många gånger beroende av vad deras adoptivföräldrar samlade in för information, till exempel i samband med att de hämtade barnet, och om de har sparat dessa dokument. Vissa adoptivföräldrar har sparat dokument och delgett den adopterade detta. Vissa adoptivföräldrar har inte några dokument och vissa har dokument som de inte vill dela till

[118] NIA (1983), *Internationella adoptioner. Handbok för adoptionsorganisationer*, s. 18.

sitt barn. Det finns även adopterade personer som inte vågar fråga sina adoptivföräldrar av rädsla för att såra, kränka eller förstöra en annars god relation eller lämnas arvlösa.[119]

Förutom att det är svårt att få en överblick över vilka adoptionsdokument som finns och var dessa förvaras, har vi även fått exempel på att en persons hela adoptionsakt har försvunnit i samband med att handlingarna skulle flyttas över från adoptionsorganisationen till Riksarkivet. Den personen har alltså inte längre någon möjlighet att få del av den information som en gång fanns hos adoptionsorganisationen.

Vi kan, genom vår aktgranskning, konstatera att det krävs omfattande kunskap om vilka aktörer som har ansvarat för olika delar i adoptionsprocessen och var dessa olika aktörers dokument kan vara förvarade i dag för att få en samlad bild av vilken information som finns i ett specifikt adoptionsärende. Riksarkivet har utarbetat en intern lathund för att kunna bistå adopterade personer som vill ta del av sina adoptionsdokument och besitter stor kunskap i att kunna bistå enskilda i sitt sökande. Nedan följer en redovisning av de olika svenska aktörer som kan förvara dokument som rör en internationell adoption.

De verksamma adoptionsorganisationerna förvarar handlingar som gäller de adoptioner som de förmedlat

De adoptionsorganisationer som är verksamma ansvarar för att förvara dokument gällande de adoptioner som de förmedlat. Det kan till exempel vara kopior på socialtjänstens medgivandeutredning, social utredning från barnets ursprungsland, medicinska underlag från barnets ursprungsland, födelsebevis för barnet, pass för barnet, beslut om adoption från barnets ursprungsland eller från svensk domstol samt uppföljningsrapporter. Det kan även finnas brev från adoptivföräldrarna, foton på barnet och korrespondens från ursprungslandet i adoptionsakten.

Lagkrav på dokumentationsskyldighet infördes 2005 men NIA rekommenderade redan i början av 1980-talet adoptionsorganisationerna att arbeta för att få så mycket kännedom som möjligt om barnets ursprung och tidigare förhållanden och vidarebefordra den

[119] Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.

informationen till adoptivföräldrarna och socialnämnden. Organisationen skulle ta kopior på alla handlingar med uppgifter om barnet innan adoptivföräldrarna fick originalen och översända kopior till socialnämnden.[120]

MFoF förvarar vissa handlingar som gäller enskilda adoptioner

MFoF hanterar olika former av beslut i samband med enskilda adoptioner och har utifrån dessa arkiverat vissa dokument. Utöver detta förvarar myndigheten vissa adoptionshandlingar efter beslut som fattats av MIA (1 jan 2005–31 dec 2015).[121]

Riksarkivet förvarar handlingar för adoptioner som förmedlats genom staten och avvecklade organisationer

Riksarkivet förvarar adoptionshandlingar beslutade och/eller förmedlade av tidigare verksamma adoptionsorganisationer, Justitiedepartementet (1972–76), Socialstyrelsen (1977–30 juni 1981) och NIA (1 juli 1981–31 dec 2004). Det kan till exempel vara kopior på socialtjänstens medgivandeutredning, social utredning från barnets ursprungsland, medicinska underlag från barnets födelseland, födelsebevis för barnet, pass för barnet, beslut om adoption från barnets ursprungsland eller från svensk domstol och uppföljningsrapporter.

Vid Riksarkivet finns även folkbokföringsuppgifter som svenska kyrkans församlingar tidigare registrerade (t.o.m. 30 juni 1991).[122]

Kommunernas socialtjänst förvarar handlingar som gäller både förmedlade och enskilda adoptioner

Kommunernas socialtjänst förvarar medgivandeutredningar, yttranden/adoptionsutredningar till domstolarna samt utredningar som gäller samtycke till att adoptionsförfarandet får fortsätta (sedan 1997). Sedan 2005 finns ett lagkrav på att adoptionsorganisationerna ska skicka kopia av handlingar som avser en viss adoption till ansvarig socialnämnd. NIA rekommenderade dock redan i bör-

[120] NIA (1983), s. 18.
[121] MFoF (2021), *Ursprungssökning vid adoption – vägledning för kommuner*, s. 20.
[122] MFoF (2021), *Ursprungssökning vid adoption – vägledning för kommuner*, s. 21.

jan på 1980-talet att adoptionsorganisationen skulle ta kopior på alla handlingar med uppgifter om barnet innan adoptivföräldrarna fick originalen och översända kopior till socialnämnden.[123] Om det var en privat adoption skulle socialtjänstens utredare begära att få ta kopior av de handlingar föräldrarna hade om barnet för att lägga in i den aktuella akten.[124]

Handlingar som kommit in eller upprättats i samband med en utredning om adoption får inte gallras hos socialtjänsten.

Tingsrätterna förvarar handlingar som lämnats in i samband med ansökan om adoption

I de fall svensk domstol har beslutat om adoption av barnet, förvarar domstolen på den ort där adoptivföräldrarna bodde vid tiden för adoptionen vissa handlingar. Det kan till exempel vara socialtjänstens medgivandeutredning, socialtjänstens adoptionsutredning och domstolens beslut om adoption. Det kan även finnas kopia på social utredning från barnets ursprungsland, födelsebevis och pass för barnet.

Skatteverket har uppgifter om folkbokföring

Skatteverkets folkbokföringsregister innefattar exempelvis uppgifter om vilken kommun som var den adopterades första vistelsekommun. I folkbokföringsregistret kan det också finnas uppgifter om den adopterades ursprungliga familj om de är kända.[125] I personakten i folkbokföringen kan det även framgå om adoptionen godkändes av Justitiedepartementet, Socialstyrelsen eller NIA.[126]

När Skatteverket folkbokför ett inflyttande barn för första gången tilldelar verket barnet ett personnummer. Uppgifterna om födelsetiden registreras utifrån underlaget i ärendet, vanligtvis ett pass, uppehållstillstånd eller något annat identitetsdokument. Dessa dokument gallras inte hos Skatteverket.[127]

[123] NIA (1983), s. 18.
[124] *Internationella adoptioner (1986), Handbok för socialnämnder*, s. 62.
[125] MFoF (2021), *Ursprungssökning vid adoption – vägledning för kommuner*, s. 21.
[126] E-post till Adoptionskommissionen från Riksarkivet 2024-11-27.
[127] E-post till Adoptionskommissionen från Skatteverket 2024-10-23.

Skatteverket har hand om folkbokföringen sedan 1 juli 1991. Dessförinnan var det Svenska kyrkans församlingar som ansvarade för uppgiften. Samtliga kyrkobokföringshandlingar som före 1991 fanns inom Svenska kyrkan har överförts till regionala arkivmyndigheter, vanligen landsarkiv, vilka finns tillgängliga via Riksarkivet.[128]

Migrationsverket förvarar handlingar som gäller uppehållstillstånd och medborgarskap

Uppgifter om adoptionen kan finnas bevarade vid Migrationsverket då de i samband med adoptionen fattar beslut om uppehållstillstånd eller medborgarskap för barnet.

Privatpersoner förvarar adoptionsdokument i sina bostäder

Adopterade etiopiers och eritreaners förening (AEF) med flera har framfört att personer som varit aktiva inom den internationella adoptionsverksamheten har egna privata arkiv med uppgifter gällande de adoptioner som de förmedlat. Det gäller både personer som förmedlat adoptioner enskilt och via auktoriserade adoptionsorganisationer. Dessa personer förvarar dokument som innehåller känsliga personuppgifter om både adopterade personer och andra vilket är ett problem på flera sätt. Adopterade personer får inte tillgång till sina egna adoptionshandlingar eftersom dessa privatpersoner inte vill lämna ut dem. Det finns även en risk att obehöriga kan få tillgång till dessa dokument och de kan även försvinna. Det har till exempel hänt att anhöriga har kastat dokument när förmedlaren har avlidit.

År 2011 skickade MIA ett brev till enskilda personer som medverkat vid internationella adoptioner med en uppmaning att överlämna adoptionshandlingar till Riksarkivet. Riksarkivet skickade därefter ett brev till åtta förmedlare med ett erbjudande om att ta emot handlingar. Endast en person lämnade in handlingar och det är fortfarande det enda privata arkiv som finns på Riksarkivet. Riksarkivet har därefter upprättat en förteckning över personer som kan ha enskilda arkiv med adoptionsdokument. Vi har vid ett möte med en person som förmedlat adoptioner åt AC gått igenom en privat bok med information om de adoptioner som hon förmedlat. Vid

[128] MFoF (2021), *Ursprungssökning vid adoption – vägledning för kommuner*, s. 21.

det mötet uppmanade vi personen att lämna in boken till Riksarkivet. Hon ville dock inte det på grund av oro att obehöriga kunde få tillgång till uppgifterna men skulle överväga att överlämna en kopia av boken för förvaring hos AC.

12.9.2 Adopterade personer vill att adoptionsakter förvaras i ett statligt arkiv

Vissa adopterade personer uppger att de har känt sig motarbetade av AC när de begärt att få ta del av sin adoptionsakt och att de är osäkra på om AC lämnar ut alla handlingar, utan gör en egen bedömning av vad de lämnar ut och inte. Flera har erfarenhet av att AC inte har lämnat ut alla dokument direkt, utan först när den adopterade personen återkommit och frågat om det finns mer. En av våra informanter nekades att få del av uppgift om sin moders namn från AC men fick ut uppgiften från tingsrätten. Även en domare vid en tingsrätt uppger att domstolarna lämnar ut fler uppgifter till adopterade personer än vad AC gör, det vill säga man gör olika sekretessbedömningar. Under 2023 hade MFoF ett tillsynsärende som avser AC:s hantering av utlämnandeärenden som rör Israel. Ärendet inleddes utifrån att MFoF hade synpunkter på vilka uppgifter som AC lämnat ut, samt att olika uppgifter maskerats i originalhandlingen på hebreiska jämfört med den engelska översättningen. Ärendet avslutades med en uppmaning att göra en noggrann sekretessprövning och att översätta handlingar vid behov.[129]

En adopterad person berättar att AC gallrat handlingar i samband med att de lämnat material till Riksarkivet:

> De rensade bort medicinska uppgifter och sjukjournaler. Sådan information är jätteviktig för adopterade. Frågan om ärftliga sjukdomar och hur det ser ut i familjen är det första som hälso- och sjukvården ställer.

AC har framfört att de alltid är behjälpliga och prioriterar adopterades önskan om att få kopia av adoptionshandlingarna.[130]

I ett gemensamt ställningstagande har flera svenska föreningar och nätverk för adopterade framfört till riksdagen att adopterade

[129] MFoF. *Tillsynsrapport 2023 – Adoptionscentrum*. Dnr 2023–232 Skellefteå 12 april 2024, s. 15.
[130] AC. *Synpunkter på textutkast Chile.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-06.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

personer i dag är utlämnade åt adoptionsorganisationers och privata agenters godtyckliga val av vad som ska sparas, slängas, delges eller undanhållas. De anser att adopterade personers adoptionsakter bör förvaras i ett samlat statligt arkiv – förslagsvis Riksarkivet. Det gäller även handlingar som förvaras hemma hos privatpersoner. Adopterade personer måste själva kunna få tillgång till alla de uppgifter som rör dem själva. Denna rättighet bör även gälla adopterade personers barn.[131]

Även AC anser att adoptionshandingar bör förvaras på Riksarkivet. Men de anser att det bör finnas en rekommendation om att adoptionsorganisationerna ska hjälpa till att tolka de handlingar som begärs ut. AC anser inte att det är lämpligt att till exempel kommunerna skulle hjälpa adopterade personer med det, eftersom det behövs särskild kompetens för att kunna tolka en akt i sitt kulturella sammanhang. Man behöver veta hur det har sett ut i världen vid en viss tidpunkt och hur en akt förändrats över tid.[132]

12.9.3 Adopterade personers rätt att ta del av sina adoptionsdokument

Rätten att ta del av information om sitt ursprung

Av såväl svensk lagstiftning som internationella konventioner följer att den som är adopterad har rätt att få kännedom om sitt ursprung och att upplysningar om ett barns ursprung ska bevaras.

Enligt artikel 7 barnkonventionen har barnet, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. I artikel 22 2008 års Europarådskonvention framgår bland annat att det adopterade barnet har rätt att ta del av information om sitt ursprung från behöriga myndigheter och att lämplig vägledning bör ges till adopterade barn som inte uppnått myndig ålder. Av artikel 30 1993 års Haagkonvention framgår att en fördragsslutande stats behöriga myndigheter ska säkerställa att de upplysningar om barnets ursprung som myndigheterna innehar bevaras, i synnerhet vad avser uppgifter om föräldrarnas identitet samt sjukdomshistoria.

[131] Gemensamt uttalande från AEF, AFO, AKF, Chileadoption.se, SKAN och TAR vid riksdagsseminarium i maj 2023.
[132] Möte med AC 2023-10-26 och Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP), https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf. Hämtad 2024-10-28.

Vidare framgår det att dessa myndigheter ska säkerställa att barnet eller dess ombud har tillgång till sådan information, under lämplig vägledning, i den utsträckning som lagen i staten medger. En adopterad persons rätt till information om sitt ursprung kommer även till uttryck i Europadomstolens praxis.[133]

Föräldrar är skyldiga att informera sitt barn om att det är adopterat

Enligt 4 kap. 23 § föräldrabalken har ett barn som är adopterat rätt att få veta det av sina föräldrar. Rätten till information gäller oavsett om adoptionen beslutats av svensk domstol eller av utländsk myndighet. Det är alltså föräldrarna som bär ansvaret för att barnets rätt att få veta tillgodoses. Upplysningsskyldigheten omfattar inte en skyldighet att berätta vilka de biologiska föräldrarna är utan endast det faktum att barnet är adopterat. Av förarbetena framgår dock att det kan vara lämpligt att lämna ytterligare information som ger barnet möjlighet att ta till sig vetskapen om sitt ursprung. Barnet kan då själv välja om han eller hon vill söka närmare information om sitt ursprung.[134]

Adoptionsorganisationerna är skyldiga att dokumentera förmedlingsverksamheten

En auktoriserad sammanslutning är skyldig att dokumentera förmedlingsverksamheten. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärenden samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Dokumentationen ska bevaras så länge den kan antas ha betydelse för den som förmedlats för adoption genom sammanslutningen eller för honom eller henne närstående personer. Kopia av handlingar som avser en viss adoption ska skickas till ansvarig socialnämnd. Om sammanslutningen upphör med sin förmedlingsverksamhet, ska dokumentation av förmedlingsverksamheten överlämnas till MFoF för förvaring (8 b § LIA).

[133] Se till exempel Godelli mot Italien no. 333783/09 den 25 september 2012.
[134] Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler*, s. 163 f.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Syftet med dokumentationsskyldigheten är att säkerställa att i första hand den som förmedlats för adoption ska kunna få så mycket information som möjligt vid sökandet av sitt ursprung.[135]

En adopterad person har rätt att ta del av sina adoptionsdokument

Den som är adopterad genom en auktoriserad adoptionsorganisation har rätt att ta del av sina adoptionshandlingar om det inte kan antas att en annan enskild person lider men. Handlingarna ska tillhandahållas så snart som möjligt för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia. Det är den som ansvarar för handlingarna som prövar frågor om utlämnande. Anser denne att någon handling eller en del av en handling inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till MFoF (8 c § LIA).

Enligt 26 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, har en vuxen adopterad rätt att få ut uppgifter om förhållanden av betydelse för att denne ska få vetskap om vilka hans eller hennes biologiska föräldrar är. De uppgifter som får lämnas ut ska vara av betydelse för att kunskap om föräldrarna ska kunna erhållas.[136] Även en adopterad under 18 år kan få ut handlingar efter socialnämndens prövning. Enligt MFoF har det stor betydelse hur handlingarna visas. Det är viktigt att socialtjänsten har gått igenom handlingarna och tänkt igenom vad uppgifterna betyder och hur de, inte minst känslomässigt, kan komma att påverka den adopterade som ska få ta del av dem. Om socialtjänstens handläggare finns till hands kan personen det gäller ställa frågor eller få stöd för att bearbeta sina reaktioner på de uppgifter som finns. Om en adopterad person begär ut uppgifter om adoptivföräldrarnas personliga förhållanden under medgivandeutredningen ska socialnämnden bedöma om det står klart att adoptivföräldrarna eller deras närstående inte lider men av att uppgifterna lämnas ut.[137]

[135] Prop. 2003/04:131 *Internationella adoptionsfrågor*, s. 83.
[136] Prop. 1993/94:165 *Några frågor om sekretess*, s. 63.
[137] MFoF (2021), *Ursprungssökning vid internationell adoption – vägledning för kommuner*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

12.10 Kompetenshöjande insatser mot professionen

12.10.1 Det behövs en generell kunskapshöjning

Såväl professionella som enskilda personer som vi har intervjuat har lyft att kompetensen och kunskapen om adoption och rasism behöver öka generellt i samhället. Det behövs lättillgänglig information om adoptionsrelaterade frågor så att den generella kunskapen i samhället kan öka. En del adopterade personer upplever att de ofta får utbilda andra och förklara hur adoptioner går till och att adopterade kan förhålla sig på olika sätt till sin adoption. En person beskriver:

> Som adopterad blir man ofrivillig lärare i transnationell adoption. Det saknas kompetens, kunskap och forskning.

Många framhåller att det är särskilt viktigt att de som möter adopterade personer i sitt yrke får ökad kunskap om bland annat adoption, trauma, anknytning och rasism.

Forskare har i våra intervjuer lyft fram att det är en utmaning att sprida kunskap och få ut den i verksamheterna, men att det samtidigt finns en tradition av att implementera ny kunskap inom vården.[138] En psykoterapeut lyfter fram att man kan göra utbildningsinsatser till andra aktörer, till exempel Mind, Bris, Röda Korset och Svenska kyrkan.

Socialtjänsten behöver stärka sin adoptionsspecifika kompetens och följa upp familjerna

Inom socialtjänsten behövs mer adoptionsspecifik kunskap hos dem som jobbar med utredningar inom familjerätten samt hos dem som jobbar med barn och ungdomar och utreder stöd till barn och deras familjer. MFoF har tidigare velat få ett regeringsuppdrag att utarbeta en modell för stöd, som skulle kunna ske vid landets alla kommuner och i samarbete med BUP. Myndigheten har överlämnat en promemoria om detta till Socialdepartementet. MFoF har velat ge de professionella extra redskap i deras stöd till adopterade och ta fram en

[138] Möte med Anders Hjern och Bo Vinnerljung 2024-03-04.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

kunskapsbank för professionella utifrån den forskning som finns om vad adopterade behöver för stöd.[139]

Bättre uppföljning av adoptivfamiljerna

Vår utredning visar att det finns behov av att stärka uppföljningen och kontakten med adoptivfamiljen efter adoptionen. Föräldrar utreds innan adoptionen, men efter adoptionen saknas ofta uppföljande kontakter. Det är i dag otydligt hur uppföljningen av adoptivfamiljer ska gå till. Av socialtjänstlagen framgår inte tydligt vad stödet innebär och hur lång tid socialtjänstens uppföljningsansvar sträcker sig.

I våra fokusgrupper och intervjuer betonar adopterade personer, men även adoptivföräldrar, vikten av regelbunden uppföljning av familjen efter att barnet kommit till Sverige. Flera gör jämförelsen med placerade barn som kontrolleras och följs upp mer än vad adopterade barn gör och menar att man skulle kunna göra på liknande sätt med adopterade barn, inte minst på grund av den extra sårbarhet som finns hos adopterade barn. En adopterad person i vår fokusgrupp säger så här:

> Det är en jättegrej att flytta ett barn från en familj till ett helt annat land, med ett annat språk, andra människor, annat hem, annan mat. Allt är annat. Man klipper alla band verkligen. Jag tycker det är jättekonstigt att det inte finns någon slags uppföljning vid olika åldrar på barnet.

Vissa anser att de som haft kontakt med familjen före adoptionen även borde följa familjen över tid och vara ett stöd för både adoptivföräldrar och det adopterade barnet och att det borde skötas av familjehemssekreterarna, precis som för familjehemsplacerade barn. Flera anser att socialtjänsten borde följa det adopterade barnet under hela uppväxten och till exempel göra hembesök 1–2 gånger per år.

En adoptivförälder beskriver att de intervjuer som socialtjänsten har gjort för att kunna skicka uppföljningsrapporter till ursprungslandet har varit ett visst stöd, och hen gärna hade haft det oftare. En adoptivförälder önskar att socialtjänsten hade hört av sig kontinuerligt under första året och frågat hur det gick. Hen berättade att hen haft viss hjälp av en annan adoptivförälder som var medlem

[139] Möte med MFoF 2023-05-31.

i AC. Den personen hade i uppdrag att ringa adoptivföräldrar och fråga hur de hade det när de kommit hem med barnet:

> Det var otroligt bra, jag är så tacksam. Hon ringde kanske varannan vecka och hon hade själv adopterat lite äldre barn så det fanns jättemycket som hon kunde berätta för mig.

Andra adoptivföräldrar har uttryckt att de blivit stressade och känt sig utvärderade av intervjuerna i samband med uppföljningsrapporterna, och att det därför inte fungerat stöttande. En adoptivförälder beskriver att adoptivföräldrar nog är mer ”rädda” för socialtjänsten än vad andra föräldrar är:

> Vi har gått igenom alla utredningar och visat hur duktiga vi är, psykologiskt, ekonomiskt och mentalt. Vi är extremt bra som har klarat av detta. Och då är man ännu mer rädd, särskilt om man har prestationskrav, att man inte vill till socialtjänsten.

En annan adoptivförälder skulle helst se att det var någon annan än socialtjänsten som gjorde uppföljningen, någon oberoende, så att man faktiskt kan prata öppet: ”Man har ju varit så utvärderad under många år. Vi funderade också på syskon och då tänkte man ju på vad man kunde säga och så.” En annan adoptivförälder berättar på liknande sätt:

> Jag kände att jag bara tog upp lagom svåra saker. Det ligger ju ändå till grund för att Sverige ska fortsätta kunna ha en bra adoptionskontakt med landet. Så det går ju inte att braska på om att det faktiskt är ganska svårt. Så det är ju viktigt att det finns ett fristående stöd.

En möjlighet är att man har kontakt med BUP en gång om året för att stämma av hur det går, helst en specialiserad psykiatri som kan adoptionsfrågor, men man kan också nyttja de kontaktpunkter som finns i BVC och skolan.

Några adopterade personer anser att uppföljningen bör göras utan att föräldrarna är med. Vissa lyfter också fram att besöken kan behöva ske oanmält, eftersom det finns barn som hamnar i dysfunktionella hem. En adopterad person anser att barnet bör ha en egen kontaktperson som barnet själv kan ringa när det uppstår problem. Hen beskriver det som en ”stress release” för ett barn att ha någon utanför familjen som man kan höra av sig till och ha som bollplank. En adopterad person som blivit utsatt för rasism i sitt eget hem hade önskat att någon tog hen åt sidan och ställt frågor om hur hen hade det.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Det finns alltså behov av stöd direkt till barnet, till familjen som helhet och till adoptivföräldrarna. En del efterfrågar en uppföljning för att säkerställa att barnen har det bra, medan andra snarare efterfrågar en uppföljning som syftar till att stötta föräldrarna.

Förskola och skola behöver kunskap om psykisk ohälsa och rasism

Även förskolan och skolan är viktiga arenor för att kunna stötta adopterade barn. Personal i skolan behöver förstå och vid behov fånga upp adopterade barn, eftersom adopterade är överrepresenterade när det gäller psykisk ohälsa. Många adopterade har PTSD och olika diagnoser, vilket skolan behöver vara medveten om. En adopterad som arbetar som lärare uppfattar att kunskapen och kompetensen om adopterade är låg i skolans värld. Det behövs ökad kompetens hos kuratorer och specialpedagoger men även hos lärare, som ofta är den som först ser om ett barn mår dåligt.

Skolan behöver också stärka sin kompetens om rasism, vad det kan innebära och hur man kan prata om det. En person i vår referensgrupp anser att skolan, och även socialtjänsten, har svårt att prata om rasism:

> Vi är ordfattiga när det gäller att prata om rasism. Så när ett barn vill prata om de här frågorna möts de inte upp. Många professionella har inte hittat språket.

Även en adoptivförälder framhåller i vår fokusgrupp att pedagogerna i skolan har alldeles för lite kunskap om rasism, särskilt de som jobbar i vita områden. Hen upplever att i skolan är det tabubelagt att prata om ras:

> Om man pratar om ras så blir man betraktad som rasist. Det finns en rädsla hos pedagogerna att prata om ras. /…/ Vi ser olika ut och vi måste acceptera det och jobba med det. Pedagogerna som möter våra barn i skolan måste bli utbildade om detta.

12.10.2 Flera lyfter behovet av adoptionsspecifik kunskap på grundutbildningarna

Ett sätt att öka kunskapen hos yrkesverksamma som möter adopterade är att i grundutbildningen föra in frågor om rasism, adoption samt statistik om psykisk ohälsa och suicid bland adopterade. Bland annat har adopterades organisationer i en skrivelse till Adoptionskommissionen framfört att kunskap om adopterade personers livsvillkor och behov bör ges på samtliga grundutbildningar inom vård, omsorg och pedagogik.[140] Även AC framför i sitt intressepolitiska program att det behövs utbildningsinslag om internationell adoption i utbildningen till yrkesgrupper som möter adopterade personer och deras föräldrar.[141]

12.11 Behov av juridisk rådgivning

I våra fokusgrupper och intervjuer har både adopterade personer och adoptivföräldrar tagit upp att adopterade personer behöver tillgång till juridisk rådgivning, till exempel när det gäller namnbyte och arvstvister. Det nederländska expertcentret INEA har noterat att många av de frågor som de får är av juridisk karaktär. Det handlar bland annat om att återta sitt första namn eller häva adoptionen.

12.11.1 Tvister vid arvsskiften

Flera adopterade personer berättar att det kan uppstå arvstvister när adoptivföräldrarna dör. En adopterad person beskriver att hen ligger i arvstvist på grund av att hens syskon, som är biologiskt barn, fått mer pengar än hen efter att hens adoptivföräldrar dött. Hen tycker det har varit svårt att veta vart hen ska vända sig för att få hjälp.

[140] Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO. *Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade.* Inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.
[141] Adoptionscentrums intressepolitiska program (IPP), https://www.adoptionscentrum.se/app/uploads/2023/01/ipp-februari-2022.pdf, nedladdad 2024-10-28.

12.11.2 Återtagande av namn

Adopterade personer kan också behöva vägledning i hur man kan gå till väga för att återta sitt ursprungliga namn. Såväl organisationer för adopterade som enskilda personer har beskrivit att det kan vara väldigt svårt att visa kopplingen till sitt första namn för Skatteverket. Flera framför att det behövs betydligt enklare juridiska vägar för att återta sitt första namn. Man anser vidare att adopterade personer inte ska behöva betala en avgift för namnbytet.

12.11.3 Frågor om medborgarskap

Såväl adopterade personer som adoptivföräldrar lyfter frågan om dubbla medborgarskap i våra intervjuer och fokusgrupper. Flera adopterade personer uppger att de inte vågar göra någon återresa på grund av rädsla för att tvingas till militärtjänstgöring. En adoptivförälder menar att det även kan vara farligt att vara medborgare i vissa länder och att det är ett problem att det inte går att göra sig av med medborgarskapet förrän barnet fyller 18 år.

12.12 Forskning

12.12.1 Det finns behov av ny kunskap om behov och stöd till adopterade personer och deras familjer

Utifrån intervjuer, fokusgrupper, underlag som lämnats in till Adoptionskommissionen samt tidigare studier har vi identifierat några områden där det finns behov av ny kunskap.

Flera lyfter att det behövs mer kunskap om orsaker till och riskfaktorer för psykisk ohälsa hos adopterade personer

Flera personer för fram att det behövs mer kunskap för att förstå orsakerna till adopterade personers sämre fysiska och psykiska hälsa och sociala livsvillkor. Många adopterade personer lyfter att det behövs mer kunskap om trauma kopplat till adoption och att man kommit längre med detta i exempelvis USA än här i Sverige. Ett annat område där det förefaller saknas kunskap är om äldre

209/25 Remiss - Sveriges internationella

adopterade och deras behov av stöd, till exempel vad som händer när en adopterad får Alzheimers.

Metoder saknas för psykosocialt stöd och insatser till adopterade personer

AEF lyfter fram att det i dag finns mycket lite forskning om kunskapsbaserade och effektiva metoder för psykosocialt stöd till adopterade. Även de psykoterapeuter och psykologer som vi har intervjuat framhåller att det behövs mer kunskap om vilket stöd adopterade behöver, så att det passar alla. Vissa vill ha adoptionsspecifikt stöd och andra vill absolut inte ha det. Adopterade kommer behöva olika stöd, eftersom det är komplext och alla har olika förutsättningar. En del kommer att behöva terapi hela livet, medan andra inte kommer behöva stöd alls.

Det saknas även kunskap om vilka särskilda insatser som fungerar för adoptivfamiljer där barnet har neuropsykiatrisk problematik. I våra fokusgrupper med adoptivföräldrar med barn under 18 år framkom att adoptivföräldrar till barn med särskilda behov, efterfrågar stöd men har svårt att få något som fungerar för dem. Det fungerar inte med korttidsboende eller att få avlösning hemma. Något som var tänkt som avlastning har i stället blivit en stor påfrestning för både barn och adoptivföräldrar, till exempel om kontaktpersonen byts ut varje halvår. En adoptivförälder påpekar också att HVB eller familjehem inte heller är en bra lösning för adopterade barn.

I vår fokusgrupp resonerar adoptivföräldrar kring att de LSS-insatser som finns kanske passar sämre för de barn som både är adopterade och har en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. Man ställer sig frågan om det är traumat som gör att det inte funkar, och att detta skulle behöva undersökas. Adopterade barn kanske till exempel inte ska ha samma insatser som andra utagerande barn.

12.13 Stödet bör samordnas av ett kompetens- eller resurscentrum

12.13.1 Det finns en samsyn i att det adoptionsspecifika stödet behöver samlas i ett särskilt kompetenscentrum

I ett gemensamt ställningstagande har flera organisationer för adopterade framhållit behovet av ett nationellt resurscenter som stimulerar till forskning och förmedlar kunskap genom bland annat utbildning och rådgivning, samordnar ursprungssökning och DNA-frågor samt vid behov även erbjuder adopterade specialistbehandling och stöttar adopterade personer och deras närstående efter adoption. De föreslår ett kunskapscentrum för internationellt adopterade personer som även samlar nationellt adopterade, familjehemsplacerade, donators- och surrogatbarn/familjer samt ensamkommande flyktingar, alternativt samverkar med och skapar synergieffekter med motsvarande centrum för de frågorna.[142]

Även i våra intervjuer och fokusgrupper finns en samsyn i att det vore bra om adoptionsspecifikt stöd kunde samlas på en plats, i ett nationellt kompetens- eller resurscenter. Det anses viktigt att olika yrkesgrupper arbetar på ett sådant centrum och att det finns en mångfald och representation av adopterade.

Samla och sprida kunskap inom adoptionsområdet

En uppgift för ett kompetens- eller resurscentrum kan vara att identifiera behov av kunskap inom adoptionsområdet, stimulera ny forskning samt att föra ut den kunskap som finns. Det har bland annat förts fram i våra intervjuer och fokusgrupper.

Stimulera forskning

För att ny forskning ska komma till stånd behövs forskningsmedel, vilket både adopterade, adopterades föreningar och forskare vi talat med framhåller. Det går att söka medel från forskningsfinansiärer

[142] Adopterades organisationers presentation i riksdagen 2023-05-23; Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

som till exempel Vetenskapsrådet och andra instanser som fördelar forskningsmedel till olika ändamål. Vissa menar dock att det behövs ”öronmärkta” medel för att säkerställa forskningsmedel för just detta område. Ett alternativ är att några få forskare arbetar på eller är direkt knutna till kompetenscentret. Det finns dock en risk att forskningen då snävas in till ett mer begränsat område, och det kan skapa konflikter när det gäller vilken forskning man då väljer att prioritera. Olika forskare har påtalat att ett kompetenscenter inte behöver bedriva forskning själv, utan kan knyta till sig forskning på andra sätt. För att åstadkomma en bredd i forskningen kan det enligt dem vara bättre att söka forskningsmedel via en allmän sökning och ha ett forskarnätverk knutet till centret, jämfört med att ha några få forskare knutna till centret.

Adopterades organisationer efterfrågar dock att ett kunskapscentrum kan genomföra enklare pilotstudier som underlag och stimulans för vidare forskning, samt delta i och initiera större forskningsprojekt i samarbete med akademiska institutioner och andra forskningsorgan. Genom att ha en egen behandlingsverksamhet menar de att centrumet dessutom kan få ny kunskap och utveckla behandlingsmetoder.[143]

Kunskapshöjande stöd till yrkesverksamma

En uppgift för ett kompetens- eller resurscentrum kan vara att höja kunskapen om bland annat adoption, trauma, anknytning och rasism hos yrkesverksamma som i sitt arbete möter adopterade personer. Det kan handla om att bygga upp en kunskapsbank, utbilda och svara på frågor från yrkesverksamma inom socialtjänst, skola och förskola, barnhälsovården (BVC), mödrahälsovården (MVC), ungdomsmottagningar, BUP, vuxenpsykiatri samt hälso- och sjukvården. Ökad adoptionsspecifik kompetens har efterfrågats i våra intervjuer och fokusgrupper.

Ett kompetens- eller resurscentrum skulle kunna vara ett stöd till professionella som i sina olika funktioner möter adopterade personer och deras närstående. Det kan ske genom föreläsningar,

[143] Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

utbildning, fortbildning och handledning.[144] Ett sådant centrum kan även utbilda yrkesverksamma och ge dem en certifiering (liknande HBTQI-certifiering), så att centrumet kan hänvisa adopterade personer till dem. Allmänläkare skulle exempelvis kunna erbjudas en tvådagarskurs, så att de kan bemöta adopterade på ett rätt sätt och kunna ha stödsamtal för att hjälpa till med att hantera ångest eller hjälpa föräldrar att hantera anknytning.

Ett kompetens- eller resurscentrum skulle också kunna bidra i relevanta professioners grund- och vidareutbildning, till exempel socionom, psykolog, lärare, specialpedagog, läkare, sjuksköterska. Bland annat skulle man kunna föra in utbildning om rasism, adoption samt statistik om psykisk ohälsa och suicid bland adopterade personer.

Kunskapshöjande stöd till allmänheten och målgruppen

I våra fokusgrupper har det förts fram att ett kompetens- eller resurscentrum bör sprida kunskap om adoption brett och direkt till adopterade personer, adoptivföräldrar, adopterades partners, barn och andra närstående samt till allmänheten.

Ett sådant centrum kan ha en webbsida med information och kunskap om adoption, anknytning, trauma, identitet, rasism och oegentligheter samt ge tips om relevant forskning. Det kan också finnas mer riktad information till målgruppen med tips på kunniga terapeuter, mötesplatser, föreningar och Facebook-grupper, språkkurser, tolkar, personer som kan fungera som ”kulturbroar” för olika ursprungsländer, stipendier samt tips på kultur (böcker, filmer och konst).

Kunskapshöjande stöd till allmänheten och den specifika målgruppen kan också ske genom föreläsningar, på webben eller fysiskt, och samtalsgrupper.

[144] Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Föräldrautbildningen

I dag ansvarar MFoF för att samordna föräldrautbildningen inför adoption och utbilda föräldrautbildarna. Det är dock en utmaning att säkerställa bra föräldrautbildning i alla 290 kommuner. En uppgift för ett kompetens- eller resurscentrum skulle kunna vara att säkerställa att föräldrautbildningen innehåller viktiga delar. Ett annat alternativ som diskuterats i våra fokusgrupper är att föräldrautbildningen centraliseras och sker digitalt, för att säkerställa att alla får en likvärdig utbildning. Centrumet skulle i så fall ansvara för och hålla i föräldrautbildningen.

Direktstöd till målgruppen

I våra intervjuer och fokusgrupper har det varit tydligt att adopterade personer vill att ett kompetens- eller resurscentrum även ger direktstöd till målgruppen, bland annat i form av psykosocialt samtalsstöd och stöd i ursprungssökning. Adopterade vill kunna vända sig dit och veta att de möts av personer med kompetens om adoption.

Samtalsstöd

Ett kompetens- eller resurscentrum bör utifrån vad som framkommit i våra intervjuer och fokusgrupper kunna erbjuda samtalsstöd – framför allt individuella samtal, men även gruppsamtal. Ett samtalsstöd bör i första hand riktas till adopterade personer, men även adopterades föräldrar, barn och partners bör kunna få samtalsstöd. Ett samtalsstöd behöver erbjudas i olika former: digitalt, via telefon samt fysiskt på olika orter. Ett resurscentrum kan därför behöva ha samtalsledare kopplade till sig på olika orter i landet.

En idé som framförts av bland annat psykoterapeuter och forskare är att ett sådant centrum skulle kunna utbilda och handleda samtalsledare och terapeuter som finns ute i landet. De kan få en licensiering eller certifiering som garanterar ett visst kunnande. Dessa terapeuter kan också utgöra ett nätverk som kontinuerligt stöttar varandra och utbyter lärdomar från arbetet, och på så vis succesivt ökar sin kompetens.

Mötesplatser och erfarenhetsutbyten

En uppgift för ett kompetens- eller resurscentrum kan också vara att initiera eller på andra sätt möjliggöra träffar och erfarenhetsutbyten för adopterade vuxna, adopterade ungdomar samt adoptivföräldrar och barn. Även adopterades egna barn och partners kan vara en målgrupp för detta. Ett sådant centrum kan erbjuda erfarenhetsutbyten i form av gruppsamtal utifrån olika teman. Några exempel på möjliga teman som framkommit som centrala är identitet, rasism, tonår, att få barn, att ha småbarn, separationer, när föräldrar dör, livets slutskede, sorgebearbetning, oegentligheter, ursprungssökning, återresa och återförening. Flera adopterade personer betonar också vikten av forum och mötesplatser för att bara träffas, umgås och ha roligt. Erfarenhetsutbyten kan ske både digitalt och fysiskt. Adopterade personer menar att centrumet kan ordna egna, men också identifiera och tipsa om möjliga mötesplatser runt om i landet och dra nytta av ideella krafter. Centrumet bör kunna ge information om vilka forum som finns ute i landet där man kan träffa och prata med andra adopterade personer.

Stöd vid ursprungssökning

I vår utredning framkommer att ett kompetens- eller resurscentrum behöver ge stöd till adopterade personer som söker sitt ursprung. Det kan handla om praktiskt stöd och guidning i att söka i arkiv och hitta sina adoptionshandlingar samt tipsa om lämpliga tolkar. I våra fokusgrupper och intervjuer har olika uppgifter för ett sådant centrum diskuterats och föreslagits. Det har bland annat framförts att ett det behöver ha kunskap om de olika ursprungsländerna och veta var dokument finns. Det lyfts också fram att ett det behöver kunna erbjuda stöd till adopterade personer inför och efter en återresa, vilket kan ske i grupp och likna så som Adoptionscentrum (AC) arbetar med detta i dag. Flera framhåller att ett kompetens- eller resurscentrum även bör ta hjälp av andra adopterade personer som kan hjälpa till att guide rätt och ge konkreta tips. Det kan behöva ha kontakt med ambassaden i ursprungsländerna (åtminstone de största adoptionsländerna), som i sin tur behöver ha kunskap om var man hittar adoptionsdokument och kontakt med lokala personer som kan vägleda adopterade personer rätt. Någon

209/25 Remiss - Sveriges internationella

anser att centrumet kan vara den som kan ta en första kontakt med ursprungsfamiljen inför återförening. Andra lyfter att det även skulle kunna vara en ingång för adopterades ursprungliga familjer som söker eller fått kontakt med biologiska släktingar som adopterats till Sverige. De kan behöva översättnings- och tolkhjälp, kulturtolkar samt hjälp med DNA- testningar och tolkning av dessa.

Stöd till DNA-undersökning

Några adopterade personer anser att ett kompetens- eller resurscentrum skulle kunna informera om vilka alternativ till DNA-test som finns och deras för- och nackdelar, till exempel när det gäller kostnader och möjlighet att flytta DNA även till andra databaser. Det skulle kunna kartlägga vilka DNA-test som fungerar bäst för de olika ursprungsländerna.

Andra föreslår att ett sådant centrum skulle kunna ge informationsblad till svenska ambassader i ursprungsländer om möjligheten för ursprungsfamiljer att lämna DNA, ta fram en checklista för att bedöma om personer som hör av sig får lämna gratis DNA-test, upprätta register över dem som lämnar DNA samt informera ambassaden när de godkänt någon för att lämna DNA. Ambassadernas roll skulle vara att hänvisa familjer som vill lämna DNA-test till centrumet för bedömning, erbjuda DNA-test till dem som godkänts samt identifiera och hänvisa till platser där man kan göra test.

Många efterfrågar att ett sådant centrum kan ha en roll i att administrera en nationell DNA-databank.

Juridisk rådgivning

Ett kompetens- eller resurscentrum skulle kunna erbjuda juridisk hjälp och rådgivning, till exempel i frågor om namnbyte, dubbla medborgarskap, arvstvister etc. Detta är något som flera adopterade efterfrågar.

Språk

I våra intervjuer och fokusgrupper har behovet av att få behålla sitt ursprungliga språk efterfrågats. Däremot har det inte framförts några konkreta förslag eller önskemål om vad ett kompetens- eller resurscentrums roll i detta skulle vara. Men det skulle till exempel kunna anordna språkkaféer eller mötesplatser för adopterade personer som vill lära sig ett visst språk. Det skulle också kunna sprida information och tips om forum som anordnas av andra runtom i landet, men också tipsa om språkutbildningar, översättare och tolkar.

12.13.2 Tidigare förslag

2003 års utredning föreslog ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum

2003 års adoptionsutredning konstaterade att forskning och kunskapsutveckling om internationell adoption var ett eftersatt område som måste prioriteras. Ett skäl till att området var så obeforskat var enligt utredningen att gruppen adopterade personer och adoptivföräldrar var relativt liten. Ett annat skäl kunde vara attityden hos adoptivfamiljer, adoptionsorganisationer och myndigheter att adoptivfamiljer inte skiljde sig från andra familjer, vilket kunde ha lett till att problem hellre negligerats än uppmärksammats. Ytterligare ett skäl kunde vara att samhället avhänt sig ansvaret för stöd, det hade i stället erbjudits genom adoptionsorganisationerna som drivit kunskapsutvecklingen och uppmärksammat samhället på gruppens behov. Det fanns inte heller någon offentlig aktör med uppgift att inventera forskningsbehov, samordna forskning och föra ut forskningsresultat till de professioner som möter adopterade personer och adoptivfamiljer.

Utredningen föreslog därför att regeringen skulle inrätta ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum för internationella adoptionsfrågor. Syftet med centrumet var att adopterade personer skulle få så bra uppväxt- och livsvillkor som möjligt i sitt nya hemland genom bättre kunskapsunderlag för de professionella som arbetade med adoptionsanknutna frågor. Centrumet skulle prioritera forskning som kunde tillämpas i kommunernas och landstingens

209/25 Remiss - Sveriges internationella

konkreta arbete med utlandsadopterade personer och deras familjer. Centrumets uppgifter föreslogs vara följande:

- Hålla kontakt med adoptionsfältet för att fånga upp forskningsbehov, hålla sig à jour med internationell forskning, stimulera och koordinera forskning samt besluta om och genomföra olika forskningsprojekt.
- Arbeta med kvalificerade utvärderingar av olika behandlingsinsatser, ansvara för registrering och systematisering av resultat.
- Samarbeta med lokala och regionala forsknings- och utvecklingsenheter inom landsting och kommun och andra vetenskapliga miljöer som arbetar med närliggande frågor.
- Ansvara för att nya resultat görs tillgängliga för adoptionsfältet genom seminarier, konferenser, utbildningspaket och skriftsammanställning.
- Verka i nära samarbete med myndigheter och institutioner inom området.
- Fungera som kunskapsbank för kommunernas adoptionsanknutna verksamhet och de samverkansformer som utvecklas.

Centrumet skulle dock inte erbjuda handledning och rådgivning i enskilda ärenden, det skulle i stället regionala adoptionsrådgivningarna göra. Det var viktigt inte minst av geografiska skäl att stödet fanns tillgängligt och att det fanns en kunskap om adoption i olika delar av landet. Men ett ännu viktigare skäl till att inte skapa en central rådgivningsverksamhet för gruppen adopterade personer och deras föräldrar ansågs vara att de, precis som alla andra olika grupper med särskild problematik, skulle erbjudas kvalificerad hjälp inom den ordinarie hjälpapparaten. Av både resursskäl och rättviseskäl var det inte rimligt att en viss grupp skulle erbjudas särskild rådgivning på nationell nivå. Utredningen såg också en risk att kompetensutvecklingen på lokal och regional nivå inte skulle gynnas om det erbjöds ett centralt stöd. Dessutom bedömde utredningen att det fanns en risk att ett centrum som både skulle stimulera och genomföra forskning och fungera som rådgivningsorgan i enskilda ärenden förlorade i tydlighet och effektivitet.

Utredningen menade att ett nationellt forsknings- och kunskapscentrum med fördel skulle kunna inordnas i en redan befintlig verksamhet. För att centrumet skulle få legitimitet behövde det knytas till en tvärvetenskaplig miljö där det fanns möjlighet till dialog med klinisk verksamhet. Det ansågs viktigt att adopterade personer själva fick komma till tals i verksamheten så att adopterade personers situation inte enbart beskrevs av adoptivföräldrar och professionella. En styrgrupp där olika aktörer inom adoptionsfältet ingick skulle bland annat medverka i att definiera forskningsbehovet. Utredningen lyfte fram några exempel på befintliga aktörer där ett centrum skulle kunna inrättas: Institutet för psykosocial medicin (IPM) vid Karolinska institutet, Psykologiska institutionen vid Göteborgs universitet, Institutionen för psykologi eller Avdelningen för barn- och ungdomspsykiatri vid Lunds universitet, Tema Barn vid Linköpings universitet, Barnrättscentrum i Örebro eller Centrum för invandrarforskning vid Stockholms universitet.[145]

12.13.3 Internationell utblick

Nederländerna har inrättat ett kompetenscentrum

Som ett resultat av den så kallade Joustra-utredningen som utredde oegentligheter i den internationella adoptionsförmedlingen till Nederländerna, inrättades 2023 ett expertcentrum för internationella adoptioner; Expertisecentrum interlandelijke adoptie, förkortat INEA. INEA beskriver sitt uppdrag som att de är den centrala platsen dit alla internationellt adopterade kan vända sig för att få stöd med frågor om internationell adoption, med särskild fokus på de personer som upplever problem kring sin adoption. Även adoptivföräldrar och andra familjemedlemmar samt ursprungsföräldrar kan vända sig till INEA med vissa frågor.[146]

INEA har 25 anställda som alla har berörts av adoption på olika sätt. Några har själva adopterats, andra har familjemedlemmar som har adopterats och ytterligare andra har en professionell bakgrund inom adoptionsområdet.[147] Budgeten för INEA är 30 miljoner euro för 10 år. Av dem ska 10 miljoner euro gå till professionalisering

[145] SOU 2003:49, s. 265 ff.
[146] https://inea.nl/over-inea/. Hämtad 2025-01-16.
[147] https://inea.nl/over-inea/. Hämtad 2025-01-16.

och 20 miljoner till ursprungssökning.[148] INEA arbetar med fem fokusområden (building blocks):

- Kunskap. INEA samlar in och tillgängliggör forskning inom adoptionsområdet.
- Ursprungssökning. INEA utför inga ursprungssökningar på uppdrag av adopterade personer men hjälper till med råd och kan länka vidare till ansvariga aktörer (inklusive information om vilka privata aktörer som erbjuder DNA-tester för olika världsdelar).
- Adoptionsakter. INEA förvarar inga adoptionsakter men kan vägleda var adoptionsakter finns och hur adopterade personer kan få tillgång till sin akt.
- Psykosocialt stöd. INEA ansvarar för stöd till adopterade och deras familjer. Barn och familjer erbjuds ”Video home training” hemma hos familjer. INEA erbjuder även upp till fem individuella samtal och även gruppsamtal med adoption som tema. Även vårdgivare, skolor och andra yrkesverksamma kan kontakta INEA för konsultation och kompetensutveckling.
- Juridiskt stöd. INEA ger viss juridiskt rådgivning, till exempel hur en adopterad person kan återta sitt förstanamn. INEA kan även rekommendera jurister (pool of lawyers) som har kunskap om adoption. INEA sammanställer juridiska frågor som kan behöva lösas och återrapporterar återkommande frågor till ministeriet.

INEA arbetar med att bygga upp nätverk för adopterade personer och bjuder in till olika typer av evenemang. De vänder sig både till adopterade personer och till adoptivföräldrar.[149]

Förslag om inrättande av ett kompetenscentrum i Norge

Den norska folkhälsomyndigheten har på uppdrag av Bufdir kartlagt adoptivföräldrars och barns behov av hjälp och uppföljning efter adoption. I den rapport som de lämnade 2021 rekommen-

[148] Möte med INEA i Houten 2023-10-03.
[149] Möte med INEA i Houten 2023-10-03.

derade de bland annat inrättande av ett adoptionskompetenscentrum med anställda knutna till en redan befintlig forsknings- och undervisningsmiljö. Kompetenscentrumet ska bland annat ansvara för att organisera en service som säkerställer att alla adoptivfamiljer erbjuds möjlighet att träffa en psykolog (med kunskap om adoption) under den första tiden efter adoptionen. Vidare ska kompetenscentrumet ansvara för att driva en telefontjänst bemannad av vårdpersonal med erfarenhet av adoptivfamiljer och adoptionsrelaterade frågor och utmaningar. [150]

12.14 Ett kompetens- eller resurscentrums placering, organisering och finansiering

Vi har i våra intervjuer, fokusgrupper fått in många tankar och förslag om var ett kompetens- eller resurscentrum bör placeras och hur det bör vara organiserat.

12.14.1 Var ett centrum kan placeras

Ett medskick vi fått i våra intervjuer och fokusgrupper är att ett kompetens- eller resurscentrum bör placeras där det uppfattas ge legitimitet, till exempel i anslutning till någon befintlig statlig verksamhet, oberoende från adoptionsorganisationerna. Ursprungssökningen är en komplicerad verksamhet som bland annat kräver att man har upparbetade kontakter med utländska myndigheter. Kunskapsförmedlingen behöver knyta an till de befintliga statliga strukturerna för kunskapsstyrning.

MFoF

MFoF har redan uppdrag om både samtalsstöd och ursprungssökning och har byggt upp kompetens och strukturer för detta. Det kan vara bra att bygga vidare på det som redan är påbörjat och att det placeras hos en aktör som har ett engagemang för frågorna. MFoF

[150] Folkhelseinstituttet. *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier: Erfaringer og anbefalinger*. Rapport 2021, s. 12.

är dessutom med i kunskapsstyrningen inom staten.[151] MFoF anser själva att de har byggt upp stor kompetens och lärt sig i snabb takt. De har levererat kunskap- och metodstöd och allmänna råd till professioner samt stöd till enskilda, och vill gärna ta vidare arbetet med samtalsstöd, ursprungssökning och kunskapsförvaltning.[152] MFoF:s placering i Skellefteå kan vara en nackdel. En annan nackdel är att en del adopterade personer inte har förtroende för MFoF, eftersom de uppfattar att myndigheten har haft en för nära anknytning till AC och inte ställt tillräckliga krav på adoptionsförmedlingarna.[153] Eftersom vår utredning dessutom påvisar oegentligheter och riktar viss kritik mot MFoF så kan det uppfattas som märkligt att det är den myndigheten som ändå ska erbjuda stöd till adopterade personer. Det är för tidigt att säga om MFoF skulle kunna upprätta ett sådant förtroende framöver. Det kommer att påverkas mycket av det bemötande och den hjälp som de adopterade personerna får. Om MFoF får uppdraget bör de stärka kompetensen[154] och skapa viss autonomi från myndigheten, till exempel genom att skapa en understruktur till MFoF rent organisatoriskt och placera centrumet på annan ort än Skellefteå.

Socialstyrelsen eller Folkhälsomyndigheten

I våra intervjuer och fokusgrupper har diskuterats och framförts olika tankar om var ett kompetens- eller resurscentrum bör placeras. Ett alternativ är Socialstyrelsen. Det ligger i linje med andra uppdrag som regeringen har lagt på Socialstyrelsen, vilket talar för att det borde ligga där. Samtidigt ger inte Socialstyrelsen direktstöd till målgrupper, vilket talar emot. Ett annat möjligt alternativ som lyfts fram är Folkhälsomyndigheten.

Ett universitet

Ytterligare ett alternativ är att knyta centrumet till ett universitet. Det kan uppfattas som mer neutral och oberoende och det skulle också främja forskning på området. Styrningsmässigt kan det dock

[151] Expertgruppsmöte 2023-06-12.
[152] Möte med MFoF 2023-05-31 och Expertgruppsmöte 2023-06-12.
[153] Möte med Natte Hillerberg och Mattias Strand 2023-08-25.
[154] Referensgruppsmöte januari 2024.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

vara mer komplicerat att ha det på ett universitet. Utbildningsdepartementet har i andra sammanhang varit negativt inställda till att inrätta kompetenscentrum med koppling till något lärosäte. Karolinska institutet har bra kompetens kring vård, psykiatri samt psykoterapi och behandling av trauma och komplexa vårdinsatser.

Länsstyrelse

En möjlighet är också att centrumet placeras hos någon länsstyrelse. Det finns exempel på det sedan tidigare; bland annat Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck vid länsstyrelsen Östergötland. Från och med 1 januari ska dock centrumets uppgifter överföras till Jämställdhetsmyndigheten.[155] Det finns dock nackdelar med en sådan lösning. Utifrån ett hälso- och sjukvårdsperspektiv är det viktigt att centrumet ligger på en myndighet som har ett förtroende hos hälso- och sjukvården, vilket länsstyrelsen inte riktigt har.

Nationellt styrt och samordnat men utspritt och tillgängligt i hela landet

Av våra intervjuer framgår att ett adoptionsspecifikt stöd bör vara nationellt styrt och samordnat, men även finnas lokalt. Kunskapsstödet till yrkesverksamma och allmänhet samt föräldrautbildningen kan finnas på en ort, eftersom det kan ges digitalt. Stöd i ursprungssökning kan behöva samlas på ett ställe, men eventuellt med ”filialer” ute i landet där dokument, tolkar och mer handfast stöd i röttersök finns. Samtalsstöd kan erbjudas centralt och digitalt, men behöver också finnas tillgängligt ute i landet.

12.14.2 Organisering

Forskare har framhållit att det är viktigt att ett kompetens- eller resurscentrum får tydliga direktiv kring vad det ska inriktas på och uppnå, så att insatserna hamnar där de behövs som mest. Det är

[155] Pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet. *Jämställdhetsmyndigheten ska ta över det samlade nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.* Publicerad 24-12-16.

viktigt att det finns olika kompetenser samlade på centrumet och att det finns en mångfald och representation av adopterade personer. Ett sådant centrum bör vara nätverkande och ha nära koppling till forskning, relevanta professioner och även utbyte med andra länder.

Hur ska ett kompetens- eller resurscentrum förhålla sig till befintliga strukturer och ordinarie hälso- och sjukvård?

En fråga är hur ett kompetens- eller resurscentrum ska förhålla sig till ordinarie befintliga strukturer. Psykiatriker har framfört att samtalsstödet borde vara en del av det ordinarie systemet i regionerna och kommunerna och till exempel inlemmas inom primärvården. Vi har också fått medskicket att det finns en risk att den vanliga vården inte gör tillräckligt för de adopterade om de kan hänvisa till ett sådant centrum.

Andra har framfört att en fördel med ett statligt kompetens- eller resurscentrum är att det kan erbjuda ett likvärdigt stöd till alla. Om varje kommun i stället får medel att använda till stöd för adopterade personer finns en risk att medlen går till annat. En psykolog menar att eftersom adoptionerna minskar så är det dessutom orealistiskt att tro att kunskapen om adopterade personer ska finnas hos alla socialtjänster.

I våra intervjuer blir det tydligt att det behövs mer specialiserad vård för adopterade personer. När samtalsstöd inte räcker, behöver adopterade antingen få tillgång till terapeutiskt stöd och behandling (till exempel traumaterapi) hos centrumet, eller bli hänvisad till en terapeut i den ordinarie vården, som har adoptionsspecifik utbildning.

En psykiatriker påpekar att man kan titta på de regionala avtalen och eventuellt ha regionala centrum. Sverige har inte av tradition haft centrumbildningar, så som till exempel USA har haft. Det kan dock vara lite nyckfullt politiskt med centrumbildningar, de kan lätt tas bort. Men att ha en centrumbildning och öka kunskapen generellt behöver inte motsäga varandra. Ett exempel på centrumbildning som lyfts är HBTQ-hälsan på Södersjukhuset som har funnits länge och som kombinerat somatisk vård med psykologiskt stöd. Vi har också haft finsk mottagning för finsktalande.

Psykologer och psykoterapeuter uppger att det måste finnas rutiner för hur man går till väga om någon behöver akut vård, till exempel vid psykos eller suicidalitet. Forskare påpekar också att

209/25 Remiss - Sveriges internationella

den allra allvarligaste psykiska ohälsan måste tas om hand i den ordinarie vården.

Utifrån underlag vi fått in från verksamma psykoterapeuter kan ett förslag på struktur för ett samtalsstöd med olika nivåer vara:

1. Ett individuellt stöd, första linjen, som inte behöver vara terapeutisk behandling. Det kan ges av några anställda på kompetens- eller resurscentrumet och av andra som finns utspridda i landet. De bör ha fått en kortare utbildning på 1–2 dagar och sedan fortsatt kompetensutveckling och handledning i grupp. En eventuell certifiering eller märkning bör knytas till person, ej arbetsplats. Den adopterade för kunna välja själv om de vill få stödet digitalt eller på plats och om stödet ska ges av någon som själv är internationellt adopterad eller rasifierad. De bör kunna hänvisa vidare till psykoterapeuter eller till psykiatrin vid behov. De ska även kunna hänvisa vidare till grupper för erfarenhetsutbyte och till ursprungssökning.
2. Terapeutisk behandling i ordinarie strukturer för psykisk ohälsa (depression, ångest etc.). De som ger detta bör i första hand vara psykoterapeuter som har fått mer adoptionsspecifik utbildning, till exempel fördjupning kring kliniskt arbete med adopterade som pågår under 1 års tid med 3–5 utbildningstillfällen samt handledning kring arbetet. Det är viktigt att de som ger stödet kan adoption, separation, rasism och trauma. Dessa vidareutbildade psykoterapeuter skulle kunna få en certifiering.
3. Slutenvård.

En tanke med en sådan struktur är att arbeta mycket förebyggande för att spara både pengar och lidande. En psykoterapeut uttrycker det såhär:

> Det är viktigt att adopterade inte är en sjukdomsdiagnos. Något har hänt adopterade som kan påverka deras psykiska och somatiska välmående, och de behöver förebyggande insatser som stöd. /…/ Ju bättre de första insatserna är desto färre behöver dyra långa behandlingar, sjukskrivningar, inläggningar både inom psykiatrin och den vanliga vården. Just nu så vandrar många adopterade runt i vården med många olika diagnoser och behandlingar inom psykiatrin och andra insatser. Detta är kostsamt för samhället.

Ett kompetens- eller resurscentrum behöver ta till vara adopterade personers kompetens

Något som både adopterade personer och andra har lyft fram är att ett kompetens- eller resurscentrum bör ta till vara och använda sig av adopterade personer själva, och på olika sätt göra dem delaktiga. Det är viktigt för att skapa legitimitet och förtroende samt få bort lite av den polarisering som finns i dag. En idé är att ha adopterade personer i styrelsen. Organisationer för adopterade förespråkar inrättandet av en styrgrupp för centrumet, som till en betydande andel utgörs av adopterades föreningar och nätverk.[156]

Ett centrum skulle också mer handgripligen kunna använda adopterade personers kompetens och erfarenhet för att stötta andra adopterade personer. En psykoterapeut som själv är adopterad och som haft många samtal med adopterade personer framhåller att det finns en enorm kompetens hos adopterade personer som man kan dra nytta av, till exempel:

- Hålla i erfarenhetsutbyten och gruppsamtal kring olika teman, eller ordna mötesplatser för att umgås och ha roligt. Det finns till exempel många adopterade kuratorer.
- Agera som ”jourhavande kompis”. Flera adopterade personer har varit positiva till tidigare sådana försök.
- Mentorskap, där en äldre adopterad person kan vara mentor till en yngre. Att hjälpa andra kan även vara ett sätt att själv läka.
- Stöd i ursprungssökning. Många adopterade personer kan språket och har kontakter och kanaler. Adopterade personer kan bistå inför återresa med guidning, ge tips och kulturellt stöd (agera ”kulturbrygga”). En idé är att använda avlönade kulturtolkar för att minska det kulturella gapet vid röttersök och återföreningar. Det skulle till exempel kunna vara personer från organisationer för adopterade, men det kan också vara personer som invandrat från de aktuella länderna. En jämförelse kan göras med de kulturtolkar som Transnationellt centrum har och som de ibland använder inom hälso- och sjukvården för att minska det kulturella gapet.

[156] Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

En fråga som diskuterats är hur ett kompetenscenter kan knyta till sig denna kompetens, hur man kan anlita och avlöna dem.

12.14.3 Finansiering

Ett medskick vi fått är att det behövs en långsiktighet och en garanti för att kompetens- eller resurscentrumet ska få fortleva. Ett förslag är att det initialt finansieras för fem års tid för att sedan utvärderas. Adopterades organisationer framför att ett kunskapscentrum förutom statlig finansiering också bör kunna söka offentliga och privata bidrag. De anser också att en kontinuerlig utvärdering och kvalitetssäkring av centrumets verksamhet är avgörande för att säkerställa att insatserna är effektiva och ändamålsenliga.[157]

[157] Skrivelse till Adoptionskommissionen från Chileadoption.se, TAR, AEF, AKF, nätverket SKAN och AFO ”Gemensamt dokument till Adoptionskommissionen gällande inrättande av kunskapscentrum för adopterade”, inkom till Adoptionskommissionen 2024-09-16.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Proposition 1958 A:144, *med förslag till ärvdabalk m.m*.

Proposition 1960:10 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslag) m. m.*

Proposition 1968:114 *med förslag till lag om ändrad lydelse av 4 kap. 5 § föräldrabalken, m. m.*

Proposition 1970:186 *med förslag till ändringar i adoptionslagstiftningen*.

Proposition 1971:113 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption, m.m.*

Proposition 1978/79:108 *om organisationen av verksamheten med internationella adoptioner m. m.*

Proposition 1979/80:1 *om socialtjänsten.*

Proposition 1980/81:112 *om samtycke och tillstånd till adoption.*

Proposition 1984:85:16 *om vissa frågor rörande internationella adoptioner.*

Proposition 1988/89:3 *om bidrag vid adoption av utländska barn.*

Proposition 1989/90:107 *om godkännande av FN konventionen om barnets rättigheter.*

Proposition 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

Proposition 1993/94:165 *Några frågor om sekretess.*

Proposition 1996/97:91 *Internationella adoptionsfrågor.*

Proposition 1996:97:124 *Ändring i socialtjänstlagen.*

Proposition 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*.

Proposition 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag.*

Proposition 2000/01:122 *Sveriges tillträde till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.*

Proposition 2001/02:123 *Partnerskap och adoption*.

Proposition 2002/03:146 *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.*

Proposition 2003/04: 131 *Internationella adoptionsfrågor.*

Proposition 2005/06:68 *Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter.*

Proposition 2008/09:160 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.*

Proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*

Proposition 2011/12:85 *Stärkt skydd för barn i internationella situationer.*

Proposition 2014/15:100, *Budgetproposition*.

Proposition 2015/16:1 *Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

Proposition 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler.*

Proposition 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Proposition 2023/24:50 *En skyldighet att lämna uppgifter till Adoptionskommissionen.*

Proposition 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025 – Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Proposition 2024/25:60 *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.*

Proposition 2024/25:89 *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*

Offentliga utredningar

SOU 1954:6 *Ärvdabalk*.

SOU 1967:57 *Adoption av utländska barn.*

SOU 1969:11 *Internationell adoptionsrätt.*

SOU 1978:10 *Barnets rätt*.

SOU 1979:63 *Barnets rätt 2 – Om föräldraansvar m.m.*

SOU 1986:20 *Barns behov och föräldrars rätt.*

SOU 1989:100 *Adoptionsfrågor.*

SOU 1994:137 *Internationella adoptionsfrågor. 1993 års Haag-konvention m.m.*

SOU 1996:137 *Internationella adoptionsfrågor.*

SOU 1997:116 *Barnets bästa i främsta rummet.*

SOU 1998:100 *Adoptionsfrågor.*

SOU 2000:20 *Steriliseringsfrågan i Sverige 1935–1975 Historisk belysning – Kartläggning-Intervjuer.*

SOU 2000:77 *Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga.*

SOU 2003:49 *Adoption – till vilket pris?*

SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler.*

SOU 2009:99 *Vanvård i social barnavård under 1900-talet.*

SOU 2011:9 *Barnen som samhället svek – åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården.*

SOU 2015:71 *Barns och ungas rätt vid tvångsvård.*

SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*.

SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen.*

SOU 2025:13 *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag.*

Departementspromemorior

Ds S 1978:6 *Internationella adoptioner. Riktlinjer och organisationsförslag.*

Ds Ju 1980:8 *Samtycke och tillstånd till adoption.*

Ds S 1983:14 *Internationella adoptioner, översyn och förslag till åtgärder.*

Ds S 1987:1 *Kostnader i samband med adoption av utländska barn*.

Ds 2001:53 *Föräldrars samtycke till adoption, m.m.*

Ds 2014:17 *Samordnat ansvar för vissa familjefrågor*.

Ds 2019:23 *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Ds 2022:22 *Bättre konsekvensutredningar.*

Utskottsbetänkanden

SoU 1992/93:15 *Socialpolitik – inriktning och anslag.*

Bet. 2014/15:SoU1.

Övrigt

Dir. 2001:93 *Internationella adoptioner m.m.*

Dir. 2020:29 *Uppgörelse med historiska kränkningar och övergrepp mot tornedalingar, kväner och lantalaiset.*

Dir. 2021:103 *Kartläggning och granskning av den politik som förts gentemot samerna och dess konsekvenser för det samiska folket.*

Regeringens skrivelse 2016-10-13 *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter*. Skr. 2016/17:29.

Regeringens skrivelse 2024-12-19 *Det handlar om livet – nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention*. Skr. 2024/25:77.

Regeringsbeslut 1992-08-20 *Överklagande av Sri Lanka Barns Vänner – Internationell adoptionsförening, SLBV angående auktorisation för internationell adoptionshjälp*. Socialdepartementet dnr S92/3675/J ärendenummer 3.

Regeringsbeslut 2013-08-29 *Uppdrag om föräldrars förberedelse inför adoption*. Socialdepartementet S2013/5938/FST (delvis).

Regeringsbeslut 2020-04-30 Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Regeringsbeslut 2020-12-22 Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Socialstyrelsen.

Regeringsbeslut 2021-12-22 Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd att ge stöd till internationellt adopterade och adoptivföräldrar. Socialdepartementet S2025/00113.

Sveriges riksdag. Motion 1992/93:So445 av Liselotte Wågö (m). Adoptioner av barn födda i Sverige av utländska kvinnor.

Utrikesdepartementet. *Letter of intent. Bilateral roadmap between Sweden and Chile. Signed in duplicate in Stockholm. 13 juni 2024.*

Övrig litteratur

Adoptionscentrum (1981). *Verksamhetsberättelse för Förbundet Adoptionscentrum för verksamhetsåret 1981*.

Adoptionscentrum 2023-01-13 *Ansökan om statsbidrag för 2023 och önskemål om att förordningen SFS 2015:980 ses över*.

Allmänna Barnhuset (1955). *Adoption. En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemän, vilka har att syssla med frågor angående adoption.* Stockholm: David Broberg.

Allmänna Barnhuset (1969). *Adoption. En vägledning för myndigheter, tjänstemän och förtroendemän, vilka har att syssla med frågor angående adoption.* Karlshamn: Lagerblads.

Andersson, Malin (2016). *Att ersätta det oersättliga. Statlig gottgörelse för ofrivillig sterilisering och vanvård av omhändertagna barn*. Falun: Scandbook.

Andersson, Sven-Olof et al. (2021). Adverse Childhood Experiences are associated with choice of partner, both partners' relationship and psychosocial health as reported one year after birth of a common child. A cross-sectional study. *PLoS One*. Vol. 16, nr. 1, 2021.

Ankestyrelsen (2021). *Mistanke om ulovlige forhold i adoptioner fra Chile til Danmark 1978–1988*.

Ankestyrelsen (2022). *Adopteredes ret til egen identitet. Erfaringer med håndteringen af uregelmæssigheder i internationale adoptionssager.* September 2022.

Ankestyrelsen (2024). *Adoptionsformidlingen fra Sydkorea til Danmark i 1970'erne og 1980'erne*. Januari 2024.

Arpi, Agnes (2023). *De kritiska. Berättelser om internationell adoption.* Verbal förlag.

Asplund, David (2023). *The negotiation and crafting of identity among transnational and/or transracial adult adoptees in Sweden.* Masteruppsats, Stockholms universitet, Socialantropologiska institutionen.

Balk, Yannik och Frerks, Georg och de Graaf, Beatrice (2022). Investigating Historical Abuses An Applied History Perspective on Intercountry Adoption in the Netherlands, 1950s–Present. *Journal of Applied History*. Vol. 5 2022.

Belgisk utredning (2021). *Panel of experts on intercountry adoption. Final report.* 14 August 2021.

Berthet, Danielle och Falk, Francesca (2022). *The adoption of children från Sri Lanka in the Canton of St Gallen 1973-2002*.

BFA (2018). *Ge relevant stöd till adopterade och deras familjer.*

Brodzinsky, David, Gunnar, Megan och Palacios, Jesus (2022). Adoption and trauma: Risks, recovery, and the lived experience of adoption. *Child Abuse & Neglect.* Vol. 130 2022.

Bufdir (2024). *Bufdirs anbefalning om midlertidig stans av utenlandsadopsjon – svar på oppfolgningssporsmål.*

Bufdir (2024). *Vurdering av midlertidig stans av utenlandsadopsjon. Anbefaling til Barne- og familiedepartementet.*

Bufetat (2024). *Underveisrapport. Samtalestøtte til adopterte og Foreldrekurs til adoptivforeldre*. Oppdrag 1.9.2 og 1.9.3 – Disponeringsbrev 2024.

Cantwell, Nigel (2017). *The sale of children and illegal adoption*. Defence for Children, Ecpat and Terre des Hommes Netherlands.

Cederblad, Marianne (1981). Utländska adoptivbarns psykiska anpassning. *Läkartidningen*. Vol. 78:816-9, 1981.

Cederblad, Marianne (1982). *Utländska adoptivbarn som kommit till Sverige efter tre års ålder. Anpassningsprocessen under det första året i familjen*, NIA.

Cederblad, Marianne (1991). Hög ålder vid adoptionen största risken för att utveckla anpassningsproblem i tonåren. *Läkartidningen*. Vol. 88, nr 12, 1991.

Centers for Disease Control and Prevention (2021). *Adverse Childhood Experiences Prevention Strategy*. Atlanta, GA: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention.

Cheney, Kristen E (2021). Closing New Loopholes: Protecting Children in Uganda´s International Adoption Practices. *Childhood.* Vol. 28, nr. 4, 2021: 555–569.

ChildONEurope Secretariat (2007). *Guidelines on Post-adoption Services.*

Cidrelius, Daniel (2023). *Kunskapsförhandlingen av adoptivbarnhandeln – Diskurser om tillvägagångssätt*.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022). *Hay futuro si hay verdad - Informe Final. La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio*.

Commissie onderzoek interlandelijke adoptie (2021). Unoffical translation report. *Committee on the Investigation of Intercountry Adoption*.

Committee on the Investigation of Intercountry Adoption (2021). *Consideration, Analysis, Conclusions, Recommendations and Summary*. Government of the Netherlands.

Council for the Application of Criminal Law and youth protection (2016). Reflection on Intercountry Adoption. Opinion of 14 October 2016.

Danelius, Hans och Bull, Tomas och Danelius, Johan och Cameron, Iain (2023). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.* Norstedts juridik.

Déry-Alfredsson, Ilona och Kats, Madeleine (1989). *Utländska adoptivbarn på PBU*, Stockholms universitet, Psykologiska institutionen.

Englundh, Elizabeth (2010). FN:s konvention om barnets rättigheter: historik, teori och praktik. *Svenskt gudstjänstliv*. Vol. 85 2010.

Eriksen, Kasper Emil Rosbjørn (2024). *A Scandinavian Way of Adoption? A comparative historical study of transnational adoption in Denmark, Norway, and Sweden during the late half of the 20th century*. European University Institute, Department of History and Civilisation.

EurAdopt (2002). *EurAdopt Guidelines on financial factors in co-operation with counterparts and co-workers in countries of origin.* Adopted by the EurAdopt General Meeting in Aarhus, Danmark, den 7 april 2002.

Expertengruppe Internationale Adoption (2024). *Schlussbericht. Zu Handen des Bundesamtes für Justiz.* Zürich, 27. juni 2024.

Folkhelseinstituttet (2021). *Bedre føre var OG etter snar. Utvelgelse og oppfølging av adoptivfamilier: Erfaringer og anbefalinger.*

Forte (2023). *Kvinnors hälsa och sjukdomar. Kartläggning och analys av forskningsbehov*.

Gardell, Ingegärd (1979). *Internationella adoptioner. En rapport från Allmänna Barnhuset,* Allmänna Barnhuset.

Gouvernement France (2023). *Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France*.

Granskingsutvalget for utenlandsadopsjoner (2025). *Delrapport om Ecuador og Colombia.* 22 januari 2025.

Gudmundsson, Ann-Charlotte m.fl. (2015). *Adopterad från annat land. Om samarbetet med barnens ursprungsländer.* Vulkan.

Hahn, Hayley och Sinha, Vandna (2018). Adoption Protections for Indigenous Children in Canada. *Canadian Child Welfare Research Portal.*

Hailu, Daniel (2017). Children for Families: An Ethnography of Illegal Intercountry Adoption from Ethiopia. *Adoption Quarterly.* Vol. 20, nr 3, 2017.

Hellberg, Olle (1977). Internationella adoptioner- aktuella problem mot rättshistorisk bakgrund. *Svensk Juristtidning*.

Hellberg, Olle (1988). *Erkännande av internationella adoptionsbeslut*. Uppsala: IUSTUS förlag AB.

Hjern, Anders (1998). *Migration till segregation – en folkhälsorapport om barn med utländskt ursprung i Stockholm, Centrum för barn- och ungdomshälsa.* Samhällsmedicin, Stockholms läns landsting.

Hjern, Anders och Vinnerljung, Bo (2022). *Hälsa och sociala livsvillkor hos internationellt adopterade i vuxen ålder.* Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.

Hjern, Anders, Lindblad, Frank och Vinnerljung Bo (2002). Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: a cohort study. *The Lancet.* Vol. 360, 10 August 2002. *Läkartidningen*. Vol. 100, nr 9, 2003.

Hoelgaard, Suzanne (1998). Cultural determinants of adoption policy – a Colombian Case Study. *International Journal of Law, Policy and the Family*. Vol. 12, nr 2, 1998.

Hofvander, Yngve (2010). *50 Years of Ethio-Swedish Collaboration in Child Health and Nutrition: The Ethio-Swedish Pediatric Clinic (ESPC) and The Ethiopian Nutrition Institute (ENI): A Chronicle with Recollections and Personal Experiences*.

Holewinska-Lapinska, Elzbieta (1998). *Adopcje Zagraniczne w praktyce polskich sadów*. Instityt Wymiaru Sprawiedliwosci.

Human Rights Beyond Borders (2024). *Right to Origins is a Human Right: Dialogues with Adoptees on Their Search for Truth*.

Human Rights Watch/Asia (1996). *Death by Default. A Policy of Fatal Neglect in China's State Orphanages.*

Hübinette, Tobias (2003). *Historien om adoption från Korea. "En blick på historien"* ur Sofia Lindström & Astrid Trotzig, red., *Hitta hem. Vuxna adopterade från Korea berättar*.

Hübinette, Tobias (2005). *Comforting an Orphaned Nation. Representations of International adoption and Adopted Koreans in Korean Popular Culture.* Doktorsavhandling, Stockholms universitet.

Hübinette, Tobias (2020). *Adopterad. En bok om Sveriges sista rasdebatt*. Verbal förlag.

IACHR, Report No. 309/20, Petition 1521-10. *Report on admissibility*, October 16 2020, OEA/Ser.L/V/II.Doc 326.

Ingelstam, Margareta m.fl. (1969). *Adoptera – ett alternativ. En handbok för alla som tänker på eller sysslar med adoption*. Andra upplagan.

Inspection générale des affaires étrangères, Inspection générale de la justice, Inspection générale des affaires sociales (Frankrikes Justitie- Utrikes- och Socialdepartement) (2023). *Related interdepartmental mission illegal practices in international adoption in France.*

Inspektionen för socialförsäkringen (2016). *Att adoptera – en ekonomisk fråga. En studie om adoptionsbidrag och ekonomiska förutsättningar för adoption*. Rapport 2016:9. Elanders Sverige AB.

International Social Service (2010). *The grey zones of Intercountry adoption.*

International Social Service (2016). *Responding to illegal adoptions: A professional handbook*.

Irhammar, Malin (1997). *Att utforska sitt ursprung: identitetsformande under adolescensen hos utlandsfödda adopterade: betydelsen av biologiskt och etniskt ursprung*, Lunds universitet.

ISS (2010). *Country Situation Ethiopia.*

ISS (2017). *Country Situation China*.

ISS (2023). *Country Situation China*, *Revised by local contacts.*

Jacobsson, Josefin (2013). *A Swedish Authority's Decision To Not Act Against Grave Violations Of Children's Rights.* A Petition. Internationella Engelska Gymnasiet på Södermalm (IEGS).

Johnson, Kay Ann (2004). *Wanting a daughter, needing a son. Abandonment, adoption and orphanage care in China*, Yeong & Yeong Book Company.

Jänterä-Jareborg, Maarit (1994). Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption. *Nordic Journal of Law.* Vol. 63 1994: 185–203.

Kim, Eleana (2009). *The Origins of Korean Adoption: Cold War Geopolitics and Intimate Diplomacy*. Working Paper Series (WP 09-09). US Korea Institute at SAIS, Johns Hopkins University.

Kim, Hosu (2016). *Birth Mothers and Transnational Adoption Practice in South Korea. Virtual Mothering*. Palgrave Macmillan, 1st ed.

Kim, Sook K. (2015). Abandoned Babies: The Backlash of South Korea's Special Adoption Act. *Washington International Law Journal.* Vol. 24, nr. 3, 2015.

Koo, Youngeun (2021). The question of Adoption: "Divided" Korea "Neutral" Sweden, and Cold War Geopolitics, 1964-75. *The Journal of Asian Studies*. Vol. 80, nr 3, 2021.

Koo, Youngeun (2024). The Paradoxical Development of Liberal Governance: International Adoption Policy and Professional Social Work in Authoritarian South Korea, 1953–1976. *Journal of Social History.*

Korea Adoption Services. *The History of Adoption in Korea.* https://www.kadoption.or.kr/en/info/info_history.jsp. Hämtad 2025-04-28.

Le Conseil fédéral, Suisse (2020). *Illegal adoptions of children from Sri Lanka: historical review, search for origins, outlook*. *Federal council report in response to the Rebecca Ruiz postulate 17.4181 of 14 December 2017* (Partial English translation). Bern, 11 December 2020.

Lee, Dongjin (2017). Adoption law reform, "Baby box" and the anonymous birth debate in South Korea. *The International Survey of Family Law*. 2017.

Lee, Kyung-eun (2021). *The Global Orphan Adoption System: South Korea´s Impact on Its Origin and Development*. Published by KoRoot. Seoul, South Korea.

Lindberg, Dick (2021). *Internationella adoptioner inom pingst-rörelsen.* Stockholm: Pingströrelsen.

Linde, Anna (2023). *International adoptees sexual health - To be seen or to be visible.* Masteruppsats, Malmö universitet, Fakulteten för Hälsa och samhälle.

Lindgren, Cecilia (2006). *En riktig familj. Adoption, föräldraskap och barnets bästa 1917–1975.* Stockholm: Carlsson.

Lindgren, Cecilia (2010). *Internationell adoption i Sverige. Politik och praktik från sextiotal till nittiotal.* Myndigheten för internationella adoptionsfrågor.

Lindström, Ulla (1968). *Att ha barn eller inte*. Stockholm: Bokförlaget Aldus/Bonnier.

Loibl, Elvira Carolin (2019). *The Transnational Illegal Adoption Market. A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems* (Doktorsavhandling, Maastricht University).

Loibl, Elvira (2021). The aftermath of transnational illegal adoptions: Redressing human rights violations in the intercountry adoption system with instruments of transitional justice. *Childhood.* Vol. 28, nr. 4, 2021.

Loibl, Elvira och David M. Smolin, editors (2024). *Facing the Past Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions*. Eleven.

Lundberg, Patrik och Sköld, Josefin och Mahmoud, Alexander (2022). *Adoptionerna. Ett granskande reportage.* Natur & Kultur.

Luo, Nili och Smolin, David M. (2005). *Intercountry adoption and China: emerging questions and developing Chinese perspectives*, Cumberland Law Review.

Maciejewska-Mroczek, Ewa och Witeska-Młynarczyk, Anna (2021). Managing the Past in the Context of (Dis)Closed Adoption in Poland. *La Revue des Sciences Sociales*. Nr. 66 2021.

Matwejeff, Susanna (2004). *Svenskfödda adopterades sökprocess*. Licentiatavhandling. Linköpings universitet.

McKee, Kimberly D. (2016). Monetary Flows and the Movements of Children: The Transnational Adoption Industrial Complex. *The Journal of Korean Studies 21.* Nr. 1 2016.

Meier, Patricia J. och Zhang, Xiaole (2008). *Sold into adoption: The Hunan baby trafficking scandal exposes vulnerabilities in Chinese adoptions to the United States*, Cumberland Law Review.

Mezmur, Benyam (2010). *"The sins of the 'saviours'": Child trafficking in the context of intercountry adoption from Africa.* Paper presented at the Special Commission of the Hague Conference on Private International Law, The Hague, Netherlands, 17–25 June 2010, Information Document no. 2.

MFoF. *Årsredovisningar 2015–2024.*

MFoF (2015). *Redovisning av uppdrag om kunskapsbehov och kunskapsluckor*. 2015-07-17, dnr 1.1.1:200/15.

MFoF (2019). *Stöd före, under och efter adoption*, 28 mars 2019, dnr 1.2.1: 1343/18.

MFoF (2020). *Föräldraskap genom adoption. Utbildningsmaterial till föräldrautbildningen.*

MFoF (2021). *Ursprungssökning vid internationell adoption – vägledning för kommuner*.

MFoF (2022). *Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade,* Slutrapport januari 2022.

MFoF (2022). *Internationell adoption – Handbok för socialtjänsten*.

MFoF (2022). *Pilotprojekt med individuellt stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning*. Slutrapport januari 2022. Regeringsuppdrag S2019/05315/RS (delvis).

MFoF (2024). *Slutrapport Adoptionsspecifikt professionellt samtalsstöd till adopterade och adoptivföräldrar.* December 2024. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis).

MFoF (2024). *Slutrapport Nationell kontaktpunkt för frågor som rör oegentligheter inom internationella adoptioner.* Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis). December 2024.

MFoF (2024). *Slutrapport Stöd till internationellt adopterade vid ursprungssökning.* Slutrapport januari 2024. Regeringsuppdrag S2021/08111 (delvis).

MFoF (2024). *Ytterligare stärka rättssäkerheten och säkerställa barnets bästa i adoptionsprocessen.* Slutrapport för regeringsuppdrag S2023/02122. Mars 2024.

MFoF (2024). *Tillsynsrapport 2024. Adoptionscentrum*, dnr 2024–555.

MFoF (2024). *Tillsynsrapport 2024. Barnen Framför Allt*, dnr 2024–556.

MIA. *Årsredovisningar 2005–2014*.

MIA 2013-03-27 *Stöd till adopterade som söker sitt ursprung*.

Monsalve, Karen Alfaro och Morales, José Luis (2021). Chilean children adopted by Swedish families. Diplomatic proximity in times of Cold War (1973-1990). Translated by Erika Tanacs. *Historia Crítica.* Nr 81, 2021.

National Human Rights Commission of Korea (2022). *The Report on Human Rights Situation in the Republic of Korea*.

National Institute of Human Rights (2023). *Annual Report 2023. Situation of Human Rights in Chile.*

NIA Förmedlingsutskottet. *Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet* 1973–1974, 1974–1975, 1975–76 och 1976–1977.

NIA (1980). *Rapport från förmedlingsutskottets verksamhet 1973–1979*.

NIA. *Verksamhetsberättelser och årsredovisningar 1979–1997, 1999–2000, 2002–2004*.

NIA (1982). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder.*

NIA (1983). *Internationella adoptioner*. *Handbok för adoptions-organisationer.*

NIA (1986). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder.*

NIA (1997). *Internationella adoptioner. Handbok för socialnämnder.*

NIA (1997). *Internationell adoptionsförmedling. Handbok för adoptionsorganisationer*. Reviderad 1997.

Olivares, Ana María och Soto, Pablo (2003). *Adopciones internacionales: ¿un acto de amor? Centro de Adopción Sueco en Chile (1973-1992).* Journalism thesis. Universidad Arcis.

Ossa, Muluneh Woldetsadik (2017). *International adoption of children in Ethiopia: A comparative analysis with South Africa.* Avhandling, Wolaita Sodo University.

Procudaria General de la Nacion (2012). *Informe de Vigilancia Superior sobre el Programa de Adopción.*

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbeschermin (2016). *Summary advisory report 'Reflection on Intercountry Adoption' of the Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles.*

Riksdagens andra kammare Chile (2019). *Rapport från den särskilda kommission som utreder de statliga organens agerande i samband med oegentligt förfarande i adoptions- och inskrivningsprocesserna gällande underåriga samt kontroll av dessas resa utomlands (svensk översättning)*.

Rotabi, Karen Smith (2010). From Guatemala to Ethiopia: shifts in intercountry adoption leaves Ethiopia vulnerable for child sales and other unethical practices. *The Social Work and Society News Magazine*. June 2010.

Sandström, Erik (2024). *Kraven på vårdnadshavarens samtycke vid internationella adoptioner.* Examensarbete i civilrätt, särskilt familjerätt. Uppsala universitet.

Sargent, Sarah (2010). Indigenous Childrens rights – international law, self-determination and intercountry adoption in Guatemala. *Contemporary Issues in Law*. Vol. 10, nr 1, 2010.

Save the Children (2009). *Keeping Children Out of Harmful Institutions. Why we should be investing in family-based care*.

Save the Children (2012). *Intercountry Adoption*. Policy Brief June 2012.

Selman, Peter (2002). Intercountry adoption in the new millennium; the "quiet migration" revisited, *Population Research and Policy Review*. Vol. 21, nr. 3, 2002.

Selman, Peter (2009). The rise and fall of intercountry adoption in the 21st century. *International Social Work*. Vol. 52, nr 5, 2009.

Selman, Peter (2012). The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead? *Social Policy and Society*. Vol 11, nr 3, 2012.

Selman, Peter (2019). *International Adoptions from the People's Republic of China as recorded by receiving states 1992-2017*, Newcastle University, May 2nd. 2019.

Singer, Anna (2000). *Föräldraskap i rättslig belysning. Iustus förlag.*

Smolin, David M. (2004), Intercountry Adoption as Child Trafficking. *Valparaiso University Law Review*. Vol. 39, nr 2, 2004.

Smolin, David M. (2006). Child laundering: how the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practices of buying, trafficking, kidnaping and stealing children. *The Wayne Law Review*. Vol. 52, nr 1, 2006.

Smolin, David M. (2010). *Abduction, Sale, and Traffic In Children in the Context of Intercountry Adoption*. In Special Commission of the Hague Conference on Private International Law, The Hague, Netherlands.

Smolin, David M. (2010). Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption. *University of Louisville Law Review*. Vol 48, nr. 3, 2010.

Smolin, David M. (2011). The missing girls of China: population, policy, culture, gender, abortion, abandonment and adoption in East-Asian perspective. *Cumberland Law Review*. Vol. 41, nr. 1, 2011.

Smolin, David M. (2021). The case for moratoria in intercountry adoption*. Southern California Interdisciplinary Law Journal.* Vol. 30, nr 2, 2021.

Smolin, David M. (2022). *The Legal Mandate for Ending the Modern Era of Intercountry Adoption*. Samford University.

Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973a). *Internationella adoptioner, en redogörelse från Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn.*

Socialstyrelsens rådgivande nämnd för frågor rörande adoption av utländska barn (1973b). *Dokumentation från Konferens kring internationella adoptionsfrågor sommaren 1973*.

Socialstyrelsen (1974). *Adoption av utländska barn. Barnavårdsnämndernas handläggning av internationella adoptionsärenden.*

Socialstyrelsen. Nämnden för internationella adoptionsfrågor. Förmedlingsutskottet. *Rapport om försöksverksamhet med förmedlingsutskottet 1973-07-01 – 1974-06-30*.

Socialstyrelsen (1974). *Adoption av utländska barn. Barnavårdsnämndernas handläggning av internationella adoptionsärenden.*

Socialstyrelsen (2008). *Adoption. Handbok för socialtjänsten.*

Socialstyrelsen (2010). *Internationella adoptioner. Nya krav på blivande adoptivföräldrar.*

Socialstyrelsen (2020). *Nationell adoption. Handbok för socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2021). *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2022). *Hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten möter adoptionsspecifika behov hos adopterade.*

Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, SKR och SBU (2024). *Begrepp inom området psykisk hälsa*. Version 1.1. 2024.

Social Welfare Society (2004). *The 5 Decades of SWS (Since 1954-2003).*

Soongsil University Industry-Academia Cooperation Foundation (2022). *A study on human rights protection measures through fact-finding surveys on the human rights situation of international adoptees.*

Staszewska, Maria (2005). *Internationella adoptioner i polsk och svensk rätt med särskild tonvikt på förhållanden mellan båda länderna*. Juridiska institutionen Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Statens institutionsstyrelse (1996). *Adoptivbarn, ungdom och omhändertagen. Dokumentation från en konferens i Linköping den 15 april 1996, arrangerad av Folåsa behandlingshem*. Allmän SiS-rapport 1996:4.

Statskontoret (2021). *Organiseringen av den internationella adoptionsverksamheten*, 2021:1.

Steenrod, Shelley A. (2021). The Legacy of Exploitation in Intercountry Adoptions from Ethiopia: "We Were under the Impression That Her Birth Parents Had Died". *Adoption Quarterly.* Vol. 25, nr 2.

Stenbeck, E. (1923). *Adoption mot vederlag*. Svensk Juristtidning.

Stern, Ulla (2014). *Flyttfågeln*. *En självbiografi.* Nomen förlag.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (1999). *Adopterad – och sedan…? Stöd och hjälp enligt 12 § SoL.*

Strand, Mattias och Hillerberg, Natte (2024). Transnational adoptees in healthcare: barriers, resources, and needs. *Front Public Health.* Vol. 12, 2024.

Stuy, Brian (2014). *Open Secret: Cash and Coercion in China's International Adoption Program*. Samford University.

Swedish Foundation for Human Rights and Plan Angel (2022). *Report about irregular intercountry adoptions of Colombian children linked to the armed conflict.*

The African child Policy forum (2012). *Intercountry Adoption. An African Perspective*.

Tobin, John (2019). *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary.* Oxford University Press.

Torhall, Karin (1972). *Brev från Etiopien*. SIDA.

Turner, Chad (2016). The History of the Subsidiarity Principle in the Hague Convention on Intercountry Adoption. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*. Vol. 16, nr. 1, 2016.

Unicef (2014). *Study on Legal Guardianship and Adoption practices in Uganda*. Study report.

Unicef (2015) *Family and Parenting Support. Policy and Provision in a Global Context.*

Valvira. *Adoptionsnämndens verksamhetsberättelse 2023.*

Van Doore, Kathryn (2016). Paper orphans: Exploring child trafficking for the purpose of orphanages. *The International Journal of Children's Rights.* Vol. 24, nr. 2, 2016.

Villaume Fägerstrand Catrin (2022). *Stulet barn: min resa från Korea och tillbaka.* Norstedts.

Wallensteen, Hanna (2024). *Att arbeta med det icke kända. Psykoterapi med personer som adopterats transnationellt*. Examensarbete, Stockholms universitet, Psykologiska institutionen.

Wereldkinderen and Against Child Trafficking (2009). *Fruits of Ethiopia. Intercountry Adoption: The Rights of the Child, or the "Harvesting" of Children? A Study on Intercountry Adoption in Ethiopia.* 2009-10-06.

Wolde Selassie, Ella (2014). *Herdepojken och bönhusflickan*. Vulkan.

Wool-Rim Sjöblom, Lisa (2016). *Palimpsest.* Ordfront Galago.

Wool-Rim Sjöblom Lisa (2022). *Den uppgrävda jorden.* Ordfront Galago.

Zurich University of Applied Sciences (2023). *Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunfts-ländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv*.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

Dokument från FN:s kommitté för barnets rättigheter

Allmänna kommentarer

CRC/C/GC/6, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005), Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet.* FN:s kommitté för barnets rättigheter. 1 september 2005, reviderad mars 2014.

CRC/C/GC/7, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 7 (2005), Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom.* FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 september 2006.

CRC/C/GC/11, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 11. (2009), Barn som tillhör ursprungsbefolkningar och deras rättigheter enligt konventionen*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 12 februari 2009.

CRC/C/GC/12, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12. (2009), Barnets rätt att bli hörd.* FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 juli 2009.

CRC/C/GC/14 *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 29 maj 2013.

Rekommendationer och sammanfattande slutsatser

CRC/C/15, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Poland*. Committee on the rights of the child. 15 January 1995.

CRC/C/15/Add.40, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Sri Lanka.* Committee on the rights of the child. 21 June 1995.

CRC/C/15/Add.51, *Concluding observations on the initial report of the Republic of Korea.* Committee on the rights of the child. 13 February 1996.

CRC/C/15/Add.56, *Concluding observations: China*. Committee on the rights of the child. 7 June 1996.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

CRC/C/15/Add.67, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia.* Committee on the rights of the child. 24 January 1997.

CRC/C/15/Add.144, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia.* Committee on the rights of the child. 21 February 2001.

CRC/C/15/Add.197, *Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Korea*. Committee on the rights of the child. 18 March 2003.

CRC/C/CHN/CO/2. *Concluding observations: China (including Hong Kong and Macau Special Administrative Regions)*. Committee on the rights of the child. 24 November 2005.

CRCC/COL/CO/3, *Concluding observations: Colombia*, Committee on the rights of the child. 8 June 2006.

CRC/C/ETH/CO/3, *Concluding observations: Ethiopia*. Committee on the rights of the child. 1 November 2006.

CRC/C/OPSC/COL/CO/1. *Concluding observations: Colombia*. Committee on the rights of the child. 17 June 2010.

CRC/C/KOR/CO/3-4, *Concluding observations on the consolidated third and fourth periodic reports of the Republic of Korea*. Committee on the rights of the child. 2 February 2012.

October 2013. CRC/C/CHN/CO/3-4, *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of China*. 29 October 2013.

CRC/C/COL/4–5, *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Colombia*. Committee on the rights of the child. 20-21 January 2015 and 30 January 2015.

CRC/C/ETH/CO/4-5, *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Ethiopia*. Committee on the rights of the child. 10 July 2015.

CRC/C/POL/CO/3-4, *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Poland*. Committee on the rights of the child. 30 October 2015.

CRC/C/KOR/CO/5-6, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea*. Committee on the rights of the child. 24 October 2019.

209/25 Remiss - Sveriges internationella

CRC/C/POL/CO, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Poland*. Committee on the rights of the child. 5-6 December 2021.

Övrigt

CRC/C/156, *Guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*. Committee on the rights of the child. 10 September 2019.

Övriga FN-dokument

A/HRC/34/55. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography.* 27 february-24 March 2017.

CED/C/CHE/CO/1, *Concluding observations on the report submitted by Switzerland under Art. 29 (1) of the Convention*. Committee on Enforced Disappearances. 21 May 2021.

CED/C/9. *Joint statement on illegal intercountry adoption. Committee on Enforced Disappearances*. 5 December 2022.

CED/C/NOR/CO/1, *Concluding observations on the report submitted by Norway under article 29 (1) of the Convention*. Committee on Enforced Disappearances. 24 October 2024.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Legislative History of the Convention on the rights of the child*. Volume I. 2007.

United Nations Human Rights Treaty Bodies (2022). *Joint statement on illegal intercountry adoptions.* 28 september 2022.

Dokument från Haagkonferensen för internationell privaträtt (HCCH)

HCCH (1965). *The Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Decrees Relating to Adoption*. 15 November 1965.

HCCH (2008). *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guide No.1.* Bristol: Jordan Publishing Limited.

HCCH (2012). *Accreditation and adoption accredited bodies. General principles and guide to good practice Guide no 2.* Bristol: Jordan Publishing Limited.

HCCH (2012). *Discussion Paper: Co-operation between Central Authorities to develop a common approach to preventing and addressing illicit practices in intercountry adoption cases.*

HCCH (2021). *Questionnaire on the practical operation of the 1993 Adoption Convention. Prel. Doc. 3 of February 2020 for the Special Commission meeting in 2021.*

HCCH (2022). *The Fifth Meeting of the Special Commission on the practical operation of the Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption ("1993 Adoption Convention").* Special Commission juli 2022.

HCCH (2023*). Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry adoption.* Haag: The Hague Conference on Private International Law-HCCH Permanent Bureau.

Domar och beslut

König mot Tyskland no. 6232/73 den 28 juni 1978.

Marckx mot Belgien no. 6833/74 den 13 juni 1979.

Ashingdane mot Storbritannien no. 8225/78 den 28 maj 1985.

Erkner och Hofauer mot Österrike den 24 oktober 1986 och 24 mars 1987.

Moustaquim mot Belgien no. 12313/86 den 18 februari 1991.

Vermeire mot Belgien no. 12849/87 den 29 november 1991.

Schouten och Meldrum mot Nederländerna no. 19005/91; 19006/91 den 9 december 1994.

Bronda mot Italien no 40/1997/824/1030 den 9 juni 1998.

Scozzari och Giunta mot Italien no. 39221/98 och 41963/98 den 13 juli 2000.

Godelli mot Italien no. 333783/09 den 25 september 2012.

Olsson mot Sverige (nr 1) no. 57324/08 den 13 maj 2014.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut i mål om prövningstillstånd i kammarrätt. Mål: 2473–24.

Kammarrättens i Stockholm dom den 20 november 1999 med mål nr 8341–1999.

JO beslut den 23 april 2012 med dnr 1963–2012.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

§ 107

Diarienr: IFN-2025/00202

Remiss - Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt SOU 2025:61

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden yttrar sig till Socialdepartementet i enlighet med yttrande 2025-08-22.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun har fått ta del av slutbetänkandet SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt, volym 1 och 2 och beretts tillfälle att lämna synpunkter på innehållet. Utredningen tillsattes av regeringen 2021 då uppgifter hade framkommit om oegentligheter och brister i den internationella adoptionsverksamheten både i Sverige och internationellt.

Umeå kommun uppfattar betänkandets innehåll som särskilt angeläget, då fokus ligger på att tillvarata barnets rätt och vår skyldighet att alltid agera utifrån barnets bästa. Umeå kommun har valt att lämna synpunkter avseende vissa delar av utredningens innehåll.

Arbetsutskottets beslutsordning
Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut att yttra sig till Socialdepartementet i enlighet med yttrande 2025-08-22.

Beslutsunderlag
SOU 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2.
Yttrande över SOU 2025:61 2025:61 Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

Beredningsansvariga

Charlotta Landström, Socialt ansvarig samordnare
Sofia Karestål, Enhetschef Familjerätten
Lena Bolin, Utredare

Beslutet ska skickas till
Socialdepartementet

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-09-15
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00220

Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden yttrar sig till Kommunstyrelsen i enlighet med yttrande 2025-09-15.

Ärendebeskrivning
Individ- och familjenämnden har fått ta del av SOU 2025:83 - Ett nationellt förbud mot tiggeri och beretts möjlighet att lämna synpunkter på skrivelsens innehåll.

Utredningen beskriver att uppdraget varit att analysera frågor om tiggeri i Sverige och bedöma om det finns skäl att begränsa eller förbjuda tiggeri nationellt. SOUn väger för- och nackdelar med den rådande ordningen att kommuner, under vissa förutsättningar och på vissa angivna platser, får meddela förbud i lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen samt haft i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak, lämna ett författningsförslag om ett nationellt förbud mot tiggeri.

Nämnden ser utredningens innehåll som angeläget, då den ger en djupare inblick i tiggeriets komplexitet både ur ett individ- och samhällsperspektiv och har valt att yttra sig över delar av utredningens överväganden och förslag.

Beslutsunderlag
SOU 2025:83 – Ett nationellt förbud mot tiggeri
Yttrande över remiss – Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83

Beredningsansvariga
Lena Bolin, Utredare
Jennie Wiklund, Enhetschef Myndighetsutövning
Rebecca Andersson, Enhetschef Försörjningsstöd
Britta Eriksson, Samordnare Mottagningsenheten

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00220

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2025-09-15 Dnr: IFN-2025/00220

Kommunstyrelsen AU

Yttrande över remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83

Inledning

Individ- och familjenämnden har fått ta del av SOU 2025:83 - Ett nationellt förbud mot tiggeri och beretts möjlighet att lämna synpunkter på skrivelsens innehåll.

Utredningen beskriver att uppdraget varit att analysera frågor om tiggeri i Sverige och bedöma om det finns skäl att begränsa eller förbjuda tiggeri nationellt. SOUn väger för- och nackdelar med den rådande ordningen att kommuner, under vissa förutsättningar och på vissa angivna platser, får meddela förbud i lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen samt haft i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak, lämna ett författningsförslag om ett nationellt förbud mot tiggeri.

Nämnden ser utredningens innehåll som angeläget, då den ger en djupare inblick i tiggeriets komplexitet både ur ett individ- och samhällsperspektiv och har valt att yttra sig över delar av utredningens överväganden och förslag.

Sammanfattande synpunkter

Nämnden är överens med utredningens slutsats att ett nationellt förbud mot tiggeri inte bör införas. Tiggeri och problem kopplade till tiggeri har minskat betydligt i Umeå kommun de senaste åren, främst på grund av den minskade kontanthanteringen. Detta ser ut att vara en bild som även resten av landet delar. Om ordningsstörningar på grund av tiggeri skulle uppstå kan de på ett ändamålsenligt sätt redan idag hanteras av kommunen genom lokala ordningsföreskrifter där förbud kan utfärdas vid behov.

Utredningen lyfter även fram att tiggeri inte endast involverar utsatta EES-medborgare. Gruppen består också av svenska medborgare och tredjelands-medborgare, där de flesta befinner sig i skadligt bruk och beroende och psykisk ohälsa och där hemlöshet, arbetslöshet och andra sociala och ekonomiska problem ingår. Vad som är viktigt att ta fasta på är att tiggeri som företeelse är komplex och att utsattheten för de som tigger är stor. Nämnden kan i sammanhanget inte se hur ett nationellt förbud

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Lena Bolin

lena.bolin@umea.se

skulle vara rätt väg att gå för att komma åt tiggeriets bakomliggande orsaker.

Nämnden värnar även det som främjar tillit och förtroende vid möten med de målgrupper som behöver hjälp och stöd. Ett förbud kan här få motsatt verkan, vilket utredningen också beskriver. Den nya socialtjänstlagen som innebär att socialtjänsten ska arbeta mer förebyggande och med fler insatser utan biståndsbeslut, öppnar även upp för nya möjligheter att arbeta mer uppsökande och nära gentemot våra utsatta målgrupper. Ett nationellt förbud kan i sammanhanget skapa hinder då myndighetsrädslan kan komma att öka.

Yttrande över SOU 2025:83 – Ett nationellt förbud mot tiggeri

3.6.2 Det konkreta människohandelsarbetet

Tiggeriet övervakas precis som utredningen beskriver ofta av annan part. Nämnden är därför överens med utredningens bedömning att ett förbud kan försvåra det viktiga arbete mot människohandel som idag bedrivs av myndigheter och andra aktörer. Att vinna brottsoffers tillit och förtroende är en avgörande faktor för att kunna agera och tillhandahålla rätt stöd och hjälp. Nämnden är också enig med den risk som utredningen lyfter, nämligen att ett förbud kan leda in de utsatta i andra kriminella miljöer, där grupper som kvinnor, barn och personer med funktionsnedsättning blir särskilt sårbara.

6.3 Fördelar och nackdelar med ett nationellt förbud

Nämnden instämmer i utredningens resonemang att nuvarande ordning är mer förenligt med närhetsprincipen och att kommunerna idag har möjlighet och förutsättningar att hantera frågan på ett mer flexibelt sätt utifrån den specifika, lokala situationen.

6.3.2 Ett nationellt tiggeriförbud får inte åsidosätta skyddet för mänskliga rättigheter

Nämnden är enig med utredningens slutsats att ett nationellt ”generellt förbud” inte på samma sätt kan ta hänsyn till det enskilda fallet som rådande ordning kan samt riskerar komma i konflikt med Europa-konventionen och andra rättigheter. Förändringen kan också bli problematisk rent rättsligt eftersom den som tigger samtidigt kan vara både brottsmisstänkt och brottsoffer.

6.4.1 Utredningens bedömning av ett nationellt förbud mot tiggeri

Nämnden är enig med utredningens bedömning och slutsats att ett nationellt förbud mot tiggeri inte bör införas. Det finns redan utrymme inom gällande lagstiftning att hantera ordningsstörningar i samband med tiggeri.

Det finns idag, precis som utredningen är inne på, inte någon allvarlig problembild kopplat till tiggeri och därmed ingen ytterligare anledning att reglera frågan, då antalet tiggare minskat över hela landet och då ordningsstörningarna är få. Ett nationellt förbud kan även leda till att ansvaret riktas mot de som idag utnyttjas i tiggeri, vilket inte är rätt väg att gå.

6.4.2 Lagförslag

Nämnden ställer sig inte bakom det nya lagförslaget i Brottsbalken, men ser positivt på att utredningen i förslaget om införandet av ett nationellt förbud blir verklighet, har tagit fasta på möjligheter där tiggeriet ska anses som ringa fall gällande särskilt sårbara grupper och där ansvarsfrihet utifrån bedömning kan gälla i vissa fall. Det är även positivt att lagförslagets utformning beaktar de mänskliga rättigheterna och Europa-konventionen. Förslaget med böter som påföljd upplevs dock som problematiskt, eftersom boten riktas mot en person som tigger för sitt uppehälle.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

Ett nationellt förbud mot tiggeri

Betänkande av Utredningen om ett nationellt tiggeriförbud

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:83

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1325-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-1326-2 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gunnar Strömmer

Regeringen beslutade den 26 september 2024 att utse en särskild utredare med uppdrag att analysera frågor om tiggeri i Sverige (dir. 2024:91). Utredningen har haft i uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att motverka tiggeri och att, oavsett övervägan-den i övrigt, lämna ett författningsförslag på ett nationellt förbud mot tiggeri. Uppdraget skulle redovisas senast den 26 juni 2025.

Som särskild utredare förordnades samma dag den f.d. hovrätts-lagmannen Krister Thelin.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 3 oktober 2024 f.d. hovrättsrådet Kazimir Åberg, förbundsjuristen Olof Moberg, advokaten Michael Runersten och den nationella rapportö-ren vid Polismyndigheten Janna Davidson. Samma dag förordnades kanslirådet Caroline Carlström Mitt, Arbetsmarknadsdepartementet och rättssakkunniga Lotta Wendelsson, Justitiedepartementet som sakkunniga i utredningen. Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 26 september 2024 förvaltningsjuristen Anne Terdén.

Utredningen har antagit namnet Ett nationellt tiggeriförbud (Ju 2024:13). Arbetet i utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och sakkunniga. De har ställt sig bakom utredningens slutsatser. I ett särskilt yttrande lämnar experten Åberg ett alternativt förslag på reglering av ett nationellt förbud mot tiggeri.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett nationellt för-bud mot tiggeri* (SOU 2025:83).

Uppdraget är med detta slutfört.

Arild den 6 juni 2025

Krister Thelin

Anne Terdén

Innehåll

Sammanfattning 11

1 Författningsförslag 15

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 15

2 Utredningens uppdrag och arbete 17

2.1 Uppdraget 17
2.1.1 Begrepp 18
2.1.2 Betänkandets disposition 19

2.2 Utredningens arbete 20
2.2.1 Inhämtande av upplysningar 20

3 Kartläggning av tiggeri i Sverige 23

3.1 Rättshistorisk bakgrund 23
3.1.1 Lösdriverilagen och tiggeri 23
3.1.2 Asocialitetslagen och tiggeri 25
3.1.3 Utlänningslagen och tiggeri 27

3.2 Tiggeri fram till 2020 28
3.2.1 Tiggeri är inte definierat 28
3.2.2 Tiggeri på 1900-talet till 2020 28
3.2.3 Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare 30
3.2.4 Länsstyrelsen i Stockholms län samordningsuppdrag 32
3.2.5 Nationella lägesbilder 2018–2019 33

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.2.6 Sveriges regioner och kommuners (SKR) erfarenheter av tiggeri ... 35
3.2.7 Sociala frågor och ordningsfrågor vanligast ... 36

3.3 Tiggeri från 2022 och framåt ... 37
3.3.1 Minskad omfattning men samma kategorier ... 37
3.3.2 Länsstyrelsernas uppdrag med tiggeri ... 39
3.3.3 Migrationsverkets prövning av uppehållsrätt ... 41
3.3.4 Civilsamhällesorganisationers erfarenheter av tiggeri ... 42

3.4 Diskriminering och tiggeri ... 44
3.4.1 Allmänt om diskriminering av romer ... 45

3.5 Diskrimineringsombudsmannen ... 46
3.5.1 Anmälningar på grunden etnisk tillhörighet ... 47
3.5.2 Är ett tiggeriförbud diskriminerande? ... 49

3.6 Människohandel ... 51
3.6.1 Jämställdhetsmyndighetens uppdrag om människohandel ... 52
3.6.2 Det konkreta människohandelsarbetet ... 52
3.6.3 Regionkoordinatorernas erfarenheter ... 54
3.6.4 Lagföringen av människohandel i tiggeri ... 55
3.6.5 Statistik över brotten människohandel i tiggeri ... 57

4 Gällande rätt ... 61

4.1 Internationella och europeiska åtaganden ... 61
4.1.1 Förenta nationernas konventioner ... 61
4.1.2 Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga ... 62
4.1.3 Dataskyddsförordningen ... 64

4.2 Den fria rörligheten ... 65
4.2.1 Utlänningslagen (2005:716) ... 66
4.2.2 EES-medborgare registreras inte i Sverige ... 68
4.2.3 Begränsning av rörelsefriheten ... 69
4.2.4 Avvisning och utvisning av EES-medborgare ... 70
4.2.5 Inre utlänningskontroll och inre gränskontroll ... 73
4.2.6 Tiggeri som försörjningssätt ... 74

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.3 Ordningslagen (1993:1617) ... 75
4.3.1 Allmän ordning och säkerhet ... 76
4.3.2 Bemyndigandets utformning och konsekvenser ... 78
4.3.3 Särskilt om föreskrifter om penninginsamling ... 79
4.3.4 Högsta förvaltningsdomstolen om ordningsföreskrifter och tiggeri ... 81

4.4 Europadomstolens avgöranden om tiggeri och kränkning av privatlivet ... 83
4.4.1 Lacatus mot Schweiz ... 83
4.4.2 Dian mot Danmark ... 87

4.5 Människohandelsbrotten ... 89
4.5.1 Kriminalisering av människohandel ... 89
4.5.2 Människoexploatering i tiggeri ... 92

4.6 Bistånd och barns skydd ... 93
4.6.1 Allmänt om socialpolitiska system ... 93
4.6.2 Kommunens yttersta ansvar ... 94
4.6.3 Bistånd till EES-medborgare och tredjelandsmedborgare ... 95
4.6.4 Särskilt om skydd för barn och unga ... 96

4.7 Hälso- och sjukvård ... 97
4.7.1 Behovsanpassad sjukvård på lika villkor ... 97
4.7.2 Hälso- och sjukvård till olika målgrupper ... 98

4.8 Utbildning ... 99
4.8.1 Skolplikt och rätt till utbildning ... 99

4.9 Utländsk rätt ... 101
4.9.1 Europadomstolens komparativa analys ... 101
4.9.2 Exempel på några staters förbud ... 103
4.9.3 Danmarks förbud mot tiggeri ... 105

5 Ett kommunalt förbud mot tiggeri ... 111

5.1 Inledning ... 111

5.2 Metoder och resultatet i korthet ... 113

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

5.3 SKR:s redovisning av kommunala ordningsföreskrifter om tiggeri ... 114

5.3.1 Lista över kommunala föreskrifter mot tiggeri 115

5.4 Länsstyrelsernas uppföljning av kommunala förbud mot tiggeri ... 120
5.4.1 Resultatet av länsstyrelsernas insamling ... 121
5.4.2 Resultatet av enkätundersökningen ... 122
5.4.3 Utredningens slutsatser ... 126

6 Överväganden och förslag ... 127

6.1 Problembild ... 127

6.2 Förutsättningar för att reglera ett nationellt förbud mot tiggeri ... 129
6.2.1 Folkrätt och unionsrätt ... 129
6.2.2 Utrymmet i svensk rätt att begränsa tiggeri ... 131

6.3 Fördelar och nackdelar med ett nationellt förbud ... 133
6.3.1 Statligt eller kommunalt ansvar? ... 133
6.3.2 Ett nationellt tiggeriförbud får inte åsidosätta skyddet för mänskliga rättigheter ... 135
6.3.3 Kolliderar ett nationellt tiggeriförbud med regleringen om människohandel? ... 136
6.3.4 Strider ett nationellt tiggeriförbud mot diskrimineringsförbudet? ... 137
6.3.5 Sveriges ansvar för stöd och hjälp ... 139

6.4 Slutsatser ... 140
6.4.1 Utredningens bedömning av ett nationellt förbud mot tiggeri ... 140
6.4.2 Lagförslag ... 142
6.4.3 Ikraftträdande ... 146

7 Konsekvensanalys ... 147

7.1 Konsekvenser för det allmänna och samhället ... 147

7.2 Konsekvenser för personer som tigger ... 149

7.3 Integritetsanalys enligt dataskyddsförordningen 150
7.3.1 Vilka personer berörs av förslaget? 150

8 Författningskommentar 153

8.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 153

Referenser 157

Särskilt yttrande 161

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:91 165

Bilaga 2 Information enkät 173

Bilaga 3 Enkät om lokala tiggeriförbud 175

Bilaga 4 Allmänna lokala ordningsföreskrifter i Sölvesborg 187

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att analysera frågor om tiggeri i Sverige och bedöma om det finns skäl att begränsa eller förbjuda tiggeri nationellt. I uppdraget har ingått att väga för- och nackdelar med den rådande ordningen att kommuner, under vissa förutsättningar och på vissa angivna platser, får meddela förbud i lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Utredningen har också haft i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett författningsförslag om ett nationellt förbud mot tiggeri. I det följande sammanfattas utredningens förslag och överväganden.

Utredningens överväganden har lett till slutsatsen att det inte finns något behov av att införa ett nationellt förbud mot tiggeri. Skälen är att tiggeriet numera har minskat i betydande omfattning att det inte längre kan sägas utgöra ett allmänt samhällsproblem. Utredningen har kunnat konstatera, att EES-medborgare inte längre kommer till Sverige för att tigga för sin försörjning och att det beror på minskat bruk av kontanter och säkerhetsläget i världen. Utredningen har också konstaterat att gruppen svenska personer med sociala, ekonomiska och medicinska problem som tigger för sin försörjning är konstant eller svagt ökande. Det förefaller vara en grupp där beroendesjukdom eller annan ohälsa är vanligt förekommande eller de sociala problemen komplicerade, men inte sådana, att de motiverat ett nationellt tiggeriförbud.

Vad gäller ordningsstörningar, och andra problem förenade med tiggeri som olagliga bostäder, otrygghet för allmänheten, hot, slagsmål eller annan kriminalitet har flera av dessa problem också minskat eller försvunnit helt. Det finns inte längre någon nationell samordning för EES-medborgare och kommunerna har successivt förbättrat sin kunskap om målgruppens rättigheter.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Det kan noteras att avsaknaden av ett registreringsförfarande för EES-medborgare tidigare medförde problem för olika myndigheter i flera avseenden, bland annat rättsosäker tillämpning inom det sociala området likväl som inom områdena sjukvård och utbildning, men att läget numera förbättrats.

Utredningens slutsats är att den nuvarande regleringen i 3 kap ordningslagen, som har prövats i Högsta förvaltningsdomstolen, nämligen att hantera tiggeri på kommunal nivå i lokala ordningsföreskrifter är en tillräcklig och ändamålsenlig lösning. Utredningen bedömer att tiggeri i huvudsak är att anse som en kommunal angelägenhet och att den rådande ordningen innebär en flexibilitet anpassad efter varje kommuns behov som inte på samma sätt kan uppnås med ett nationellt förbud. Endast ett litet antal, knappt tjugo av Sveriges 290 kommuner, har använt sig av möjligheten att meddela lokala förbud eller krav på tillstånd men har samstämmigt intygat att detta fungerar ändamålsenligt. Även på europeisk nivå är det vanligt förekommande med lokala och regionala lösningar.

Utredningen har också funnit att ett nationellt förbud kan leda till att mänskliga rättigheter åsidosätts och att det kan uppstå konflikter såväl med diskrimineringsförbudet som Sveriges skyldigheter vad gäller stöd, skydd och lagföring vid människohandelsbrotten i 4 kap. brottsbalken. Det är framför allt Europakonventionens artikel 8 i som skyddar rätten till privat- och familjeliv, men även artikel 10 som skyddar yttrandefriheten samt diskrimineringsförbudet i artikel 14 som kommer i fråga.

Vad avser diskriminering bedöms romer alltjämt vara särskilt utsatta liksom kvinnor, barn och personer som har funktionshinder bedöms vara särskilt sårbara och riskerar att utnyttjas såväl i tiggeri som annan människohandel, något som alltså förstärker slutsatsen att det saknas tillräckliga skäl att införa ett nationellt förbud mot tiggeri.

Utredningens förslag är att, om ett nationellt förbud införs, så ska det ske genom att en ny paragraf införs i 16 kap brottsbalken (1962:700) placerad närmast efter 16 § som anger förbud mot förargelseväckande beteende. Placeringen motiveras av brott mot allmän ordning regleras i 16 kap i brottsbalken.

Den förslagna paragrafen ska benämnas 16 a § och innebär förbud för en person, att på allmän plats, tigga för sin försörjning. Påföljden ska vara böter.

Det är själva tiggandet som är straffbart. Skyddsintresset är att skydda allmänheten från otrygghet och ordningsstörningar. Förslaget och dess utformningen utgår från de rättsliga krav som framgår av Europadomstolens avgöranden (ett avseende Schweiz, Lacatus och ett från Danmark, Dian) och uttalanden om skyddet att för de mänskliga rättigheterna vid förbud mot tiggeri. Förslaget bedöms också vara i överensstämmelse med andra internationella åtaganden.

I ett särskilt yttrande lämnas också ett förslag på en annan lagteknisk lösning, där ett allmänt förbud mot att tigga regleras genom att det i ordningslagen införs två nya paragrafer 3 kap 2 a och 22 a §§.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700) att det i 16 kap. ska införas en ny paragraf 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 kap.
	16 a §
	Den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter.
	Om gärningen enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektivet 2024:91 (bilaga 1). Uppdraget innebär att utredningen ska lämna ett författningsförslag om förbud mot tiggeri på nationell nivå. Det ska göras med utgångspunkt i den reglering på kommunal nivå med lokala ordningsföreskrifter som finns idag att förbjuda tiggeri. Frågan som utredningen ska utreda är om denna reglering är ändamålsenlig och tillräcklig för att begränsa tiggeri eller om det finns skäl att införa ett nationellt förbud. Utredningen ska också utreda om det finns skäl att vidta andra åtgärder för att begränsa tiggeri.

Bakgrunden till att utredningen tillsattes var den tillströmning av personer från andra länder som på 2010-talet och framåt kom till Sverige för att tigga för sin försörjning. Det rörde sig främst om personer som var medborgare i andra EU:s medlemsstater, framför allt Rumänien och Bulgarien, eller som tillhörde en stat inom EES-området. Personerna som tiggde var utsatta och levde under svåra sociala förhållanden utanför de sociala skyddsnäten. I samband med tiggeriet uppkom ordningsstörningar och otrygghet för allmänheten samt risk för att tiggares mänskliga rättigheter åsidosattes.

Av direktiven framgår att utredningen bland annat ska:

- analysera om möjligheterna att begränsa tiggeri bör utökas,
- analysera hur väl den nuvarande ordningen med möjlighet till lokala ordningsföreskrifter fungerar,
- analysera vilka för- och nackdelar den nuvarande regleringen har jämfört med ett nationellt förbud, och

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Vidare framgår av direktiven att utredaren ska:

- överväga om och hur tiggeri kan förbjudas på nationell nivå,
- överväga för- och nackdelar med att införa ett sådant förbud, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Vid övervägandena ska utredaren bland annat ta hänsyn till brottsofferperspektivet, utformningen av ett förbud, så att det enbart omfattar tiggeri och inte annan penninginsamling, till exempel penninginsamling för välgörande ändamål, konsekvenser för de personer som tigger samt att utformningen av förbudet görs i linje med de mänskliga rättigheterna.

Vidare framgår av direktiven att utredningen vid övervägandena bör göra en analys av vilka som tigger och i vilken utsträckning som tiggeri förekommer i dag.

2.1.1 Begrepp

Direktiven definierar inte begreppet tiggeri. Det saknas en rättslig definition och utredningen har vid efterforskningar inte funnit någon definition av begreppet.

I föreliggande betänkandet används två definitioner eller förklaringar för begreppet tiggeri. Det är dels uttrycket passiv penninginsamling (tiggeri), dels att tiggeri betyder att en person ber eller frågar någon annan om pengar utan att erbjuda en motprestation.

Uttrycket passiv penninginsamling förekommer i kommuners lokala ordningsföreskrifter för att särskilja tiggeri från annan penninginsamling. Det är för många myndigheter och aktörer ett känt begrepp. Utredningen följer därför denna terminologi primärt i kapitel 3.

I övrigt använder utredningen Justitieombudsmannens (JO) definition att tiggeri handlar om att någon ber eller frågar någon om pengar utan att erbjuda något i gengäld. I vissa av betänkandets

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

kapitel är det lämpligare med uttrycket passiv penninginsamling. Det innebär att båda begreppen förekommer.

Myndigheter och andra aktörer använder begreppen EU-medborgare eller ”utsatta EU-medborgare” med ungefär samma betydelse, främst i kapitel 3. Utredningen har valt att så långt möjligt använda den termologi som myndigheten eller aktören använder. Utredningen förklarar begreppen EU-medborgare och EES-medborgare i kapitel 4 om gällande rätt.

2.1.2 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller åtta kapitel med bilagor.

Lagförslaget finns i kapitel 1. Utredningens uppdrag och arbete finns i detta kapitel men framgår även till viss del av kapitel 5 och 6.

Kapitel 3 innehåller en kartläggning av tiggeri i Sverige. Detta kapitel inleds med en kort rättshistorisk bakgrund och därefter beskrivs tiggeri under olika tidsperioder från slutet av 1900-talet och framåt. I kapitlet redovisas det mesta av den information som har inhämtats.

Kapitel 4 består av gällande rätt. Det omfattar europeiska- och internationella åtaganden utlänningsrätt, lagstiftning om allmän ordning och säkerhet, straffrätt med fokus på människohandel, offentlig rätt inom det sociala området samt komparativ rätt. Kapitlet redovisar på ett övergripande sätt enbart för uppdraget centrala bestämmelser.

Kapitel 5 handlar om kommunala förbud. Det bygger på Länsstyrelsen Stockholms och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) återrapporteringar av utredningens uppdragsbeställning om kommunala förbud och dess effekter. Liknande frågor har ställts till andra myndigheter avpassade efter dessas uppdrag.

I kapitel 6 redovisas utredningens övervägande och förslag. Här görs indelning och analys utifrån från de perspektiv, problem, risker och frågor som utredningen ska beakta eller som utredningen har identifierat.

Kapitel 7 innehåller en analys av förslagets konsekvenser. I kapitel 8 finns författningskommentaren. Ett särskilt yttrande finns i ett onumrerat kapitel.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Bilagorna utgörs Länsstyrelsen Stockholms informationsblad och webbenkät till kommuner samt som ett exempel Sölvesborgs kommuns ordningsföreskrifter.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i oktober 2024. Tiden har varit knapp. Arbetet har bedrivits i samarbete med expertgruppen. Sammanlagt har fyra möten hållits med expertgruppen. Därutöver har utredaren och sekreteraren haft löpande kontakter med expertgruppen under hand.

Direktivet anger att utredningen skulle inhämta upplysningar från berörda myndigheter och aktörer, bland annat Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten. Sveriges kommuner och Regioner, Diskrimineringsombudsmannen, länsstyrelserna och några civilsamhällesorganisationer samt idéburna organisationer. Hur utredningen har arbetat med informationsinhämtningen redovisas i nästa avsnitt.

2.2.1 Inhämtande av upplysningar

Inledningsvis konstaterade utredningen, att de flesta myndigheter i nuläget hanterar tiggeri inom ramen för ordinarie kärnuppdrag. Det beror på att tiggeriet har minskat och inte ger upphov till problem i den utsträckning som tidigare var fallet. Myndigheter har upplyst om att det inte finns samma incitament att ha beredskap eller organisera arbetet efter målgruppen. Utredningen konstaterade också att det inte fanns någon ansvarig myndighet på nationell nivå samt att det saknas statistik om tiggeri. Vissa kommuner har infört förbud mot tiggeri i sina lokala ordningsregler men de flesta har avstått. Utredningen konstaterade också att civilsamhället har aktuell information om tiggeri. Utifrån dessa förutsättningar samlades upplysningarna in.

För att kunna analysera tiggeri och ett nationellt förbud och dess konsekvenser bedömde utredningen att det behövdes en aktuell kartläggning av tiggeri. Av särskilt intresse var att belysa hur det kommunala förbudet fungerade. Av denna anledning gjordes hösten 2024 en framställan till Länsstyrelsen Stockholm och SKR om

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

en uppdragsbeställning i dessa delar. Kontakterna mellan utredningen och dessa aktörer har fortsatt stora delar av utredningstiden.

Utredningen valde också att göra framställan om yttrandena med snarlika frågor till ledningen för flera myndigheter och civilsamhället. Det gällde följande myndigheter och organisationer.

Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelserna Östergötland och Västerbotten, Diskrimineringsombudsmannen, Brottsförebyggande Rådet (Brå), Migrationsverket, Röda Korset, Sveriges Stadsmissioner samt Frälsningsarmén. I de allra flesta fall har den skriftliga begäran följts av kontakter via mejl eller telefon med anledning av följdfrågor eller kompletteringar. Det gäller bland annat länsstyrelsernas och civilsamhällets aktuella arbete mot tiggeri. I förekommande fall har också möten ägt rum, bland annat med anledning av länsstyrelsernas aktuella arbete med mänskliga rättigheter.

Möte har ägt rum på Jämställdhetsmyndigheten med anledning den särskilda enhetens arbete mot prostitution och människohandel och regionkoordinatorernas arbete. Utredningen har därutöver intervjuat en åklagare med lång erfarenhet av utredningar och åtal om människohandelsbrotten. Vidare har möte ägt rum med jurister från Straffrättsenheten, Justitiedepartementet i Köpenhamn, som även bistått med dokumentation.

Uppgifter från Polismyndighetens har inhämtats genom rapporter och av den förordnande experten.

Utredningen har därmed inom ramen för den tid som stått till förfogande och tillgängliga resurser, i görligaste mån, ha täckt de flesta av de källor som har kunskap i de avseenden som direktiven anger. I de delar som rör tiggeriets omfattning och art och det kommunala förbudet effekter och påverkan på det allmänna, är det så gott som samstämmiga uppgifter som ligger till grund för utredningens överväganden, bedömning och förslag.

3 Kartläggning av tiggeri i Sverige

Tiggeri är ett komplext fenomen med många perspektiv. Det är kopplat till fattigdom och personer som saknar andra alternativ till försörjning. Utsatthet och svåra livsförhållanden både materiella, sociala, ekonomiska och personliga hör till bilden. Ju fler personer som tigger desto större påverkan på myndigheter och andra aktörer. Det handlar primärt om rättighets-, ordnings-, sociala och rättsvårdande frågor. I detta kapitel redovisar och belyser utredningen några av dessa perspektiv utifrån myndigheters och aktörers ansvarsområden. Utredningen tar som utgångspunkt hur tiggeri har tagits omhand och på olika sätt reglerats. Inledningsvis görs några korta nedslag i rättshistorien där tiggeri ingår som en beståndsdel. Kapitlet är indelat i olika tidsperioder med fokus på tiggeriets omfattning och art.

3.1 Rättshistorisk bakgrund

3.1.1 Lösdriverilagen och tiggeri

Sverige har en lång historia av personer som tiggt för sin försörjning. Det har funnits i århundraden. Det sågs som ett individ- och samhällsproblem och reglerades företrädesvis inom olika tiders fattigvård och förordningar om lösdriveri. En gemensam nämnare var arbetsskyldigheten eller arbetstvånget och med det frågan om vem som bär ansvaret: individen (och dess familj) eller samhället. Det är fortfarande en aktuell fråga.

Under många sekler var tjänstetvånget ett centralt rättsligt begrepp. Regleringen kommer främst från 1600-talets legostadgor[1] och innebar ett tvång att ta en årstjänst och eller på annat sätt visa

[1] Legostadgorna reglerade förhållandet mellan anställda och husbonden.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

att man kunde försörja sig. Personer utan arbete betraktades som lösdrivare och kunde dömas till straffarbete eller någon annan tvångsåtgärd. Den som hade arbete hade så kallat ”laga försvar” och var därmed skyddad från tvångsåtgärder. Laga försvar förekom från sena 1500-talet och var ett svenskt påfund.[2]

Legostadgorna kompletterades av ett stort antal förordningar. Det var en del av fattigvårdslagstiftningen. På 1830-talet tillämpades två legostadgor som innehöll straffbestämmelser och behandling av försvarslösa. Tjänstetvånget omfattade alla från 15 år som inte var undantagna eller hade laga försvar. Det fanns ingen övre åldersgräns. Det reglerades i 1833 års försvarslöshetsförordning som präglades av klassificering i förhållande till personens skuld för situationen och eventuella brottslighet. Olika kategorier av dömda skulle behandlas olika och besluten fattades av en tjänsteman med stor makt. Antalet dömda för försvarslöshet var den enskilt största kategorien av fångar från 1835 och 15 år framåt. En ny försvarslöshetförordning med rötter i tiden före industrialismen trädde i kraft 1846.

Arbetslöshet bland arbetsföra var detsamma som arbetsvägran och lättja och knöt samman tre fenomen: tiggeriförbud, kriminalisering av lösdriveri och en restriktiv fattigvård. Enligt 1871 års fattigvårdsförordning kunde den som var fattig, hemlös eller arbetslös straffas. Det var varje persons plikt att försörja sig enligt den tidens lagar och normer.

Tiggeri[3] innebar, vid sidan om ”tjuvnad”, ett särskilt riskmoment för att dömas till tvångsarbete för försvarslöshet. Det hade också betydelse för om en människa tilläts röra sig inom eller utom sin formella hemort som häraden eller socken.[4] Inom vissa socknar kunde bofasta få tillstånd att tigga inom församlingsgränsen. Det fanns särskilda tiggarsocknar[5]som en del av fattigvården, och där

[2] Johansson, Theresa, Vårt fredliga samhälle. ”Lösdriveri” och försvarslöshet i Sverige under 1830-talet, Historiska institutionen, Uppsala universitet 2016, s. 13 ff.
[3] I svenska akademins ordbok (publicerad digitalt 2004) förklaras ordet tigga på följande sätt: Ordet tigga eller bettla förekom i äldre lagstiftningar. Ordet tigga är belagt sedan början av 1300-talet i Skåne-Lagen. Det kommer från fornsvenska þiggia 'få; ut-bedja sig; tigga' och var troligen ursprungligen ett uttryck för att sträcka ut handen efter något. Etymologiskt härstammar tigga från att bettla eller den äldre formen bedla som betyder att någon är tvungen att (nödgas) insamla medel för sitt familjens uppehälle på grund av fattigdom eller misär. Ordet användes ofta i mer nedsättande betydelse och tiggaren kunde var enträgen och använda olika miner eller grimaser. En annan betydelse var att tiggare gick omkring och bad om allmosor.
[4] A.a. s. 336 f.
[5] A.a. s. 345 Omkring 1830 fanns 88 så kallade tiggarsocknar i Sverige och ett absolut tiggeriförbud endast i 19 socknar. I vissa fall var det också straffbelagt.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

delades gåvor ut eller gavs tillstånd till att tigga. Tiggeriet upphörde inte eftersom det orsakades av fattigdom och fattigdomen upphörde inte.

Med 1885 års lösdriverilag ändrades synen på lösdriveri. Det skedde en avkriminalisering och det var inte längre olagligt att vara lösdrivare. Lösdrivare kunde dömas till tvångsarbete men det sågs som en behandlingsinsats och inte som ett straff. Det reglerades i försvarslöshetsförordningen och kombinerades med polishämtning fram till 1919 för den som bröt kontraktet och lämnade sin husbonde eller sitt arbete. Lösdriveri var inte kriminaliserat eftersom det inte tagits in som brott i brottsbalken.[6]

3.1.2 Asocialitetslagen och tiggeri

Under 1940–1950 talen blev lösdriverilagen i omgångar föremål för översyn. Lagen tillämpades alltmer sällan och endast ett hundratal personer anhölls om året och ett tiotal dömdes till tvångsarbete. Allt fler omhändertogs med stöd av nykterhetsvårdslagen eller andra lagar och lösdriverilagens tillämpning utvecklades i alltmer restriktiv riktning. År 1960 tillsattes en utredning[7] för att utreda i vilken utsträckning asocialitet kunde hanteras inom mentalsjukvården, socialvården och kriminalvården.[8] Asocialitet innefattade olika beteenden som bedömdes vara till skada för samhället. Följande uttalanden gjordes i propositionen om begreppet.

> Asocialitet är ett vidsträckt begrepp. Det omfattar en mängd skiftande mänskliga beteenden. Gemensamt för dem är att de enligt gängse uppfattning är till skada för samhället. Med en så vidsträckt begreppsbestämning kan man till asociala hänföra först och främst vissa brottslingar, framför allt sådana vilkas brottslighet är vanemässig, såsom sutenörer. Även vanebettlare, alkohol- och narkotikamissbrukare samt prostituerade kan räknas dit. Man har i dessa fall att göra med de mera direkt samhällsfarliga elementen. Till skada för samhället är emellertid även personer som till följd av arbetsovillighet ligger samhället eller sina medmänniskor till last utan att vara samhällsfarliga i den meningen att de begår brott eller har sådan livsföring som leder andra människor in

[6] www.stockholmskällan.se.
[7] Förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet med mera (SOU 1962:22).
[8] Prop. 1964:128. Nummer i NJAII 1965 s.1. Lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, s.1 ff.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

> i brottslighet eller parasiterande liv. Det kan i dessa fall vara fråga om förslummade och djupt förkomna.[9]

Utredningens slutsats var att det behövdes en särlagstiftning som skulle ersätta lösdriverilagen. Det skulle i lagen vara möjligt att vidta tvångsåtgärder mot personer med asocialt beteende. I likhet med lösdriverilagen fanns en stark koppling till försörjningskravet och arbetsovilja.[10] Det handlade om ett levnadssätt som var en generell risk för samhällsfarlighet.[11] Det krävdes en utredning med objektiva kriterier som visade detta. Förslaget blev föremål för diskussion.

I förslaget ingick fyra grupper av tiggare,[12]men tiggeri kunde ensamt inte vara grund för ett tvångsomhändertagande. Två grupper av tiggare var undantagna ett tvångsomhändertagande. Den ena gruppen var personer som inte kunde arbeta på grund av sjukdom eller funktionsnedsättningar. De skulle i stället få hjälp av samhället. Den andra gruppen var arbetsföra men arbetsovilliga personer men tiggeriet var inte ett led i en asocial livsföring. Denna grupp uppfyllde enligt departementschefen inte lagens kriterier utan behövde hjälp från samhället med livets nödtorft. Ytterligare en fråga som diskuterades var om det krävdes vanemässigt tiggeri eller om det var de grövre formerna av tiggeri som skulle aktualisera ett ingripande.[13] I denna fråga gjorde departementschefen följande uttalande.

> Det är inte utan vidare givet att en arbetsovilligs enstaka bettleri, även om det skett på ett sätt som äventyrar ordning och säkerhet, bör föranleda tvångsintagning på anstalt. I många fall torde samhällets reaktion här ske genom lagföring för ringa misshandel, olaga hot, ofredande eller förargelseväckande beteende, varvid straffet regelmässigt stannar vid böter när det är fråga om förstagångsförseelse såsom antagits här. Kan inte straff för sådan gärning ådömas, bör det enstaka bettleriet i och för sig inte heller föranleda tvångsomhändertagande. Först om vanemässighet föreligger är enligt min mening samhällsfarligheten sådan att ingripande enligt den särskilda lagstiftningen bör få ske.

---

[9] A.a. s. 2.
[10] A.a. s. 4.
[11] A.a. s.13–14.
[12] 1) de som brukar bettla under hot eller uppträdande som med fog kan uppfattas som intrång i den personliga friheten; 2) bettlare, vilkas tiggeri utgör endast en aktiv yttring bland många av ett allmänt asocialt levnadssätt; 3) dagdrivare, vilka tigger företrädesvis av äldre personer i syfte att få pengar till sprit eller som eljest bettlar på ett påträngande och efterhängset sätt och därigenom stör den allmänna ordningen; 4) i storstädernas träskområden förekommande kriminella och alkoholiserade element, som bettlar i mer eller mindre utmanande former vid sidan av sin asociala verksamhet i övrigt.
[13] Prop. 164:128, s. 9.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Remissinstanserna var eniga om det fanns ett behov av en ny lag. Enligt förslaget skulle lagen vara subsidiär i förhållande till vårdlagarna och tillämpas restriktivt. Kravet på samhällsfarlighet var högre än i lösdriverilagen.[14] I sistnämnda lag krävdes att personens beteende skulle vara ”en våda för allmän ordning och säkerhet eller sedlighet” jämfört med att asocialitetslagens krav på att det skulle vara ”en uppenbar fara för allmän ordning och säkerhet”.[15]

Lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet trädde i kraft 1965 och upphörde att gälla 1981. Lagen tillämpades sällan. Medan lösdrivarlagen ännu gällde dömdes åren 1963–1964 totalt 12 personer till tvångsarbete på arbetsanstalt. Det kan jämföras med att en person dömdes med stöd av asocialitetslagen åren 1965–1966.[16]

3.1.3 Utlänningslagen och tiggeri

I den äldre utlänningslagstiftningen[17] kunde zigenare[18] eller en person som uppenbarligen har för avsikt att söka uppehälle genom bettlande avvisas. Detsamma gällde gatumusikanter eller ”de som visar djur eller annan dylik sysselsättning och vandrar från ort till annan som bettlar”. Vidare fanns en allmän bestämmelse som medgav att en utlänning kunde avvisas om det skäligen kunde antas att utlänningen inte hade för avsikt eller saknade möjlighet att ”ärligen vinna sin försörjning.”[19] Denna reglering behölls i 1951 års utlänningslag medan bestämmelsen om zigenare togs bort. Zigenare skulle i lagen behandlas som andra utlänningar. Den som uppenbarligen hade för avsikt att söka sin försörjning genom bettlande skulle även fortsatt kunna avvisas.

[14] Jarl, B. Svensk juristtidning, 1967.
[15] A.a.
[16] A.a.
[17] 4 kap. 19 § första stycket 1, 1945 års utlänningslag.
[18] Sverige refererar ”zigenare” till den nationella minoriteten romer och resande som erkändes 1999. romer är en mycket heterogen grupp och också en nationell minoritet i Sverige. Det finns uppskattningsvis 50 000 till 100 000 personer som identifierar sig som romer i Sverige. I Ds. 2014:8 Den mörka och okända historien Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, på s. 18–19 framgår bland annat följande. Underlaget till Vitboken består till stora delar av arkivmaterial som har upprättats av kommittéer, vilka har haft specifika uppdrag att belysa frågor som rör romer. Vidare utgörs underlaget av arkivmaterial som berör romer från statliga och lokala myndigheter. Mycket av materialet utgörs av myndigheternas kategoriseringsmodeller där romer inte beskrivs som romer, utan innehåller benämningarna ”tattare” och ”zigenare”, vilket i någon mån motsvaras av gruppen romer som sedan 1999 är erkänd som en nationell minoritet i Sverige. Minoritetspolitiken och erkännandet följer av internationella konventioner som Sverige anslutit sig till.
[19] 4 kap. 19 § första stycket 2, 1945 års utlänningslag.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.2 Tiggeri fram till 2020

3.2.1 Tiggeri är inte definierat

Det finns ingen legaldefinition på tiggeri i svensk rätt. I nu gällande rätt är tiggeri som huvudregel inte otillåtet eller olagligt, men företeelsen kan begränsas på vissa avgränsade och angivna platser i en kommun med stöd av lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617). Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) prövade 2018 frågan och uttalade därvid att uttrycket *passiv penninginsamling,* som den klagande kommunen Vellinge använde i sina ordningsföreskrifter, är ett tillräckligt tydligt uttryck för att avgränsa tiggeri från annan slags penninginsamling.[20] Penninginsamling sker även när personer från organisationer till välgörande ändamål, går runt med bössor eller liknande och ber andra personer om pengar. Sådan insamling kräver i normalfallet tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617) och betecknas oftast av kommuner som *aktiv penninginsamling*.[21] Kommuner kan också kräva tillstånd av den som önskar tigga på specifika platser inom kommunens gränser. Det är inte frågan om ett förbud mot tiggeri men ett krav för att personen ska få tigga eller ägna sig åt *passiv penninginsamling.* Begreppen är således inte helt enhetliga.

3.2.2 Tiggeri på 1900-talet till 2020

Personer som tiggde förekom fram till mitten av 1950-talet. De var inte välkomna. Utanför villor och i trappuppgångar i flerfamiljshus fanns skyltar med texten ”Bettleri och utbjudning av varor undanbedes” eller ”Bettleri och försäljning av varor är förbjudit”. Genom att lagen (1956:2) om socialhjälp infördes i januari 1957 sattes punkt för fattigvårdens utgångspunkter och den sociala välfärdens intentioner manifesterades i de följande sociallagarna.

Europaparlamentet och rådet antog 2004 rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) som innehåller artiklar om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig

[20] Se kap. 4.3.4 där HFD 2018 ref 75 behandlas.
[21] Se avsnitt 3.2.6 samt kap. 4 och 5

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

inom medlemsstaternas territorier,[22] vilket ledde till flera ändringar i utlänningslagstiftningen.[23] Den avgörande skillnaden var att uppehållstillståndet ersattes av uppehållsrätt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar. Uppehållsrätt är en rätt att uppehålla sig och vistas i en medlemsstat utan föregående prövning.[24] Det gjorde det möjligt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar från länder inom unionen att utöva sin rätt till fri rörlighet.

År 2007 inträdde Rumäniens och Bulgarien i EU. Det ledde till att ett betydande antal medborgare från dessa länder utövade sin fria rörlighet och kom till Sverige för att tigga. En övervägande del hade romsk härkomst och hade sedan länge diskriminerats i sina hemländer och Europa vad gäller grundläggande rättigheter, och tiggeriet som försörjning hade ärvts i generationer.[25] Tillströmningen ökade successivt fram till 2015 för att successivt avta efter covidutbrottet 2021. Efter detta har det kontantlösa samhället liksom säkerhetsläget i Europa och världen påverkat viljan att komma till Sverige för att tigga.

En annan grupp som under 2000-talet ägnade sig åt att tigga för sin försörjning var svenska medborgare och tredjelandsmedborgare. Det handlade om personer med beroendesjukdom eller psykisk ohälsa ofta kombinerat med hemlöshet eller annan social problematik. Gruppen har varit en tämligen konstant till omfattning och art men antalet personer har ökat de senaste åren.

Tillströmningen av EU-medborgare påverkade de flesta myndigheter och samhällsfunktioner vilket föranledde behov av nationell samordning, först av en statlig utredning 2015–2016 sedan av Länsstyrelsen Stockholm till 2020. Dessa myndigheters arbete och resultat redovisas i avsnitten 3.2.3–3.2.5. Myndigheterna använde främst begreppet utsatta EU-medborgare för att avgränsa och definiera målgruppen, men efterhand även EU/EES-medborgare. Dessa begrepp används därför i denna del av framställningen. Med EU-medborgare avses en medborgare som tillhör en av unionens medlemsstater, och med EES-medborgare avses medborgare som tillhör en

[22] Se även Europeiska unionens funktionssätt, avdelning 4, 1 kap. artikel 45 där det framgår att varje medborgare i en medlemsstat också är unionsmedborgare och därför har en primär rätt att vistas och uppehålla sig i en annan medlemsstat.
[23] Detta redovisas i kap. 4.
[24] De rättsliga förutsättningarna för uppehållsrätt behandlas i kap. 4.
[25] Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare (SOU 2016:6).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

stat i Europeiska ekonomiska samverkansområdet.[26] Begreppen förklaras närmare i kap. 4.

3.2.3 Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare

År 2015 tillsattes en nationell samordnare för EU-medborgare som vistades i Sverige. Bakgrunden var den tillströmning av personer primärt, från Rumänien och Bulgarien som kom till Sverige med syftet att tigga för sin försörjning. Uppdraget innebar att ge en lägesbild av situationen och att kartlägga och analysera behov av samordning och erfarenhetsutbyte mellan berörda myndigheter och aktörer.[27] Samordnaren använde uttrycket *utsatta EU-medborgare* för personer som var medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen och vistades i Sverige utan uppehållsrätt.[28] Enligt samordnarens lägesbild fanns 4 700 utsatta EU-medborgare november 2015 varav 70–100 var barn.[29] Beräkningen grundades på samtal med socialchefer, samordnarens egen beräkning och Polismyndighetens lägesbild av brottslighet kopplad till tiggeri och utsatta EU-medborgare. Till den siffran kan läggas svenska medborgare och tredjelandsmedborgare som tigger till sin försörjning.[30]

I departementsskrivelsen (2014:8) ”Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet” beskrivs hur gruppen utsattes för diskriminering och särbehandling i sina hemländer och i samhället. Vitboken är en del av regeringens strategi för romsk inkludering. Samordnaren gjorde samma bedömning som redovisades i vitboken att EU-medborgarna var särskilt utsatta vad gällde tillgång och rätt till den svenska välfärden. Samordnaren hade därför samtal och dialog med relevanta aktörer på kommunal, regional och nationell nivå om hur arbetet med utsatta EU-medborgare kunde förbättras. Samtalen

[26] I Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ingår Europeiska unionens medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge. Storbritannien trädde ut ur EU den 1 januari 2021.
[27] Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare (SOU 2016:6).
[28] Uppehållsrätt regleras i 3 a kap. utlänningslagen (2007:516) och avser uppehållsrätt för unionsmedborgare längre än tre månader. Se mer i kap. 4.
[29] SOU 2016:6, s. 6. I utredningens andra kapitel används begreppet EES-medborgare som består av medborgare i varje medlemsstat och Island, Lichtenstein samt Schweiz. Registreringskravet togs bort 2014. Detta behandlas mer i avsnitt 3.3 och kap. 4.
[30] SOU 2016:6. I detta betänkande återges mycket av det som framkommit i den så kallade vitboken. Det finns alltså en stark koppling mellan SOU 2016:6 och Ds (2014:8).

och dialogerna inkluderade även frivilliga organisationer och idéburen sektor samt näringslivet.

Samordnaren redovisade sitt arbete i betänkandet (SOU 2016:6) *Framtid sökes – slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*. I betänkandet görs en genomgång av gällande lagstiftning och frågor som aktualiserades vid EU- medborgares vistelse i Sverige. Genomgången visade behov av förtydliganden och vägledning från ansvariga myndigheter. Det konstaterades tydliga svårigheter med tolkning och rättstillämpning av uppehållsrätten, socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och även vad gällde lagstiftningen för att förhindra illegala boplatser.[31] Vidare konstaterades att det förekom olika problem inom gruppen utsatta EU-medborgare. Det handlade om hatbrott, hot och utpressning samt oskälig betalning för en plats att tigga på eller för transporter.[32]

I samordnares uppdrag ingick också att främja erfarenhetsutbyte och samverkan med relevanta aktörer. Av denna anledning gjorde samordnaren kommunbesök och förde samtal med organisationer och samfund inom idéburen sektor samt höll intervjuer och medverkade på seminarier och konferenser.

Samordnarens slutsats var att det fanns ett stort behov av fortsatt övergripande samverkan och samordning för att stödja aktörer som får kontakt med utsatta EU-medborgare. En annan slutsats var att samarbetsformerna mellan det allmänna och civilsamhället kunde utvecklas samt att ett samordningsuppdrag helst skulle placeras på nationell nivå.

Länsstyrelserna förslogs få uppdraget att framöver samordna arbetet med utsatta EU-medborgare på regional nivå genom att inom respektive region skapa och underhålla en övergripande lägesbild, verka för ett gott samarbete mellan berörda aktörer samt ansvara för spridning av kunskap och goda exempel.[33]

[31] SOU 2016:6, s. 45 ff.
[32] SOU 2016:6, s. 72 ff.
[33] SOU 2016:6, s. 83–84.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.2.4 Länsstyrelsen i Stockholms län samordningsuppdrag

I regeringsbeslut 2016[34] uppdrogs åt Länsstyrelsen Stockholm (i det följande Länsstyrelsen) att åren 2016–2019 samordna arbetet med utsatta medborgare inom EU/EES-området. Uppdraget utvidgades 2018 till att ge stöd till länsstyrelserna i deras regionala arbete med målgruppen.

Syftet var att inom befintlig samhällsstruktur stödja regional samverkan och utveckla metoder, information, vägledningar samt genomför kompetensutveckling. I uppdraget ingick att stödja samverkan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna.

Länsstyrelsen konstaterade att de flesta myndigheter behövde ta fram kriterier för att säkerställa rättstillämpningen. Det gällde socialtjänst, hälso- och sjukvård, utbildnings- och ordningsfrågor. Det var också problem med bedömningen av uppehållsrätten vilket var en förutsättning för att personerna skulle få hjälp eller en insats. Länsstyrelsen arbetade också med information och vägledning och skapade en webbplats som rådgivningsfunktion för målgruppen.[35]

Vidare bedrev Länsstyrelsen ett omfattande uppsökande arbete i Rumänien och Bulgarien och observerade på plats hur transporterna till Sverige fungerade. Det var ofta någon i familjen, släkten eller nätverket som organiserade bussresorna men även andra personer kunde organisera resan. Det rörde sig om patriarkala strukturer med män som bestämde och kvinnor som tvingades tigga. Barnen ville ofta åka tillbaka hem och de barn som stannat kvar i hemlandet passades ofta tillsammans med flera andra barn av äldre släktingar. Barnen blev därför i princip föräldralösa.

Länsstyrelsen bedömde att civilsamhällsorganisationerna bidrog med värdefulla insatser i strävan att förbättra målgruppens förhållanden under vistelsen, men det ansågs i längden inte vara en hållbar lösning. Långsiktigt bedömde Länsstyrelsen att det bästa var att skapa fler arbetstillfällen i hemlandet.[36]

[34] Regeringsbeslut 11:2 S2016/00724/FST, S2016/025757/FST.
[35] Uppdrag om nationell samordning avseende utsatt EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige, 2020. Slutrapport, s. 7–23.
[36] Möte med Länsstyrelsen Stockholm 24-20-17.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.2.5 Nationella lägesbilder 2018–2019

I Länsstyrelsens uppdrag ingick att sammanställa regionala lägesbilder av ursprung och förekomst av personer som tiggde för åren 2018–2019.

Uppdraget var förenat med utmaningar eftersom siffrorna och statistiken var osäker. Vid tidpunkten registrerades inte EU/EES-medborgare[37] i Sverige och det fanns ingen vedertagen metod för att korrekt och rättssäkert kontrollera hur länge målgruppen hade vistats i Sverige.[38] Det var svårt att identifiera och avgränsa målgruppen som oftast befann sig utanför skyddsnäten och även samordningsnumren skapade problem. Ett sådant nummer kan utfärdas utan krav på att personen ska kunna identifiera sig. Personer som inte hade uppehållsrätt eller uppehållstillstånd ingick inte i de tillgängliga siffrorna. Att använda Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet som underlag var osäkert eftersom den omfattar alla som vistas i Sverige inkluderande EU/EES-medborgare. Den siffran uppgick 2017 till 6 000 personer.

Lägesbilden visade också att det fanns en betydande osäkerhet vid tolkning och tillämpning av de författningar som aktualiserades. Det ledde till regionala och kommunala skillnader i rättstillämpningen i alla delar från bedömning av uppehållsrätten till rätt till bistånd, barns skydd och skolgång, hälso- och sjukvård och utbildning. Särskilt uppehållsrätten och regionernas tillämpning av hälso- och sjukvårdslagen och lagen (2013:407) om sjukvård till vissa utlänningar skapade stora problem. Länsstyrelsen pekade på att rättsosäkerheten ledde till att målgruppens rättigheter inte kunde säkerställas.

Vidare konstaterades att barnen riskerade fara illa och tvingas tigga likväl som att vuxna utnyttjades i människohandel.[39] Det handlade om oseriösa arbetsgivare med orimliga arbetsförhållanden eller koppleri och människohandel. Det krävdes insatser för att

[37] Registreringskravet togs bort 2014. Detta behandlas mer i avsnitt 3.3.5. och kap. 4. Regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare, det vill säga medborgare i EU:s medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge, registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt. Syftet är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet.
[38] A.a.
[39] Möte med Länsstyrelsen 24-10-17.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

skydda barnen och motverka människohandel i tvångsarbete och tiggeri. [40]

Tiggeriet ledde också till ordningsstörningar i kommunerna av mer eller mindre allvarligt slag. En del kommuner införde förbud mot tiggeri för att komma till rätta med problemen. På vissa platser där tiggeri ägde rum uppstod konflikter, kränkningar och småstölder som kommunen behövde hantera. Andra problem var att tiggare ockuperade mark eller missbrukade allemansrätten med fasta läger. Det ledde till insatser som utmätning och avlägsnande. Även i fråga om tillämpningen av ordningslagen och utfärdandet av kommunala föreskrifter fanns kommunala och regionala skillnader.[41]

Lägesbilderna visade att de flesta EU/EES-medborgare kom från Rumänien följt av Bulgarien. Avseende omfattning eller förekomst framkom att 2018 vistades 4 800 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige, enligt Polismyndighetens lägesbild. Det var inte möjligt att fastställa motsvarande siffra för 2019 beroende på den otydliga definitionen och bristande rutiner vid det uppsökande arbetet samt att det inte fanns något registreringskrav.

Av Länsstyrelsens Stockholm regionala lägesrapport för 2019 framgår att det fanns svårigheter att uppge ett exakt antal utsatta EU/EES-medborgare som vistades tillfälligt i länet och saknade uppehållsrätt. Vidare framgår att utsatta EU-medborgare förkom både som brottsoffer och förövare inom flera exploateringsformer som tiggeri, arbetskraftsexploatering, stölder och prostitution samt levde ofta i utsatta förhållanden, utan regelmässig kontakt med samhället. Med reservation för dessa svårigheter redovisade kommunerna en samlad bild över antalet EU/EES-medborgare i Stockholms län till cirka 1 100 individer medan organisationerna inom civilsamhället uppskattade antalet till 1 000–1500 personer. Polismyndighetens uppskattning var att det handlade om cirka 350 EU/EES-medborgare.[42]

Länsstyrelsens regeringsuppdrag som nationell samordnare avslutades 2020. Därefter har ingen aktör med nationellt uppdrag tagit vid. Länsstyrelsen bedömde att behovet av samordning kvarstod och försökte, efter att uppdraget upphört arbeta för en fortsättning och gjorde stora insatser för att samordna uppdraget och

[40] Möte med Länsstyrelsen 24-10-17.
[41] Möte med Länsstyrelsen 24-10-17.
[4242] Regeringsuppdrag om EU-medborgare utan uppehållsrätt– regional lägesbild 2019 för Stockholms län

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

sprida kunskap.[43] Det blev till slut nödvändigt att släcka ner den egna webbplatsen för EU/EES-medborgare. Det konkreta arbetet fortsatte i kommunerna och Arbetsmiljöverket fick ett uppdrag om arbetskraftsexploatering. Länsstyrelsen har i dagsläget inget nationellt eller formellt uppdrag vad avser tiggeri. Varje länsstyrelse arbetar regionalt med tiggeri inom ramen för människohandelsarbetet. Utredningen återkommer till detta i kapitel 3.3.2.

3.2.6 Sveriges regioner och kommuners (SKR) erfarenheter av tiggeri

SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation. En viktig uppgift är att samla in, producera, publicera och analyserar stora mängder uppgifter och statistik. Underlagen är information som används i rådgivningen och i olika slags kompetens- och utbildningsinsatser. De viktigaste sakområdena är ordning och socialtjänst samt hälso- och sjukvård.[44]

SKR har gett ut en juridisk vägledning med sikte på EU/EES-medborgares situation. Den tar upp centrala rättsliga frågor om det allmännas skyldigheter som kan aktualiseras för personer som ägnar sig åt tiggeri, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen, skollagen (2010:800) och socialtjänstlagen.

SKR har också gett ut ett cirkulär som innehåller information om lokala ordningsföreskrifter.[45] Syftet med ett cirkulär är att informera och tydliggöra nya rättsliga förutsättningar i en fråga. Detta cirkulär utgörs av underlag med exempel och kommentarer för vad som gäller när allmänna lokala ordningsföreskrifter och torghandelsföreskrifter utfärdas. I cirkuläret finns inget exempel på ordningsföreskrifter som gäller förbud mot tiggeri.

Flera kommuner har sedan HFD meddelade att det är tillåtet att reglera tiggeriförbud i ordningsföreskrifter, infört sådana förbud. Vissa kommuner använder därvid uttrycket *passiv penninginsamling* i betydelsen att en person slår sig ner någonstans, exempelvis utanför en affär och ber om pengar. Som framgått i detta kapitel, ska det skiljas från uttrycket *aktiv penninginsamling* som tar sikte på en person som representerar en organisation samlar in pengar i bössor

[43] A.a.
[44] www.skr.se
[45] SKR, Lokala ordningsföreskrifter (23:04).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

och liknande. Det finns även mellanvarianter, exempelvis bokbord och loppmarknad.

3.2.7 Sociala frågor och ordningsfrågor vanligast

En viktig del av SKR:s arbete består av rådgivning till medlemmarna. Behovet av rådgivning och stöd ökade när antalet personer, primärt från Rumänien och Bulgarien, på 2010-talet kom till Sverige för att tigga. Åren 2015 till 2020 var behovet som störst och kommuner och regioner ställde många frågor till SKR. Det handlade primärt om problem med ordningen eller sociala frågor.

Något som orsakade stora ordningsstörningar var bostäder eller läger belägna i parker, utkanten av staden eller på privat mark. Det ledde till att en statlig utredning tillsattes för att utreda de otillåtna bosättningarna. Slutsatsen blev att det, utöver polisens rätt att ingripa, infördes ett förfarande för att Kronofogdemyndigheten skulle kunna agera. Det nya förfarandet placerades inom ramen för den särskilda handräckningen benämnt *avlägsnandeförfarande* i 16 kap. 10 § utsökningsbalken (1981:774). Förfarandet är tillämpbart vid ett otillåtet besittningstagande och reglerar att en person kan ansöka om att en eller flera personer ska flytta från hans eller hennes mark, byggnad eller liknande.[46] Kronogdemyndigheten kan verkställa avlägsnandet av personer som bor på annans egendom utan krav på att den sökande ska lämna uppgifter om personernas identitet.[47] Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2017 och fick till följd att lägren i princip försvann.

Andra slags ordningsstörningar innebar att personer som tiggde uppehöll sig och i viss mån ockuperade gator och torg. Det kunde vara i strid mot ordningslagens (1993:1617) bestämmelser om hur offentliga platser är avsedda att användas. I sådana fall kan Polismyndigheteten ingripa och avlägsna personen från platsen. Kommuners erfarenheter var att det ibland kunde vara svårt att få denna hjälp.[48]

Tidigare var det vanligt att socialtjänsten undrade över om hur barnen till familjer som tigger skulle hanteras. Rättsläget har dock efterhand klarnat och socialtjänsten har som rutin att ingripa till

[46] Morgell, M-G, Utsökningsbalken (1981:774)16 kap. 10 §, Karnov (besökt 25-02-14) (JUNO).
[47] Ds. Otillåtna bosättningar (2016:17), s. 111.
[48] Möte SKR, 24-10-16.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

skydd för barnen. Konsekvensen blev att personer som kom till Sverige för att tigga tog med färre barn utan dessa lämnades kvar i hemlandet hos släktningar. Tidigare fanns också problem med barnens skolgång men efter ett förtydligande i skollagen är det inte längre ett stort problem. Allmänt sett har målgruppen inte utgjort en stor belastning på socialtjänsten. En viktig orsak var att målgruppen inte själv önskade ta kontakt och söka hjälp.[49]

Antalet frågor till rådgivningen har minskat i takt med att färre EU/EES-medborgare kommit till Sverige. Det har enbart varit de mest aktuella eller angelägna frågorna. I nuläget är det sällsynt att SKR:s rådgivning får frågor med anledning av denna målgrupp.

3.3 Tiggeri från 2022 och framåt

3.3.1 Minskad omfattning men samma kategorier

Antalet tiggare har de senaste åren minskat i omfattning. Det är den samlade bilden från myndigheter, länsstyrelser, och kommuner. Det är samma kategorier av grupper som tigger som tidigare.

Det har inte varit möjligt för utredningen att få fram nationell eller regional statistik på omfattningen av personer som tigger. I nuläget finns ingen statistik att tillgå varken hos länsstyrelser, kommuner eller myndigheter. Vad som kan iakttas är att personer som kommer från andra länder utom eller inom unionen för att tigga är betydligt färre. Det finns därför en inbyggd osäkerhet eftersom bedömningen görs utifrån den synliga stads- och gatubilden av att det inte finns så många tiggare längre. Antalet bedöms ha minskat med minst tre fjärdedelar. Siffrorna från den nationella samordnare och Länsstyrelsen Stockholm var också i vissa delar osäkra. Skälet är att det sällan görs någon systematisk uppföljning utan omfattningen av tiggare är en mer eller mindre grundad skattning. Länsstyrelsen Stockholm samlade in statistiken till sin slutrapport genom att ge uppdrag till sina egna kontaktpersoner på respektive länsstyrelse som i sin tur kontaktade kommunerna. Vissa kommuner lade ner mycket arbete och mer eller mindre räknade personerna medan andra lämnade en uppskattad siffra.[50]

[49] Möte SKR. 24-10-16.
[50] Möte med Länsstyrelsen Stockholm 24-10-17.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Bilden att omfattningen av tiggare från unionen betydligt har minskat, delas av civilsamhällesorganisationer som förr kom i kontakt med betydligt fler EES-medborgare än i dagsläget. Organisationerna frågar inte efter personernas status eller varifrån de kommer men deras erfarenhet av målgrupperna är att gruppen tiggare har minskat. Någon organisation bedömer att det särskilt gäller personer som nyligen rest till Sverige.[51] Minskningen har skett över tid och det ser olika ut i landet vilket antas bero bland annat på kommunala förbud. Andra skäl antas vara att det finns mindre kontanter och en hårdare attityd mot tiggare.[52] Det är en heterogen grupp som ber om hjälp med pengar i gatumiljön, alltifrån svenska medborgare i hemlöshet med svår psykisk ohälsa eller beroendesjukdom, till personer från annat land i Europa eller världen.[53]

Inte heller organisationerna har exakta eller konkreta siffror utan uppskattar hur många man ser eller har kontakt med. En civilsamhällesorganisation, kom i det uppsökande arbetet med att identifiera EES-medborgare, inte kontakt med någon jämfört med att det förr handlade om cirka 10–15 personer. En annan organisation märkte en liten ökning av tiggare efter julen 2024. En tredje organisation konstaterade att det nästan inte fanns kvar några tiggare efter att kommunen hade infört tiggeriförbud. Före förbudet fanns det tiggare vid nästan alla livsmedelsaffärer och gallerior i denna kommun.[54] På en organisations dagcenter finns för närvarande ungefär samma antal EES-medborgare medan antalet nattgäster har minskat.[55]

Det uppskattas vara ungefär samma antal tredjelandsmedborgare som tigger, medan det syns en ökning av antalet svenska medborgare som tigger. En iakttagelse som återkommer, är att det från att det har varit en majoritet av EU-medborgare, numera är fler svenska medborgare som tigger.[56] Det är fortfarande personer med beroendesjukdom eller psykisk ohälsa som blivit hemlösa. Inte sällan behövs pengarna till en natt på ett härbärge. Det har också tillkommit nya grupper främst har antalet äldre personer med låg pension uppmärksammats. Denna grupp tigger sällan genom att uppehålla sig på en viss plats utan går fram och ber någon om pengar. Insamling

[51] Dokumentation från Stadsmissionerna 25-02-11.
[52] Dokumentation från Frälsningsarmén 25-02-26.
[53] Dokumentation från Svenska Röda Korset 2024-12-20.
[54] Dokumentation från Stadsmissionerna 2025-02-11.
[55] Dokumentation från Frälsningsarmén 25-02-26.
[56] Samtal med Svenska Röda Korset 2025-01-15.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

av burkar har ökat bland dessa grupper men faller enligt utredningens förklaring av tiggeri utanför.[57]

3.3.2 Länsstyrelsernas uppdrag med tiggeri

Arbetet med tiggeri är en del av länsstyrelsernas grunduppdrag. Det fanns således även när Länsstyrelsen Stockholm hade regeringsuppdraget att samordna arbetet med utsatta EU/EES-medborgare.

Av 2 § länsstyrelseinstruktionen[58] framgår att länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv i respektive län ska arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheter. Vidare framgår av 4 § samma instruktion att länsstyrelsen inom sin verksamhet ska främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen ska också bedriva regionalt arbete enligt förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor. Förordningen reglerar[59] således länsstyrelsernas regionala arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Tiggeri omfattas av förordningen och anses vara en form av människohandel.

Det ska särskilt noteras att begreppet människohandel i nu nämnd länsstyrelseinstruktion inte ska förväxlas med begreppet människohandel i människohandelsbrotten som regleras i 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken (1962:700) i vilka olika rekvisit ska föreligga för att brotten ska anses vara människohandel. Mot bakgrund av att människohandel var ett växande problem infördes 2018 också ett nytt brott människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken där tiggeri explicit ingår (se 4.5.2).

Länsstyrelserna har också ett uppdrag att arbeta med att stärka minoriteter, exempelvis romer. Romer i Sverige är en heterogen grupp och det pågår ett integrationsarbete av svenska romer inriktat på att skapa förutsättningar för exempelvis bostad och arbete samt att föra in det romska språket i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

[57] Samtal med Svenska Röda Korset 2025-01-15.
[58] Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
[59] Se särskilt 2 § förordningen (2021:995).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Uppdraget med tiggeri ingår också i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag, reglerat i förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten, att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling, och att vara nationell samordnare för arbete mot bland annat människohandel och alla andra ändamål.[60] För detta ändamål finns regionkoordinatorer, organiserade på en särskild enhet inom Jämställdhetsmyndigheten, som konkret ansvarar för myndighetens uppdrag att samordna arbetet enligt nämnd förordning..

Utöver vad som framgår av förordningar har länsstyrelserna för närvarande inget särskilt uppdrag som tar sikte på tiggeri. Arbetet med tiggeri är organiserat inom ramen för uppdraget att främja och säkerställa mänskliga rättigheter för utsatta grupper i regionens kommuner. Det innefattas alltså i människohandel och länsstyrelserna utgår i det praktiska arbetet i allt väsentligt efter detta. Det finns också en utsedd samordnare för alla länsstyrelser. Det innebär att länsstyrelsen erbjuder kommunerna stöd med samarbete och utvecklingsarbete mellan kommunerna och andra berörda aktörer. Det utgör en stödfunktion till kommuner och enskilda med syftet och målet att uppmärksamma frågan eller problemet så att personerna ska får rätt stöd och insatser. Vad avser tiggeri kan det handla om att upptäcka risker, exempelvis för barn som ofta är extra sårbara och kan befinna sig i fattigdom. Arbetet med tiggeri och eventuella ordningsstörningar har fokus på brottsofferperspektivet.

Regionkoordinatorerna är, som ovan sagts, en del av detta arbete och tillhör en särskild enhet på Jämställdhetsmyndigheten som arbetar med människohandel, bland annat tiggeri. Uppdraget är organiserat så att varje regionkoordinator tillhör en kommuns socialtjänst. Kommunerna signalerar olika problem som sedan diskuteras på möten med berörd länsstyrelse och regionkoordinator. Det innebär att arbetet med att stödja personer som tigger och förbättra deras förhållanden inte särskiljs från andra grupper som har behov av stöd, exempelvis mäns våld mot kvinnor och andra former av män-

[60] Uppdraget utgår från det ansvar att främja arbetet mot prostitution och människohandel som regleras i 4 § förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. (se 3.6.1)

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

niskohandel. Utgångspunkten för länsstyrelsen är att arbeta för att främja mänskliga rättigheter och det gäller oavsett orsak.

Länsstyrelserna har inte någon aktuell statistik eller siffror från kommunerna om antalet tiggare i respektive län. Bedömningen är att tiggeri inte har varit något problem det senaste året. Länsstyrelserna har inte någon uppdaterad information om tredjelandsmedborgares situation och tiggeri, eller andra grupper av tiggare som personer som bor i Sverige och är hemlösa eller papperslösa.[61]

3.3.3 Migrationsverkets prövning av uppehållsrätt

Sedan 2014 är det den myndighet till vilken den enskilde vänder sig som ska pröva om EU/EES-medborgaren har uppehållsrätt. Anledningen till den nuvarande ordningen vad gäller prövning av uppehållsrätten är kravet för EES-medborgare att registrera sig hos Migrationsverket togs bort den 1 maj 2014.[62] Efter denna tidpunkt övergick bedömningen till den myndighet som har att pröva själva insatsen eller rättigheten. I detta avsnitt redovisas vilka konsekvenser avskaffandet bedöms ha fått för Migrationsverket och andra myndigheter.

Som framgått av den nationella samordnaren och Länsstyrelsens i Stockholm utredningar och rapporter bedömdes myndigheters prövning av uppehållsrätten inte rättssäker. Myndigheterna ansåg att rättstillämpningen var problematisk och det saknades en vedertagen och kvalitetssäkrad metod. Det resulterade i osäkra och olika bedömningar. Vid avskaffandet av registreringsförfarandet var avsikten att myndigheter skulle vända sig till Migrationsverket för att få råd, stöd och hjälp vid prövningen.[63]

Det förefaller alltjämt vara samma problem utifrån den information som framkommit i utredningen. Det finns i grunden inte heller något som hindrar att den enskilde ansöker om Migrationsverket ska pröva huruvida han eller hon har uppehållsrätt.

Migrationsverket får, efter att registreringskravet togs bort, så gott som inga ansökningar om uppehållsrätt. År 2012 kom 28 221 ansökningar om uppehållsrätt för att sedan minska till 8 265 år 2014 när registreringskravet togs bort. Även antalet ansökningar om permanent uppehållsrätt (PUR) sjönk vid samma tidpunkt.

[61] Dokumentation från Länsstyrelsen Stockholm.
[62] Ds *Uppföljning av rörlighetsdirektivet* (2012:60).
[63] Mer om skälen och Migrationsverkets roll redovisas i kap. 4.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Dessa ansökningar var i genomsnitt 1 400 per år under perioden 2015 till idag jämfört med 2012–2013 då genomsnittet var 2 400.[64]

Det är tämligen ovanligt att myndigheter, kommuner eller regioner ber Migrationsverket om hjälp med bedömningen om uppehållsrätten. När det sker är det oftast en fråga som ingår i andra frågor. De vanligaste frågorna från socialtjänsten ställs ungefär en gång i månaden eller upp till en gång i halvåret. Några exempel på frågor är vad som gäller för barn till EES-medborgare som har fötts i Sverige, eller skillnaden mellan uppehållskort och permanent uppehållstillstånd. Andra frågor gäller ID-kort utfärdat av Skatteverket och hur myndigheten ska kunna säkerställa att personen fortfarande har uppehållsrätt. Det ställs också frågor om resedokument och främlingspass, exempelvis om det finns oro att föräldrar ska resa utomlands med barnen, eller i samband med orosanmälan eller annan utredning.

Polismyndigheten vänder sig ibland till Migrationsverket för att myndigheten ska ta ställning till om en EES-medborgare har uppehållsrätt eller ska utvisas. I en majoritet av dessa fall är det Polismyndigheten som fattar avvisningsbeslut om det saknas uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt. Migrationsverket fattar enbart ett fåtal beslut i dessa ärenden. Om avvisningsbeslut fattats i anslutning till inresa eller inom tre månaders vistelse i Sverige är det Polismyndigheten, oftast i samband med inre utlänningskontroll, som beslutar i dessa ärenden. Polismyndigheten fattar även de flesta avlägsnandebeslut som gäller avvisning och utvisning.[65]

3.3.4 Civilsamhällesorganisationers erfarenheter av tiggeri

I detta avsnitt redovisas civilsamhällesorganisationers erfarenheter av tiggeri. Organisationernas skattning av förekomsten av tiggare har redovisats i avsnitt 3.3.1. Här fokuseras på fenomenet tiggeri och dess orsaker samt hjälpbehovet.

Svenska Röda Korset, Frälsningsarmén och Sveriges Stadsmissioner är några av de civilsamhällesorganisationer som har verksamheter över hela landet och bistår med stöd och hjälp till grundläggande humanitära behov för personer i svår ekonomisk utsatthet.

[64] Dokumentation från Migrationsverket 24-12-21.
[65] Dokumentation från Migrationsverket 24-12-21.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Organisationerna arbetar med personer som tillhör olika grupper och frågar inte om personernas status och härkomst. De har omfattande behov att få hjälp med mat eller kläder, möjlighet att sköta hygienen, få tillfälligt tak över huvud, mediciner samt social vägledning och rådgivning. Det är en blandad målgrupp som söker hjälp i dessa verksamheter. [66]

Enligt organisationerna är personer som tigger och söker hjälp mycket fattiga. Det handlar om svår ekonomisk utsatthet och att tillgodose grundläggande materiella behov och rättigheter.[67] En viktig insats är att informera målgruppen om var de kan vända sig för att få hjälp och stöd och vägledning för att kunna ta sig ur situationen.[68] Personerna som organisationerna möter, oavsett om det är svenska medborgare, EES-medborgare eller tredjelandsmedborgare, är i ekonomisk kris och står längst från arbetsmarknaden. Organisationerna bedömer att dessa personer behöver mer, och jämfört med andra grupper likvärdigt stöd, från Arbetsförmedlingen för att kunna närma sig arbetsmarknaden och i förlängningen få ett arbete. Organisationerna bedriver själva, inom ramen för sina verksamheter, ett aktivt arbete, exempelvis jobbcoaching, arbetsinriktad träning och rehabilitering.[69]

Olika faktorer har bidragit till att försämra för fattiga. Enligt organisationerna är lagändringar en faktor som resulterat i att vissa grupper blivit mer utsatta.[70] En annan faktor att socialtjänsten och flera andra myndigheter inte kommunicerar eller är tillräckligt tillgängliga för hjälpsökande personer. Det kan vara svårt att få kontakt med myndigheterna eller att socialtjänsten inte vill ta emot ansökningar om bistånd. Vidare har det uppmärksammats att ekonomiska biståndet för hemlösa tolkas mer restriktivt.[71] Organisationernas samlade bedömning är att myndigheter behöver säkerställa att personer som är fattiga, och i förekommande fall tigger, får det bidrag de har rätt till. Socialtjänsten behöver också få större utrymme att hjälpa målgruppen.[72]

[66] Dokumentation från Sveriges Stadsmissioner 25-02-11 och 25-02-25, Svenska Röda Korset 24-12-20 och Frälsningsarmén 25-02-26.
[67] Sveriges Stadsmissioners Fattigdomsrapport 2024.
[68] Dokumentation från Röda Korset och Sveriges Stadsmissioner.
[69] A.a. Sveriges Stadsmissioner, Svenska Röda Korset och Frälsningsarmén.
[70] Dokumentation från Sveriges Stadsmissioner 25-02-11.
[71] Samtal med Röda Korset 25-01-15. Se även Socialstyrelsens rapport om hemlöshet 2023.
[72] A.a. Sveriges Stadsmissioner, Svenska Röda Korset och Frälsningsarmén.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Allmänt sett riskerar personer som befinner sig i utsatta livsmiljöer falla offer för människohandel. Eftersom personer som tigger kan vara svåra att få kontakt med är det svårt att upptäcka och bedöma omfattningen av människohandel i denna grupp.[73] En organisation bedriver ett aktivt socialt arbete på området och ger även stöd och skydd till potentiella offer. I verksamheten hade antalet personer som bedömdes vara utsatta för människohandel fördubblats i början av 2020-talet.[74]

Organisationernas bedömning är att ett nationellt förbud mot tiggeri skulle leda till ännu svårare konsekvenser och skulle tvinga personer som tigger till än mer destruktiva lösningar för att överleva. Det nödvändiga stödet måste komma från myndigheter och andra aktörer.[75]

3.4 Diskriminering och tiggeri

Principerna om icke-diskriminering och likabehandling är grundläggande inom EU-rätten och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det framgår bland annat av artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 14 i Europakonventionen[76] anges att fri- och rättigheterna ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Sverige har åtagit sig att följa de flesta internationella konventioner i detta avseende, bland annat FN konventionerna. I svensk rätt framgår skyddet mot diskriminering av 2 kap. 14 § regeringsformen. Det offentliga ska bedriva sina uppdrag och sin verksamhet i linje med detta.

Genomförandet av flera EU direktiv om likabehandling har skett i diskrimineringslagen (2008:567). Det gäller exempelvis direktivet 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

---

[73] A.a.
[74] Dokumentation Frälsningsarmén 25-02-26.
[75] Dokumentation från Sveriges Stadsmissioner och Frälsningsarmén och samtal med Röda Korset 25-01-15.
[76] Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Diskrimineringslagens syfte är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 § diskrimineringslagen). Vidare framgår av 2 kap samma lag att förbudet omfattar olika samhällsområden, såsom arbetslivet, utbildning, varor och tjänster.

3.4.1 Allmänt om diskriminering av romer

Personer med rumänsk eller bulgarisk och specifikt romsk härkomst är sedan länge diskriminerade av det allmänna och i samhället. Det gäller både direkt och indirekt diskriminering[77] på olika områden. Risken för diskriminering av personer som tigger kan ske på olika grunder, ensamt eller i förening. Detta uppmärksammades i den nationella samordningen av utsatta EU/EES-medborgare åren 2015–2020, vilket har redovisats tidigare i detta kapitel. Både den nationella samordnaren och Länsstyrelsen i Stockholms län bedömde att risken för att romer som tiggde skulle utsättas för diskriminering på grund av sin härkomst var högre jämfört med andra grupper av tiggare. Romer bedömdes också samtidigt utsättas för diskriminering på andra grunder än etnicitet såsom kön och funktionsnedsättning. Denna bedömning delas av Jämställdhetsmyndigheten.[78]

År 2020 utfärdade EU-kommissionen ett meddelande[79] till Europarlamentet och rådet: ”En jämlikhetsunion: EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande” Av inledningen i meddelandet framgår följande:

> Att bygga upp en jämlikhetsunion är en av kommissionens viktigaste prioriteringar. EU har de rättsakter och den breda politik som krävs för att bygga upp en verklig jämlikhetsunion. Ändå kvarstår diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, vilket framhålls i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025. Detta gäller i synnerhet romer som ofta fortsätter att vara marginaliserade. Många av kontinentens

[77] Direkt diskriminering har samband med att personen i en speciell situation behandlas annorlunda än en annan person i lika situation, indirekt diskriminering träffar gruppen som helhet och förekommer i olika samhällsstrukturer, tillgång till rättigheter, lagstiftning eller dylikt.
[78] Möte med Jämställdhetsmyndighetens särskilda enhet Nationell samordning mot prostitution och människohandel för alla andra ändamål (NSPM), 24-12-06. Se mer i avsnitt 3.6.
[79] En jämlikhetsunion: EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande. Ett meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet den 7 oktober 2020.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

uppskattningsvis 10–12 miljoner romer utsätts fortfarande dagligen för diskriminering, antiziganism[80] och socioekonomisk exkludering.

Utvärderingen av den nuvarande ramen och de slutsatser som rådet, Europaparlamentet och flera europeiska och nationella civilsamhälles-organisationer dragit av denna visar på behovet av att förstärka och förnya åtagandet att säkerställa jämlikhet för romer, både på europeisk och på nationell nivå. Det krävs ett starkare engagemang för att ta itu med ihållande diskriminering, inbegripet antiziganism, och för att förbättra romernas inkludering när det gäller utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och boende. Romerna bör involveras från utformningen till genomförandet av åtgärderna. Samtidigt bör åtgärderna ta hänsyn till mångfalden och behoven hos specifika grupper inom den romska befolkningen.

Strategin involverar alla medlemsstater i unionen och innehåller sju delmål som syftar till att förbättra romers inkludering när det gäller utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och boende. Alla medlemsstater har egna mål.[81]

3.5 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är den myndighet i Sverige som har tillsyn för att diskrimineringslagen följs. DO har bland annat de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567) och har i uppdrag att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund i enlighet med 1 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. DO genomför uppdraget som framgår av nämnda lagar bland annat genom att ta emot och utreda anmälningar från enskilda och i förekommande fall föra talan för enskilda. Även främjande insatser och kunskapsspridning ingår i uppdraget.[82]

DO tar emot ett stort antal anmälningar varje år varav en del går vidare till en tillsynsutredning. Anmälningar gäller samtliga diskrimineringsgrunder, däribland etnisk tillhörighet. Det handlar om diskriminering inom områden såsom arbetsförmedling, hälso- och sjukvård och socialtjänst likväl som andra samhällsområden.

[80] Se fotnot 18.
[81] Se fotnot 81.
[82] DO: s promemoria dnr. 2024/6398, och kompletterande yttrande från DO 24-12-09.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.5.1 Anmälningar på grunden etnisk tillhörighet

DO för statistik över inkomna anmälningar om diskriminering. Statistiken fördelas bland annat efter diskrimineringsgrund och de samhällsområden som anges i diskrimineringslagen. Av statistiken framgår om anmälan resulterat i ett tillsynsärende eller skrivits av. När DO gör bedömningen om en tillsynsutredning ska inledas är utgångspunkten att utreda så många anmälningar som möjligt. För att kunna ge mer specifika svar behöver varje ärende undersökas och analyseras. En anmälan måste avse något av de i diskrimineringslagen angivna områdena. Enligt DO bidrar dock alla anmälningar med information som har betydelse för myndighetens arbete med att motverka och förebygga diskriminering. Vanligtvis inleds inte en tillsynsutredning av något av följande skäl.

- Det har gått för lång tid sedan händelsen för att det ska vara meningsfullt att utreda det som hänt,
- Det saknas bevisning eller så är sambandet med en diskrimineringsgrund inte tillräckligt tydligt.
- Den som utsatts för diskriminering vill inte medverka i utredningen eller vill vara anonym.
- Det som anmälts utreds eller granskas av någon annan, exempelvis domstol, annan myndighet, fackförening eller organisation i civilsamhället.
- Det finns inte någon identifierbar person som har lidit skada.[83]

Utredningen har bett DO att ta fram statistik vad gäller romer som anmält diskriminering på grunden etnisk tillhörighet för 2022–2024. Utredningen önskade att anmälningarna skulle fördelas på romer och samhällsområdena hälso- och sjukvården och socialtjänst. Det skulle dock kräva omfattande insatser, men DO har varit behjälplig med att ta fram statistik över andelen anmälningar på samhällsområdena hälso- och sjukvårdens och socialtjänsten. DO kommenterar i texten efter tabell 1 vilka områden som romer främst har anmält.

Årlig statistik över totala antalet anmälningar om diskriminering på grunden etnisk tillhörighet 2022–2024 visas i tabell 1. Antalen är över 1200 och högst 2024 med nästan 1600 anmälningar. Av det

[83] Yttrande från DO 25-02-12.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

totala antalet anmälningar visas andelen som fördelas på samhällsområdena hälso- och sjukvården och socialtjänst. Antalen ligger högre vad avser hälso- och sjukvården jämfört med socialtjänsten. Antalet anmälningar specifikt från romer var högst 2022 men är högre för 2024 än 2023. De avser alla samhällsområden. Urvalet gäller romer och inte specifikt romer som ägnar sig åt tiggeri. Av 577 anmälningar om diskriminering på grunden etnisk tillhörighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten inleddes en tillsynsutredning i 25 fall av vilka 2 avsåg romer.

I tabellen nedan är DG förkortning av diskrimineringsgrund och SO förkortning av samhällsområde.

Tabell 3.1 Statistik över totala antalet anmälningar om diskriminering på grunden etnisk tillhörighet 2022–2024

År	DG etnisk tillhörighet och SO hälso- och sjukvård (antal anmälningar)	DG etnisk tillhörighet och SO socialtjänst (antal anmälningar)	DG etnisk tillhörighet och alla samhällsområden (antal anmälningar)	DG etnisk tillhörighet och alla samhällsområden (antal anmälningar som rör romer) Samtliga inkomna anmälningar handlar om annat än tiggeri
2022	85	68	1 218	25
2023	101	75	1 295	9
2024	143	105	1 577	13
Totalt	**329**	**248**	**4 090**	**47**

Källa: Diskrimineringsombudsmannen.

DO har lämnat följande kommentarer till statistiken i tabell 3.1.

Kommentar till år 2022

Av genomgången av anmälningar om diskriminering som kom in 2022 framkommer att antalet anmälningar om diskriminering av romer är 25. Anmälningarna rör fler olika samhällsområden bland annat diskriminering inom utbildningsområdet, hälso- och sjukvård, arbetslivet, socialtjänsten samt vid tillhandahållandet av varor och tjänster.

Kommentar till år 2023
Av genomgången av anmälningar om diskriminering som kom in 2023 framkommer att antalet anmälningar om diskriminering av romer är 9. Anmälningarna rör i första hand diskriminering vid tillhandahållandet av varor och tjänster men även diskriminering inom andra samhällsområden som exempelvis utbildningsområdet, hälso- och sjukvård, arbetslivet, socialtjänsten samt vid tillhandahållandet av varor och tjänster.

Kommentar till år 2024
Av genomgången av anmälningar om diskriminering som kom in 2024 framkommer att antalet anmälningar om diskriminering av romer är 13. Anmälningarna rör i första hand diskriminering inom socialtjänsten, i kontakter med hälso- och sjukvården, vid tillhandahållandet av varor och tjänster men anmälningar rör även andra samhällsområden som exempelvis utbildningsväsendet och kontakter med kommunala och statliga myndigheter.

3.5.2 Är ett tiggeriförbud diskriminerande?

DO har som tidigare nämnts tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Utredningen har ställt frågor till DO om myndighetens bedömning vad gäller ett eventuellt samband mellan tiggeriförbud, oavsett var det skulle placeras, och förbudet mot diskriminering. DO har bland annat framfört följande i sitt yttrande.

> DO noterar att utredningens direktiv saknar en definition av tiggeri. I direktivet anges att ”tiggeri i grunden handlar om utsatta människor som ber andra människor om frivillig hjälp”. Det konstateras även att tiggeri på kort sikt kan vara en möjlighet att klara den egna och familjens försörjning för grupper som ofta lever i svår fattigdom.
>
> Avsaknaden av en tydlig definition av tiggeri i direktiven väcker en del frågor. Är det att ”be någon” som man avser förbjuda eller är det att ”vara mottagare av den ekonomiska transaktionen”? Omfattas begreppet att be om/få mat eller endast pengar i någon form? Eller är det att be en annan människa om någon form av hjälp? DO utgår vid den fortsatta bedömningen från att tiggeri avser att utan erbjudande av någon motprestation be om ekonomiskt understöd, vanligen i form av pengar.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

DO har vidare sammanfattningsvis framfört följande.

Det finns en rad internationella åtaganden på diskrimineringsområdet som Sverige har förbundit sig att följa och som har ett större tillämpningsområde än diskrimineringslagen. Det finns ingen internationell rättspraxis som slår fast att ett tiggeriförbud skulle kunna vara diskriminerande.

Frågan aktualiserades i Europadomstolen i målet Lacatus mot Schweiz.[84] Målet gällde en romsk kvinna som tiggde för sin försörjning och åberopade artikel 8 om rätten till privatliv och artikel 14 om förbudet mot diskriminering i Europakonventionen. Domstolen bedömde att det hade skett en kränkning av artikel 8 men avvisade diskrimineringsförbudet. Två ledamöter var skiljaktiga och menade att artikel 14 borde ha prövats. Skälet var att indirekt diskriminering av romer till följd av tiggeriförbud inte är samma sak som att det är tillåtet eller inte tillåtet att tigga. DO:s anser därför det inte kan uteslutas att tiggeriförbudet i det aktuella målet kunde vara diskriminerande.[85]

I FN konventionerna finns flera förbud mot diskriminering för olika grupper.[86] Vad gäller ras eller etnicitet används ofta uttrycket ställning i övrigt. Denna grund kan komma att aktualiseras när det gäller en persons socioekonomiska ställning och ett tiggeriförbud.[87] I en rapport från FN:s särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter behandlas frågan om ett tiggeriförbud kan vara diskriminerande. DO framför bland annat följande om denna rapport. ”Enligt rapportören utgör tiggeriförbud en kränkning av principen om likabehandling och icke-diskriminering. Sådana förbud ger de brottsbekämpande myndigheterna stort handlingsutrymme när det gäller deras tillämpning av förbudet och ökar sårbarheten hos personer som lever i fattigdom att utsättas för trakasserier och våld. Förbuden bidrar också till att vidmakthålla diskriminerande attityder mot de fattigaste och mest sårbara i samhället. Rapportören konstaterar att även om staters förbud mot tiggeri och vissa andra beteenden som förknippas med att ”leva på gatan” är till synes neutrala så visar studier att myndigheter riktar

[84] Mål 14065/15. Se även kap. 4 där utredningen behandlar målet.
[85] DO: s promemoria dnr. 2024/6398 (24-12-03) och kompletterande yttrande 2024-12-09.
[86] Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, barnkonventionen, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
[87] DO: s promemoria dnr. 2024/6398 (24-12-03) och kompletterande yttrande 2024-12-09.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

in sig på de som lever i fattigdom, särskilt hemlösa personer. Denna oproportionerliga tillämpning strider enligt rapportören mot statens skyldighet att garantera likabehandling och icke-diskriminering vid tillämpningen av alla lagar och policys."[88]

DO sammanfattar sina slutsatser om ett eventuellt tiggeriförbud enligt följande. "Beroende på hur ett tiggeriförbud utformas och tillämpas kan det riskera att utgöra en kränkning av principen om likabehandling och icke-diskriminering. Det gäller främst diskriminering på grunderna socioekonomisk ställning och ras eller etnicitet. Det illustreras av ett tredjepartsyttrande från det europeiska nätverket av nationella institutioner för mänskliga rättigheter, ENNHRI, till Europadomstolen i målet Dian mot Danmark som gällde ett klagomål om tiggeriförbud i dansk lagstiftning. I yttrandet framgår för perioden 2012–2022 att det fanns 281 fällande domar som rörde 217 personer, varav sex procent av domarna gällde danska medborgare och 94 procent rörde personer med annat medborgarskap och mer specifikt 63 procent rörde rumänska medborgare."

Utifrån ett diskriminerings- och likabehandlingsperspektiv finns, enligt DO, starka skäl mot att införa ett nationellt tiggeriförbud. Ett sådant förbud riskerar att komma i konflikt med de diskrimineringsförbud som följer av Sveriges internationella åtaganden.[89]

3.6 Människohandel

Sveriges skyldigheter att förebygga och bekämpa människohandel följer bland annat av Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och direktivet om människohandel, kallat människohandelsdirektivet.[90] Varje nation ska utifrån dessa rättsakter anta lagstiftning eller andra åtgärder för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Det består av en trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd, tillgång till akut sjukvård, hjälp med översättning och tolkning, rådgivning och upplysning om lagliga rättigheter, biträde i brottmålsförfarande och tillgång till utbildning för barn. Brottsoffrets behov av

[88] A. a.
[89] DO: s promemoria med dnr. 2024/6398 (24-12-03) och kompletterande yttrande (2024-12-09.)
[90] Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF,

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

trygghet och skydd ska beaktas. Det finns även bestämmelser om bland annat betänketid och ett tryggt återvändande.

3.6.1 Jämställdhetsmyndighetens uppdrag om människohandel

Ansvaret att främja arbetet mot prostitution och människohandel regleras i 4 § förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Av p. 3 nämnd förordning anges att myndigheten på nationell nivå ska samordna arbetet mot prostitution och *människohandel för alla ändamål*, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Arbetet är organiserat inom en särskild enhet på Jämställdhetsmyndigheten, Nationell samordning mot prostitution och människohandel (NSPM).

NSPM har utarbetat en manual som stöd för myndigheters arbete med personer som bedömts vara utsatta för människohandel. Manualen är stöd för hela processen. Vid sidan om det praktiska stödarbetet arbetar NSPM med kunskapsspridning och att utveckla metoder.

3.6.2 Det konkreta människohandelsarbetet

Människohandel sker i olika former och för olika ändamål. Tiggeri omfattas av uttrycket av uttrycket ”*människohandel för alla ändamål*” enligt 4 § p. 3 förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Det finns en stor risk för tiggare att utsättes för människohandel och arbetskraftsexploatering med dåliga villkor. Kvinnor och barn samt personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta. Människohandeln sker i ursprungsländer, transitländer och destinationsländer. Det handlar om länder som offren kommer ifrån och passerar tills de kommer till destinationslandet där de utnyttjas. Sverige är enligt rapporten framför allt ett transit- och destinationsland.[91] Den digitala arenan för sexuell

[91] https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

exploatering och arbetskraftsexploatering har efterhand vuxit sig allt starkare.[92]

Arbetet mot människohandel bedrivs av flera myndigheter som socialtjänsten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvården, Migrationsverket och Arbetsmiljöverket. Även organisationer från civilsamhället är viktiga aktörer i arbetet mot människohandel.

Polismyndighetens spaningsinsatser spelar en avgörande roll för att myndigheter ska kunna ge personer som är offer i människohandel stöd och skydd. Samarbetet är särskilt betydelsefullt i den uppsökande verksamheten för att fler utsatta personer ska kunna identifieras och för att myndigheten ska kunna ge personer som är offer i människohandel stöd och skydd. Vidare bedriver polisen spaning och utredning inom ramen för förundersökningen bland annat genom att säkra teknisk bevisning och hålla förhör. Berörda myndigheter och aktörer behöver vinna det potentiella brottsoffrets förtroende, kunna göra ingripanden och skaffa hjälp från socialtjänsten.[93]

På NSPM finns regionkoordinatorer som ansvarar för att samordna och ge myndigheter stöd i denna process. De är anställda av socialtjänsten i olika kommuner och tillhör Polismyndighetens sju regioner. Regionkoordinatorerna får ofta kännedom om att någon kan vara utsatt för människohandel genom att personen kontaktar myndighetens stödtelefon. De arbetar också själv med att bistå personer som antas vara utsatta för människohandel och har således egna individärenden. Det behövs såväl akut som långsiktigt skydd under rättsprocessen.[94]

Sedan 1 augusti 2022 kan socialnämnder ansöka om betänketid för personer som är offer för människohandel och inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige. Betänketiden på 30 dagar gör det möjligt för brottsoffret att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna ta ställning till medverkan i rättsprocessen. Det är socialnämnden som lämnar in ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverket fattar beslut i dessa ärenden.[95]

[92] Polismyndighetens lägesrapport 25.
[93] Polismyndigheten genom tillförordnad expert.
[94] A.a.
[95] www.migrationsverket.se.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.6.3 Regionkoordinatorernas erfarenheter

Avsnittet sammanfattar viss information från NSPM:s webb och vad regionkoordinatorerna framfört om sitt praktiska arbete.

Regionkoordinatorerna har stor erfarenhet av att arbeta med romer. Det är en sårbar grupp som syns i samhället. Barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta. Den som avser att exploatera någon i tiggeri söker efter personer som inte har några alternativ och därför är ett lätt byte för människohandlaren. Bland barnen är det ofta flickor som tilldelas uppgiften att tigga medan pojkarna tvingas in i kriminalitet.[96] Ofta är tiggarna samtidigt utsatta för annan exploatering exempelvis sexuella ändamål.

Regionkoordinatorerna tar varje år fram en statistikrapport om resultatet av deras arbete. Rapporten innehåller antalet ärenden kategoriserade som sexuella ändamål, kriminalitet, tvångsäktenskap, hushållsarbete, arbetskraft, tiggeri och organhandel. I den senaste rapporten[97] för 2023 var tvångsarbete vanligast jämfört med att sexuella ändamål tidigare år varit störst. Totalt rörde det sig 414 personer/ärenden, av vilka 35 var barn, som bedömts utsatta för människohandel eller människoexploatering. 8 ärenden rörde tiggeri: en man, fyra flickor och tre pojkar. De flesta barn kom från Rumänien. Det är ovanligt att svenska medborgare som tigger är utsatta för exploatering i tiggeri utan det rör sig om andra exploateringsformer; dock ökade andelen svenska medborgare som tigger jämfört med tidigare år. Det var också nytt att fyra barn var med i denna grupp.

Det finns en del domar om brott mot människohandel i tiggeri från 2016–2018. Domarna gäller EES-medborgare primärt från Rumänien, Bulgarien och Moldavien.

[96] Möte med Jämställdhetsmyndigheten 24-11-06.
[97] Statistikrapport-regionkoordinationerna 24-05-07.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3.6.4 Lagföringen av människohandel i tiggeri

Åklagarmyndigheten ansvarar för förundersökningen och den straffrättsliga processen. Uppgifterna i detta avsnitt har lämnats av en åklagare[98]med flerårig erfarenhet av lagföringen med brotten människohandel.[99]

Arbetet med att utreda och lagföra personer som misstänks vara utsatta för människohandelsbrott i tiggeri sker i samarbete med regionkoordinatorerna och myndigheter. Regionkoordinatorerna är ett viktigt stöd för alla inblandade både offer och myndigheter. Utredningsarbetet är ofta omfattande och förutsätter kunskap om tiggarnas kulturella och sociala bakgrund för att man ska kunna nå framgång med åtal. Sexköpslagen har haft en avgörande betydelse för utredningarna och lagföringen av människohandelsbrotten.

Tiggeri i Sverige blev vanligt i samband med Schengenavtalet.[100] I samband med Rumäniens och Bulgariens inträde i EU 2007 kom många romer från Rumänien och Bulgarien för att tigga till sin försörjning. En rumänsk eller bulgarisk tiggare tjänade då cirka 500 kronor per dag genom att tigga. Det motsvarar 15 000 kronor per månad och är dubbelt så mycket som lönen var i hemlandet. I nuläget är det 150 kronor per dag vilket beror på att svenskarna inte längre har kontanter.

Det finns en lång tradition hos romer som levt som slavar där någon person äger tiggaren. Ofta är det mannen i familjen eller släkten som bestämmer och administrerar tiggeriet. Det är familjegrupper eller frivilliga sammanslutningar som organiserar sig och kommer hit. Det ska helst finnas en person med kroppslig funktionsnedsättning som exempelvis är rullstolsburen eller har vanställda fötter eller är blind. Mannen i familjen eller sällskapet äger

[98] Möte med åklagare 24-12-09 som har lång erfarenhet primärt från Göteborgs polisdistrikt men även andra polisdistrikt. Se även dom meddelad av Göteborgs tingsrätt i mån. nr B13425-15.
[99] Människohandelsbrotten redovisas i kap. 4.5.1 och 4.5.2.
[100] Schengenavtalet undertecknades den 14 juni 1985 av Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. Länderna enades därmed om att gradvis avlägsna gränskontrollerna vid sina inre gränser och införa fri rörlighet för alla medborgare i de undertecknande länderna, övriga EU-medlemsstater och vissa länder utanför EU. Schengenkonventionen kompletterar avtalet med närmare regler och skyddsåtgärder för området utan inre gränskontroller. Konventionen undertecknades av samma fem länder den 19 juni 1990 och trädde i kraft 1995. Schengenavtalet och Schengenkonventionen, samt tillhörande avtal och regler, utgör tillsammans Schengenregelverket, som sedan 1999 är en del av EU:s lagstiftning. Lissabonfördraget skapade ett ”område utan inre gränser där fri rörlighet för personer säkerställs som” ett EU-mål. I dag är 27 europeiska länder, däribland 23 av de 27 medlemsstaterna och de fyra länderna i Europeiska frihandelssammanslutningen – Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz – en del av Schengenområdet.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

denna person. Det handlar om en form av slaveri och tiggaren blir utplockad och ägandeförhållandet tatueras in i personen som tvingas tigga. Tiggeriet sker 09.00–21.00 mot att den person som tigger i gengäld får kost och logi som kan vara en plats i bilen, under ett träd, eller en madrass på marken. Alla i familjen eller sammanslutningen delar på maten, men den som administrerar har bättre boende.

Bland romer finns sedan lång tid uttalade maktförhållanden. Det handlar om att mannen eller ”herren” bestämmer över tiggaren som underordnar sig och inte har tankar om frivillighet. Personen som tigger ser inte sig som otillbörligt utnyttjad utan att det är hans eller hennes roll i familjen eller släkten. Många som blivit utvalda för att tigga är personer med fysiska funktionsnedsättningar som dessutom ofta har svåra kognitiva besvär. Många är analfabeter eller har gått kort tid i skolan. Tiggaren är en i hierarkin och i denna värld finns inte datum, eller årstider utan man lever på ett annat sätt.

Numera finns det få tiggare beroende på det kontantlösa samhället. En tiggare tjänar högst 150 kr/dag vilket gör att det inte längre är lönsamt att tigga för att göra affärer. Det finns några tiggare som har etablerat sig och därför är kvar. Förr kunde man tjäna mycket pengar och till och med bygga hus. Antalet tiggare har markant minskat vilket märks på gator och torg. Människohandel hittar alltid nya vägar men romer som tigger har inte längre anledning komma hit.

Tidigare var det svårt att få fällande domar i Sverige. Domstolarna förstod inte problemen med maktstrukturerna och den som tiggde accepterade att han eller hon var underordnad och inte kände sig utnyttjade. För dem var det normalt. Domstolarna har snävat in begreppet människohandel på ett sätt som inte görs i Europa eller av Europadomstolen, och fokuserar på bevisningen vad gäller otillbörligt utnyttjande. Då faller hela åtalet. Det har blivit enklare med brottet människoexploatering eftersom det räcker med att leda i bevis att tiggaren har exploaterats.

Vid en kriminalisering av tiggeri är det straffrättsligt inte möjligt att anhålla och häkta en person som tigger om straffet är böter. Det väcker frågan om man ska förverka de pengar som finns i muggen? Det skulle leda till avvägningsproblem. Med tanke på att det inte kommer några som vill tigga i Sverige finns det ingen anledning att kriminalisera, möjligen skulle kommuner kunna få mandat att an-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

ordna vissa platser för tiggeri. Det finns en del domar framför allt från 2015–2017.[101]

3.6.5 Statistik över brotten människohandel i tiggeri

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Brå har på utredningens önskemål redovisat statistik[102] över antalet anmälningar vad gäller brotten människohandel inkluderande brottet människoexploatering för 2021–2023.

Brå har meddelat att det inte varit möjligt att lämna uppgifter om antalet *domar* specifikt för formen tiggeri.[103]Skälet är att statistiken över domar Brå visar brottet människohandel i sin helhet utan att formerna anges. Det är således brotten i sin helhet utan syfte som visas i statistiken. Brå meddelade också att det för samma period inte hade fattats några beslut om att väcka åtal för brottet människohandel i tiggeri.

Däremot var det möjligt för Brå att ange antalet *anmälningar* om misstänkt människohandelsbrott specifikt för tiggeri. I det följande visas siffror hämtade från denna statistik hos Brå över antalet anmälningar om misstänkt brott mot människohandel i tiggeri perioden 2021–2024

- 2021 gjordes 24 anmälningar om människohandelsbrott i tiggeri, varav 20 rörde barn. Av dessa vidtogs någon utredningsåtgärd i 22 fall. Samtliga anmälningar skrevs av, vilket betyder att ett beslut som avslutar handläggningen av en brottsmisstanke.
- 2022 gjordes 11 anmälningar varav 2 rörde barn. I 4 fall vidtogs någon utredningsåtgärd som rörde vuxna och 4 kap. 1 a § brottsbalken. Samtliga skrevs av.
- 2023 gjordes 8 anmälningar varav 2 rörde barn. Av dessa vidtogs någon utredningsåtgärd i 2 fall. Båda gällde vuxna och skrevs av.

[101] Se dom meddelad av Göteborgs tingsrätt i mån. nr B13425-15.
[102] Dokumentation från Brottsförebyggande rådet 24-12-11 och 25-02-06.
[103] Uppgifter om antal domar för denna period har i stället lämnats av Polismyndighetens förordnade expert. Under perioden har tre domar avkunnats: B1515-23 meddelad av Jönköpings tingsrätt 2023-05-23, B12960-21, B12961-21, båda av Göteborgs tingsrätt 2021-09-28, resp. 2021-09-30) plus en som ogillades av Värmlands tingsrätt i B5936-22 meddelad 2023-03-06.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

- Den preliminära statistiken för 2024 är 12 anmälningar om människoexploatering i tiggeri och grovt tiggeri. Dessa handlar om 10 vuxna och i 9 fall är det grovt tiggeri (varav 2 är barn).

Polismyndighetens lägesrapporter för 2024–2025

Av 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska myndigheten senast den 15 december varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 1) redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige 2) lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. I detta avsnitt redovisas viss statistik över misstänkta människohandelsbrott från Polismyndighetens rapport för 2024–2025. Rapporterna avser uppgifter två år tillbaka.

Av lägesrapporten för 2024 framgår att det 2022 anmäldes fyra misstänkta människohandelsbrott i tiggeri för 2022. Det var en ökning jämfört med lägesrapporten 2023 (som avser 2021) då inga fall av tiggeri med vuxna anmäldes. Däremot visar statistiken att det fanns åtta fall av människohandelsbrott i tiggeri med barn. Det hade inte gjorts några anmälningar av människoexploatering i tiggeri. Polismyndighetens slutsats är att det låga antalet anmälningar beror på en kombination av orsaker såsom minskad kontanthantering, otillräcklig kunskap om nätverken inom tiggeri och att upptäcka och hantera tiggeri inte varit en prioriterad uppgift.[104]

Av lägesrapporten 2025 framgår att det 2023 anmäldes ett fall av människohandel i tiggeri. Vidare anmäldes fem fall av vuxna och två barn av människoexploatering i tiggeri. De flesta som utsattes för exploatering i tiggeri kom från Rumänien.[105]

Jämställdhetmyndighetens uppföljning av människohandelsbrotten

I en rapport som gjorts på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten finns en översikt över människohandelsbrotten. Rapporten redovisar också statistik för 2018–2023 över antalet 1) anmälningar, 2)

[104] Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 24. Polismyndigheten.
[105] Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 25. Polismyndigheten.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

åtal och 3) domar för brottet människohandelsexploatering. Några resultat är av särskilt intresse för utredningens uppdrag.[106,107]

Statistik över antalet anmälningar, åtal och domar i fråga om exploatering i arbete respektive tiggeri 2018–2023 visas i tabell 2. Antalet anmälningar av exploatering i arbete är betydligt högre än vad gäller exploatering i tiggeri. Däremot är andelen åtal och domar betydligt högre vid exploatering i tiggeri än andelen åtal och domar vid exploatering i arbete.

Tabell 3.2 Statistik över antalet anmälningar, åtal och domar i fråga om exploatering i arbete respektive tiggeri 2018–2023

	Exploatering i arbete	Exploatering i tiggeri
Anmälningar:	385	42
Åtal	7	10
Dom	2	7

Källa: Jämställdhetsmyndigheten.

Resultaten kan tolkas som att exploatering i tiggeri har fungerat bättre när det gäller lagföring och domstolsprövningen jämfört med exploateringsformen arbete. Domstolen har i samtliga tiggerifall bedömt att det har varit integritetskränkande omständigheter, men inte i något av fallen med exploatering i arbete. Dock är det viktigt att erinra om att andelen fall av arbetskraftsexploatering som varit föremål för domstolsprövning är betydligt lägre än andelen exploatering i tiggeri. Bestämmelsen om brott mot människohandelsexploatering har hittills fungerat bättre vad gäller formen tiggeri än formen arbete.

[106] Labour-exploitation-criminal-cases-overview.pdf.
[107] I en rapport cape-iii-report_20240607.pdf. från Jämställdhetsmyndigheten granskas för åren 2018–2023 sju fall av arbetskraftsexploatering enligt 4 1 a § och 1 b § brottsbalken om prövats av domstol. Det fanns ett åtal om exploatering i tiggeri som avgränsades bort i granskningen.

4 Gällande rätt

I detta kapitel redovisas regler i konventioner och författningar samt praxis. Avgränsningen utgår från direktivet att lämna ett författningsförslag om ett nationellt tiggeriförbud och dess konsekvenser. Tiggeri är nära kopplat till myndighetsutövning i olika situationer och platser riktad mot den person som tigger. Kapitlet tar upp regler som aktualiseras i dessa situationer. Det handlar om rätt att vistas och uppehålla sig i Sverige, vad och vilka villkor som gäller för allmän ordning och säkerhet, mänskliga rättigheter särskilt rätt till privat- och familjeliv, förebygga och bekämpa människohandel, bistånd och barns skydd, hälso- och sjukvård samt utbildning.

4.1 Internationella och europeiska åtaganden

Avsnittet ger en överblick av några betydelsefulla konventioner för utredningens direktiv och uppdrag. Ett fåtal centrala artiklar tas upp. De kommer att behandlas vidare längre fram i kapitlet.

4.1.1 Förenta nationernas konventioner

De internationella åtagandena för mänskliga rättigheter utgår från Förenta nationernas (FN) universella förklaring om de mänskliga fri- och rättigheterna från 1948. Där fastställs att de grundläggande mänskliga rättigheter och allas inneboende värdighet skyddas universellt. Grunden att få lämna sitt land och återvända dit framgår av artikel 13 p. 2 i förklaringen. FN har därefter antagit flera för Sverige bindande konventioner med olika slags rättigheter som aktualiseras för personer som ägnar sig åt tiggeri, oavsett deras medborgarskap eller rättsliga status. Det handlar bland annat om rätt till likabehand-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

ling, förbud mot diskriminering på olika grunder, förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel. Vissa grupper av personer bedöms särskilt utsatta för kränkningar av de mänskliga fri- och rättigheterna. Det gäller framför allt barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättningar. Rättigheterna med anknytning till utredningens direktiv och uppdrag finns framför allt i: Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering 1965, Konventionen om politiska och mänskliga rättigheter 1966, Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor 1979, Konventionen om barnets rättigheter från 1989[1] samt Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från 2006. I Palermoprotokollet som är FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor finns åtaganden särskilt för kvinnor och barn. Palermoprotokollet utgör grunden för människohandelsdirektivet.[2] Detta behandlas i avsnitt 4.5.1.

Tvister mellan stater i enlighet med folkrätten avgörs av Internationella domstolen (the International Court of Justice, ICJ). Domstolen är FN:s främsta juridiska organ och belägen i Haag.

4.1.2 Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

På europeisk nivå regleras mänskliga rättigheter i den Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna från 1950 (Europakonventionen)[3] och Europeiska unionens rättighetsstadga (EU-stadgan) från 2000.

Europakonventionen är ett internationellt fördrag med syfte att skydda de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inom Europas gränser. Alla 46 länder i Europarådet är parter i konventionen, varav 27 är medlemmar i EU. Genom konventionen inrättades den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) med uppgift att skydda enskilda personer från kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Var och en vars rättigheter enligt konventionen har kränkts av en konventionsstat får

[1] Artiklarna 1–42 är svensk lag från 2020.
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.
[3] Förankrad i 2 kap. 19 § regeringsformen: Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. *Lag (2010:1408)*.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

vända sig till domstolen.[4] Flera av konventionens artiklar kan aktualiseras inom ramen för utredningens uppdrag, och vissa har direkt bäring på övervägandena om ett nationellt förbud mot tiggeri. Det gäller artiklarna 8, 10 och 14 som i nämnd ordning skyddar rätten till privatlivet och familjen, rätten att uttrycka sig och förbud mot diskriminering. Dessa artiklar har åberopats i rättsfallen som behandlas i avsnitten 4.4.1–4.4.2.

Inom EU används grundläggande rättigheter för begreppet mänskliga rättigheter. När Lissabonfördraget undertecknades 2009 fastställdes rättigheterna i EU-stadgan[5] och blev rättsligt bindande för alla medlemsstater. Införandet av stadgan motiverades av att den till skillnad från Europakonventionen ger EU:s medborgare ett stärkt skydd mot åtgärder från EU:s institutioner. EU-stadgan har också artiklar som inte återfinns i Europakonventionen, exempelvis artikel 16 om näringsfrihet eller artikel 41 om god förvaltning, med aktinsyn, motiveringsskyldighet och rätt till skadestånd. Stadgan har därför inneburit ett utvidgat rättighetsskydd inom unionen.[6]

EU-stadgan är som huvudregel tillämplig när EU, dess myndigheter och institutioner agerar. EU och dess medlemsstater är samtidigt bundna av folkrättsliga regler och internationellt ansvar.[7] EU-domstolen övervakar att EU-lagstiftningen, både primär- och sekundärrätt, tolkas och tillämpas lika i medlemsstaterna.

Rättigheterna i EU-stadgan och Europakonventionen har stora likheter samtidigt finns viktiga skillnader. Vid prövningen har den reglering som ger det starkaste skyddet företräde och kan åberopas av den enskilde.[8]

Både Europakonventionen och EU-stadgan innehåller skydd för enskildas personuppgifter. Artikel 8 Europakonventionen fastslår den enskildes rätt till sitt privatliv som innebär att ingen ska behöva utsättas för godtyckliga eller olagliga inskränkningar i sitt privatliv. I EU-stadgan beskrivs i artikel 8 denna rätt som att var och en har

[4] eur-lex.europa.eu.
[5] Rättighetsstadgan tillkom i december 2000, men blev rättsligt bindande 2009 genom undertecknandet av Lissabonfördraget.
[6] Nergelius, J. Svenska institutet för europapolitiska studier, EU:s rättighetsstadga 20 år: Vad har den åstadkommit?
[7] Lebeck, C. EU:s rättighetsstadga.
[8] Prop. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (1993/94:117) s. 39. Det finns även grundlagsskydd för den enskildes personuppgifter och privatliv i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Där anges att ”var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden”.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

4.1.3 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Att dataskyddsförordningen är en EU-förordning innebär att den i alla delar är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen syftar dels till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter särskilt skydd vid behandling av personuppgifter, dels att genom en likvärdig skyddsnivå i medlemsstaterna säkerställa ett fritt flöde inom unionen.[9] Den gäller för helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. En personuppgift avser varje upplysning som direkt eller indirekt kan knytas till en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Förordningen förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser och påminner i dessa delar om ett direktiv. Vad gäller behandling av personuppgifter i samband med ett nationellt tiggeriförbud är utlänningsdatalagen (2016:27), brottsdatalagen (2018:1177), polisdatalagen (2010:361) samt ett antal registerförfattningar av relevans. Exempelvis kan Polismyndigheten behöva använda dataskyddsförordningen för att behandla personuppgifter för vissa vidtagna åtgärder och polisdatalagen för andra. Det är syftet med behandlingen som avgör vilket regelverk som är tillämpligt.

Personuppgifter som kan komma att behandlas med anledning av ett polisingripande av någon som tigger av störningsskäl eller på grund av ett förbud kan ha karaktären av känslig natur. I artikel 9 punkten 1 stycket dataskyddsförordningen finns en uppräkning av känsliga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse upp. Vidare

[9] Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen eller EU:s dataskyddsförordning. Från och med den 25 maj 2018 trädde dataskyddsförordningens bestämmelser i kraft.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

anges exempelvis uppgifter om hälsa eller en persons sexualliv eller sexualitet. Artikeln fastslår att det är förbjudit att behandla känsliga uppgifter om inte den registrerade lämnat samtycke till behandlingen enligt punkten 1. Oftast finns även annan grund för behandling av känsliga personuppgifter.

4.2 Den fria rörligheten

Artikel 13 FN:s allmänna konvention om mänskliga rättigheter anger att var och en får röra sig fritt och flytta inom och lämna sitt land. FN har därefter antagit flera konventioner om mänskliga rättigheter.

Rättigheten att få röra sig fritt i EU:s medlemsstater framgår av artikel 45 EU-stadgan om grundläggande rättigheter om rörlighets- och uppehållsrätt. Med denna rättighet som grund antog Europaparlamentet och rådet den 29 april 2004 det så kallade rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet innehåller i huvudsak obligatoriska regler för medlemsstaterna.

Det innebär att varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Rättigheterna kan enligt fördragen även medges tredjelandsmedborgare, dvs. en person som är bosatt utanför Europa, under förutsättning att han eller hon lagligen är bosatt inom en medlemsstat. Avsikten är att unionsmedborgare (och tredjelandsmedborgare) ska kunna röra sig mellan medlemsstaterna i princip lika fritt som när medlemsstaternas medborgare flyttar och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna.

Den fria rörligheten kan enbart begränsas oavsett medborgarskap av hänsyn till den allmänna ordningen, säkerhet eller hälsa. Vidare får en begränsning inte åberopas av ekonomiska skäl. Detta framgår av artikel 27 1 p nämnt direktiv. Vidare framgår av p. 2 samma artikel att åtgärderna ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande grundas på den enskildes beteende samt att det måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.2.1 Utlänningslagen (2005:716)

Rörlighetsdirektivet har i svensk rätt införts i utlänningslagen. Ett centralt begrepp i lagen är utlänning med vilket avses en person som inte är svensk medborgare. Av förarbeten till 1954 års utlänningslag framhålls den juridiska skillnaden och likheten på följande sätt:

> Endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige. Å andra sidan borde det finnas en reglering i lag av utlänningarnas rättigheter i dessa hänseenden för att förhindra en godtycklig behandling och för att ge dem en så tryggad ställning som möjligt.

En EU-medborgare eller en EES-medborgare är medborgare i en EU-medlemsstat eller i en stat som tillhör EES-området (Island, Liechtenstein och Norge) samt även medborgare från Schweiz. Alla EU-medborgare är därför EES-medborgare.[10]

Allmänt gäller att en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska ha pass och uppehållstillstånd vid vistelse mer än tre månader. Uppehållstillståndet kan var tidsbegränsat eller permanent.[11] Rörelsedirektivet fick till följd att kravet på uppehållstillstånd för EES-medborgare togs bort och ersattes av uppehållsrätten. Det finns inget som hindrar att en utlänning som är EES-medborgare ansöker om uppehållstillstånd.

Bestämmelserna om uppehållsrätt finns i 3 a kapitlet utlänningslagen[12] och utlänningsförordningen (2006:97). Det gäller även likställda som exempelvis make/maka eller partner i ett registrerat partnerskap till en EU-medborgare, och släktingar i rakt nedstigande led under 21 års ålder. Av 3 b kapitlet framgår förutsättningarna för personer från Storbritannien att vistas och uppehålla sig i Sverige.

Artikel 4 rörlighetsdirektivet anger att varje unionsmedborgare som vill lämna en medlemsstat och resa till en annan ska ha ett giltigt identitetskort eller pass. I direktivet görs skillnad på uppehållsrätt som varar i högst tre månader och uppehållsrätt för längre tid än tre månader.[13] För att ha rätt att vistas i en annan medlemsstat i

[10] 1 kap. 3 a och 3 b § § utlänningslagen (2005:716) och 1 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Även familjemedlemmar till svenska medborgare som utövat sin rätt till fri rörlighet omfattas.
[11] 2 kap. 1, 2–4 §§ utlänningslagen.
[12] EES-medborgare från Schweiz omfattas inte av uppehållsrätt efter tre månader utan måste ansöka om uppehållstillstånd.
[13] Artikel 6 och 7 rörlighetsdirektivet.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

mer än tre månader måste EES-medborgaren uppfylla ett antal kriterier.[14]

Under de första tre månaderna bör personen som utövar sin rätt till fri rörlighet inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Det finns inga krav på medel till försörjning.[15] Under dessa månader kan personen inte ställa några direkta motkrav på den mottagande medlemsstaten angående likabehandling.[16]

När det gäller uppehållsrätt för längre tid än tre månader ska EES-medborgaren uppfylla vissa villkor.[17] I 3 a kap 3 § utlänningslagen definieras uppehållsrätten som en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Av bestämmelsen framgår att en EES-medborgare har uppehållsrätt[18] om han eller hon vistats i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd och uppfyller vissa krav som framgår nedan:

- är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
- har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
- är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
- har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Uppehållsrätten i utlänningslagens mening är en rätt som inträder automatiskt efter tre månader och förutsätter inte någon prövning. Uppehållsrätten existerar så länge villkoren är uppfyllda i enlighet med enligt 3 a 5 § utlänningslagen. En EES-medborgare kan ha

[14] Artikel 7 rörlighetsdirektivet.
[15] Skäl 10 rörlighetsdirektivet.
[16] Artikel 24 p. 2 rörlighetsdirektivet. Nationella myndigheter kan föreskriva att personerna i fråga inte ska ha rätt till socialt bistånd under de tre första månaderna, prop. 2005/06:77, s. 72–73.
[17] Artikel 7 rörlighetsdirektivet.
[18] Kallas även primär uppehållsrätt.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

uppehållsrätt på olika grunder under olika tider. Utlänningar som inte är EES-medborgare och vistas i Sverige behöver ansöka om uppehållstillstånd. Uppehållsrätten är i sig självt rättighetsbärande och skiljer sig därför från uppehållstillståndet som förutsätter en prövning av Migrationsverket.[19]

Familjemedlemmar och tredjelandsmedborgare

Rätten att vistas i Sverige för en familjemedlem till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt enligt artikel 7.1 d och 7.2 i rörlighetsdirektivet och 3 a kap. 4 § utlänningslagen, kallas för sekundär uppehållsrätt. Av skäl 5 i ingressen till rörlighetsdirektivet framgår att det är för att säkerställa att varje unionsmedborgare kan utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som även familjemedlemmar beviljas denna rätt.[20] En medföljande eller anslutande familjemedlem till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt kan således ha sekundär uppehållsrätt som familjemedlem till EES-medborgaren. Både EES-medborgare och tredjelandsmedborgare kan ha sekundär uppehållsrätt. En familjemedlem kan bara härleda sekundär uppehållsrätt från en EES-medborgare som har primär uppehållsrätt. Sekundär uppehållsrätt kan inte härledas från en EES-medborgare som själv har sekundär uppehållsrätt. Ett tillägg är att även tredjelandsmedborgare som antingen förvärvar permanent uppehållsrätt eller bibehållen uppehållsrätt kan emellertid anses ha en primär uppehållsrätt. Detta eftersom de då har uppehållsrätten uteslutande på personlig grund.[21]

4.2.2 EES-medborgare registreras inte i Sverige

Enligt artikel 8.1 rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna införa registreringskrav för unionsmedborgare vid uppehåll som överstiger tre månader.

Tidigare ansvarade Migrationsverket för registreringen av EES-medborgare med uppehållsrätt som avsåg att stanna i Sverige längre än tre månader.[22] Registreringen bedömdes tillgodose behovet av

[19] Prop. Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (2013/14:81) s. 19.
[20] Ds *Rörlighetsdirektivet och dess genomförande* (2012:60) s. 43.
[21] www.skatteverket.se.
[22] Ds *Rörlighetsdirektivet och dess genomförande* (2012:60) s. 41.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

individuell utlänningskontroll och göra det möjligt att statistiskt bevaka migrationen till landet. Samtidigt fanns redan då uppgifter om att myndigheterna inom välfärdssystemen hade svårt att bedöma uppehållsrätten och gjorde olika bedömningar. Migrationsverket hade även till uppgift att stödja myndigheter i deras arbete med dessa prövningar.[23]

Vid uppföljning av rörlighetsdirektivet uttalade Migrationsverket att registreringen inte gav en rättvisande bild över antalet unionsmedborgare i Sverige och att en kontinuerlig avregistrering inte skedde när de lämnade landet. Migrationsverket menade också att uppehållsrätten inte är avgörande för att få vistas i Sverige och inte påverkar folkbokföringen samt inte är ett tillförlitligt underlag avseende inflyttningen till Sverige.

Kravet på registrering togs bort den 1 maj 2014 med motivet att det var bättre att myndigheter bedömde uppehållsrätten när en prövning aktualiserades.[24] Uppehållsrätten kom därför, och kommer alltjämt, att i stor omfattning att prövas när en EES-medborgare vänder sig till välfärdssystemet för att exempelvis ansöka om bistånd eller behöver hälso- och sjukvård.[25]

4.2.3 Begränsning av rörelsefriheten

I artikel 27 p 1 och 2 rörlighetsdirektivet framgår de allmänna principerna som gäller för begränsning av rörligheten. Begränsningar får endast ske med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa och åtgärder ska överensstämma med proportionalitetsprincipen. Åtgärder ska inte uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder som avvisning. Av p 2 andra stycket framgår också att den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheter i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn accepteras inte. Vidare finns ett särskilt skydd mot utvisning.

[23] Ds Rörlighetsdirektivet och dess genomförande (2012:60) s. 61.
[24] Prop. Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2005/06:77) s. 106.
[25] Se kap. 3 avsnitt om Migrationsverkets arbete med bedömningar av uppehållsrätt.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

I sammanhanget bör också nämnas att det finns ett generellt skydd mot avvisning. Ett beslut om avvisning ska fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter en utlännings ankomst till Sverige enligt 8 kap. 5 § utlänningslagen. Det gäller även för en utlänning som är EES-medborgare och vill ansöka om uppehållstillstånd i stället för att ha uppehållsrätt.

4.2.4 Avvisning och utvisning av EES-medborgare

Förutsättningar för avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar regleras i 8 kap. utlänningslagen. De olika grunderna beror på om EES-medborgaren vistats mindre eller längre tid än tre månader i Sverige.

I samma kapitel finns liknande bestämmelser för andra än EES-medborgare då kopplade till uppehållstillståndet. Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. Bestämmelser om utvisning på grund av befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen (2022:666) och av hänsyn till Sveriges säkerhet finns i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

För EES-medborgare finns särskilda regler om avvisning och utvisning under de första tre månaders vistelse och efter tre månader. Reglerna kan läsas motsatsvis som vilka krav som ställs på EES-medborgares under deras vistelse här. Grunderna är inte kopplade till att EES-medborgaren har begått brott och avvisas eller utvisas på den grunden.

Enligt 8 § första stycket får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan, om han eller hon saknar pass eller visering när det krävs en sådan handling för inresa eller vistelse i Sverige. Det får bara ske om utlänningen inte kan styrka sin identitet på annat sätt än med pass. En utlänning som har uppehållsrätt får inte avvisas enligt första stycket.

Avvisning är således möjlig de tre första månaderna om EES-medborgaren inte kan styrka sin identitet på sätt som krävs. I utlänningslagen är det inte särskilt reglerat vad som krävs för att uppfylla kraven på primär uppehållsrätt. Av lagkommentaren till 8 § framgår följande om detta krav.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Det åligger en EES-medborgare att styrka sin identitet och sitt medborgarskap om det råder tveksamhet om det rätta förhållandet. Detta gäller i motsvarande mån även familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare. Vid behov ska familjemedlemmarna också kunna styrka att de är familjemedlemmar till EES-medborgaren. Till bilden hör att en utlänning som är medborgare i en Schengenstat[26] och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat, normalt inte behöver ha pass vid inresa eller vistelse i landet. Vidare bör nämnas att ett identitetskort som har utfärdats av en behörig myndighet i en EES-stat eller i Schweiz för den som är medborgare i det utfärdande landet ska gälla som pass vid utlänningens ankomst till Sverige och under den tid som utlänningen har rätt att vistas här, se 2 kap. 17 § UtlF. Under hänvisning till artikel 5.4 i rörlighetsdirektivet anges i prop. 2005/06:77 att en person fritt bör kunna utnyttja alla de möjligheter som står till buds för att kunna styrka sin identitet samt sin ställning som berättigad till fri rörlighet i egenskap av EES-medborgare. Regeringen har beslutat om återinförd tillfällig inre gränskontroll fram till och med den 11 november 2024.[27] Och från och med 28 mars 2022 måste de flesta passagerare över 18 som reser med passagerarfartyg till Sverige från ett annat land visa giltig id-handling. Denna id-kontroll görs av färjerederierna och är inte en gränskontroll. Om en gränskontroll ska utföras så görs denna av polisen eller Kustbevakningen vid ankomst till Sverige. Till och med 31 december 2024 måste de flesta passagerare över 18 som reser med passagerarfartyg till Sverige från ett annat land visa giltig id-handling. Se promemorian Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg. Lagen (2024:70) om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige trädde i kraft den 1 mars 2024.[28]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får enligt 9 § avvisas under de tre första månaderna om denne visat sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453). En utlänning som har uppehållsrätt får inte avvisas enligt första stycket.[29] Bestämmelsen ligger i linje med direktivet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte

[26] Schengenstaterna bildar EU:s passfria område som skapades 1995. I området ingår alla EU-stater förutom Irland. Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein har valt att gå med och Cypern förväntas också ansluta.
[27] Gränskontroll vid den inre gränsen ska genomföras fr.o.m. den 12 maj 2025 t.o.m. den 11 november 2025. Regeringsbeslut 2025-04-30, Ju2025/01023.
[28] Prop. (2023/24:62), 2023/24: JuU1 och Friström, lagkommentar till 8 kap. 8 § utlänningslagen (JUNO) (besökt 2024-10-29).
[29] I 3 a kap. 1 § utlänningslagen har en EES-medborgare uppehållsrätt om han eller hon vistats i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd och uppfyller vissa krav som framgår av 3 a kap. 3 § samma lag.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

har uppehållsrätt, får enligt 10 § utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Bestämmelsen tar sikte på EES-medborgare som vistats mer än tre månader i Sverige och inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Enligt 11 § första stycket får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Vidare framgår av andra stycket att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare, som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan, enligt första stycket därefter får utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Av 12 § framgår att avvisning eller utvisning enligt 11 § bara får ske om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vidare får tidigare domar i brottmål inte i sig utgöra skäl för ett sådant beslut. Det får inte heller vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

Därefter följer bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid prövning av avvisning eller utvisning. För EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt[30] ska det vara särskilt motiverat med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. För barn ska det vara oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Detsamma gäller EES-medborgare som vistats i Sverige under de närmast 10 föregående åren.

Slutsatsen är att avvisning av EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare kan ske under de tre första månaderna på grunden att personen inte kan identifiera sig på det sätt som krävs, eller är en belastning för välfärdssystemet eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Utvisning kan aktualiseras om personen efter tre månader inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

[30] Som EU/EES-medborgare har du uppehållsrätt om du arbetar, studerar, driver eget företag eller har tillräckliga medel för din försörjning. Efter fem år har du permanent uppehållsrätt, källa Migrationsverket (besökt 11 november 2024).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.2.5 Inre utlänningskontroll och inre gränskontroll

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare ska kunna styrka sin uppehållsrätt eller sitt uppehållstillstånd. För andra utlänningar såsom tredjelandsmedborgare gäller också en skyldighet att visa att han eller hon vistas i Sverige på laglig grund. Det sker primärt genom uppvisande av pass eller med annan id-handling som kan styrka utlänningens identitet.

Enligt 9 kap. 9 utlänningslagen kan Polismyndigheten och vissa andra myndigheter göra inre utlänningskontroller. Kontrollerna syftar till att upptäcka personer som olovligen vistas i Sverige. Det gäller oavsett om personerna inte har gett sig till känna för myndigheterna, stannat kvar efter att ett tillstånd har gått ut eller undandragit sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Den inre utlänningskontroller får endast göras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Utlänningen ska på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige och lämna de uppgifter som myndigheterna begär.[31]

I 1 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden anges utökade befogenheter för polisen vid kontroll av vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångsställen på allmänna vägar. Utökade befogenheter innebär större möjligheter att kunna ingripa och genomföra inre utlänningskontroller och därmed att förebygga brott. Befogenheterna innebär också bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning.[32]

Med stöd av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna som grund beslutade regeringen i november 2015 att införa inre gränskontroller. Beslutet har förlängts flera gånger senast den 30 april 2025 när regeringen beslutade att gränskontroll vid den inre gränsen ska genomföras från och med den 12 maj 2025 till och med den 11 november 2025. Detta för att regeringen fortsatt gör bedömningen att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Vidare beslutade regeringen att lokaliseringen, omfattningen och utformningen av kontrollen ska fortsatt

[31] Prop. Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll (2023/24:12), s. 8–9.
[32] Sandén, Lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Kommentaren till 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-13).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

anpassas till vad som är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och inre säkerhet.[33]

4.2.6 Tiggeri som försörjningssätt

Riksdagens ombudsmän (JO) beslutade den 28 juni 2011 att rikta allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att 2010 ha avvisat utlänningar med motivet att de tiggde och ägnade sig åt dagdriveri.[34] Bakgrunden var att Polismyndigheten flera gånger samma år hade avvisat utlänningar som hade försörjt sig genom att tigga. Bland annat verkställdes ett avvisningsbeslut med stöd av 8 kap. 2 § utlänningslagen av 26 rumänska medborgare av skälet att de ”ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri”. Bestämmelsen anger att en utlänning får avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. I JO:s utredning framkom bland annat följande.

Av 4 kap. 19 § första stycket p. 1 1945 års utlänningslag angavs att en utlänning fick avvisas ”om han är zigenare[35] eller om han uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettlande eller att under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning.” Avvisning fick även ske, enligt punkten 2 samma lagrum, om det kunde antas att utlänningen inte hade för avsikt eller saknade möjlighet ”att ärligen vinna sin försörjning”.

År 1951[36] föreslogs en ny utlänningslag, som trädde i kraft 1954, i vilken den tidigare reglering som tog sikte på zigenare och bettlare, gatumusikanter med flera togs bort. Den allmänna bestämmelsen med krav på att utlänningen ärligen skulle kunna försörja sig behölls. Av förarbetena[37] framgår att det framöver inte skulle finnas några särregler för zigenare utan att de skulle behandlas på samma sätt som andra utlänningar, dvs. i förekommande fall avvisas enligt den allmänna bestämmelsen.[38]

---

[33] Regeringsbeslut 2025-04-30, Ju2025/01023.
[34] JO:s dnr. 6340–2010 s. 1.
[35] Avseende uttrycket zigenare se fotnot 18.
[36] SOU 1951 :42 s. 191.
[37] Prop. 1954 :41 s. 93.
[38] JO:s dnr. 6340–210 s. 5.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

JO gjorde följande uttalande i sitt beslut.

> Som redogörelsen för den rättsliga regleringen visar har det sedan 1954 inte förelegat laglig grund för att från Sverige avvisa vad som då kallades zigenare, och inte heller gatumusikanter. Även tiggeri försvann vid denna tid som uttrycklig avvisningsgrund, varvid förarbetena dock lämnade en öppning för avvisning av den som uppenbarligen hade för avsikt att söka sitt uppehälle genom bettleri, dvs. tiggeri. Utöver detta fanns den beskrivna regleringen om lösdrivare, som innebar att vissa former av lösdriveri i praktiken var jämställda med kriminalitet. Redogörelsen för den rättsliga regleringen visar vidare att den åberopade avvisningsgrunden, när saken undersöktes under 1970-talet, hade använts ytterst lite och då sällan eller aldrig med hänvisning till att utlänningen skulle komma att ägna sig åt tiggeri. I samband med att behovet av bestämmelsen därefter övervägdes var det som framgått andra företeelser än tiggeri som föranledde att den fick kvarstå. Såvitt framkommit har det efter 1954 inte tillförts något rättskällematerial som pekar på att bestämmelsen skulle åsyfta den som kan antas komma att tigga under sin vistelse i Sverige.

I beslutet framhålls kravet på lagstöd för att kunna avvisa någon och att skälen ska omfattas av bestämmelsens ordalydelse. Vidare framgick att utvecklingen på fri- och rättighetsområdet har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet samt att inskränkningar i uppehållsrätten inte får vara diskriminerande. JO fann mot den bakgrunden att tiggeri inte är otillåtet enligt svensk lag och det gäller än mindre dagdriveri. Avvisningen saknade därför stöd i utlänningslagen.

4.3 Ordningslagen (1993:1617)

Ordningslagen innehåller fem kapitel. Tredje kapitlet syftar till att trygga den allmänna ordningen och säkerheten på allmänt tillgängliga områden och utrymmen som används för samfärdsel i vid mening. För utredningens del är bestämmelserna i detta kapitel av störst intresse.

Ordningslagen ersatte vid ikraftträdande 1994 den allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster, båda från 1956. Bakgrunden var att ordningsstadgan ansågs föråldrad och för detaljerad. De tidigare författningarna hade skapat tvång och var svåra att följa. Ordningslagen skulle vara enklare utformad och enklare att tillämpa.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Ordningslagen innehåller därför ett fåtal generella bestämmelser som vid tillämpningen är tänkta att vägas mot intresset av att värna den enskildes handlingsfrihet. Bestämmelserna utgår också från att det ska finnas ett allmänt och påtagligt behov av lokala ordningsföreskrifter.[39] I den allmänna ordningsstadgan (1956:617) fanns regler som gjorde det möjligt för kommuner att meddela lokala ordningsföreskrifter. Ordningslagen har bibehållit denna ordning som motiverades av att föreskriftsrätten har stor betydelse för kommuners arbete med att upprätthålla den allmänna ordningen.

Ett annat i detta sammanhang centralt begrepp är offentlig plats. Det skiljer sig från allmän plats genom dess mer inskränkta innebörd. Allmän plats förekommer i flera andra författningar exempelvis i brottsbalken (1962:700) och avser där varje plats som allmänheten har tillträde till. Offentlig plats däremot förekommer endast i ordningslagen.

4.3.1 Allmän ordning och säkerhet

Bestämmelserna om allmän ordning och säkerhet finns i tredje kapitlet. Allmän ordning är inte definierat i ordningslagen eller förarbetena. Sambandet offentlig plats och tiggeri behandlas i avsnitt 4.3.3.

I 3 kap. 1 § ordningslagen slås fast att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Bestämmelsen är kumulativ och alla förutsättningarna ska vara uppfyllda. Vid bedömningen vägs flera faktorer in som tiden, omfattningen, platsens storlek och om flera personer samtidigt använder platsen.[40]

Syftet med krav på tillstånd är att förebygga ett obegränsat användande av en offentlig plats som kan orsaka allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten liksom kommunens kontroll över markområden som ägs och förvaltas av kommunen. Samma grundtanke fanns bakom motsvarande bestämmelse i den

[39] Prop. En ny ordningslag med mera (1992/93:210) s. 43.
[40] Prop. En ny ordningslag med mera (1992/93:210) s. 274.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

allmänna ordningsstadgan. Av avgörande betydelse för bedömningen om tillstånd behövs är om platsen som tas i anspråk på ett sådant sätt att trafiken eller den allmänna ordningen störs eller att relevanta kommunala intressen åsidosätts.[41] Allmänt gäller att ju mer omfattande och till sin karaktär och trafik- eller ordningsstörande ett användande är, desto snävare blir utrymmet för att använda platsen utan tillstånd.

Polismyndighetens övergripande uppgift för den allmänna ordningen och säkerheten framgår av 1 § polislagen (1984:387). Det är också myndigheten som beviljar tillstånd för någon att kunna använda en offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Om en person använder en offentlig plats i strid med denna bestämmelse kan det resultera i det ett ingripande enligt 13 § polislagen. Ingripandet ska göras med stöd av bestämmelserna i ordningslagen om föreläggande, vite, åtgärdande på den felandes bekostnad eller bötesföreläggande. Grunden för ett ingripande är behovs- och proportionalitetsprincipen enligt 8 § polislagen. Det betyder att ingripandet behövs för att undanröja eller avvärja en aktuell fara eller störning och inte får medföra eventuella missförhållanden i förhållande till syftet.[42]

Lokala föreskrifter är i princip betungande för den enskilde och ska regleras i lag. Mot bakgrund av detta har regeringen fått ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. Regeringen har även bemyndigats att få överlåta på kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter utifrån deras behov i detta avseende. Ett sådant bemyndigande har tagits in i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.[43]

Vad avser den allmänna ordningen är kommunens möjligheter att få meddela ytterligare föreskrifter avgörande. Placeringen av bemyndigandet hänger samman med kopplingen mellan lokala ordningsföreskrifter och allmän ordning. Möjligheten att meddela ordningsföreskrifter utgår dels från att kommuner bedöms känna de lokala förhållanden bäst, dels att kommuner har behov av att få detaljreglera olika ordningsfrågor inom sitt geografiska område.

---

[41] Prop. (1992/93:210) s. 100.
[42] Berggren och Sverne Arvill, Polislagen (8 november 2023 JUNO version 15) kommentaren till 8 § (besökt 2025-01-14).
[43] Åberg, K. Ordningslagen (10 november 2021 JUNO), kommentaren till 3 kap. 8 § (besökt 2025-01-14).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Därigenom tillgodoses principen om närhet i beslutsfattandet[44]och vikten av att ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen.[45]

Med stöd av bemyndigandet kan kommunerna meddela föreskrifter som tillgodoser såväl dagens behov som ett eventuellt framtida behov av sådana föreskrifter. Vidare är bemyndigandet så vittgående att det ger utrymme för lokal reglering i alla de skilda frågor där en sådan reglering kan behövas. Samtidigt är avsikten med bemyndigandet att vara så avgränsat och preciserat att det inte kommer i konflikt med intentionerna bakom regeringsformens regler om normgivningsmakten. Föreskrifterna får inte gälla sådant som regleras eller kan regleras med stöd av annan författning.[46] Sammantaget handlar det om uppgifter och kommunala angelägenheter som överlämnats till kommunerna genom ett öppet bemyndigande. Föreskrifterna kan reglera vad som gäller exempelvis i fråga om penninginsamling, lotterier, upplag och uppställning av byggbodar.[47]

4.3.2 Bemyndigandets utformning och konsekvenser

Hur föreskriften ska utformas framgår av 3 kap. 8 §, 10 § första stycket andra meningen samt 12 § ordningslagen. I detta fall med ett öppet och brett bemyndigande får kommuner meddela ”ytterligare” föreskrifter. Det innebär att de lokala föreskrifterna ska gå längre än de allmänna bestämmelserna och komplettera och detaljreglera olika ordningsfrågor. Det gäller så länge det är frågor som regleras ryms inom bemyndigandets ram som avser den allmänna ordningen.

Kommuner ska enbart meddela föreskrifter som verkligen svarar mot ett påtagligt behov och ställa det mot begränsningen i den enskildes handlingsfrihet. Föreskrifterna bör inte skapa ett onödigt tvång eller vara för långtgående. Vidare ska föreskrifterna vara tydliga, klara och lätta att tillämpa samt ha stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Det är viktigt att ta hänsyn till att mänskliga rättigheterna inte åsidosätts. Departementschefen gjorde följande uttalande i propositionen till en ny ordningslag.[48]

---

[44] Prop. Förslag till ny regeringsform (1973:90) s. 90 och 82.
[45] Prop. 1992/93:210 s. 140–142 och HFD 2018 ref. 75 s. 6.
[46] Åberg, Ordningslagen (10 november 2021, JUNO 4B), kommentaren till 3 kap. 8 §. (besökt 2024-10-30).
[47] Berg, Ordningslagen (1993:1617) 3 kap. 8 § Karnov (JUNO) (besökt 2024-10-30).
48 Prop. 1992/93:210, s. 142.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Enligt min mening bör regeringen eller kommunerna med stöd av bemyndigandebestämmelsen kunna meddela endast föreskrifter som går längre än de allmänna bestämmelserna i ordningslagen. Lokala föreskrifter som i något hänseende begränsar de allmänna ordningsföreskrifterna i den tilltänkta lagen bör sålunda inte få förekomma. Däremot ser jag inte något hinder mot att man genom lokala ordningsföreskrifter mera i detalj reglerar sådana frågor som behandlas i lagen.

Jag vill här också betona vikten av att kommunerna meddelar endast sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. Alltför långtgående föreskrifter som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande leder enligt min mening lätt till att respekten för bestämmelserna undergrävs. Det är således angeläget att kommunerna noga prövar vilka bestämmelser som behövs liksom bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde inom kommunen. Sålunda bör förbud eller påbud begränsas till att gälla endast för sådana områden där ett verkligt behov föreligger. För att klargöra betydelsen av att onödiga föreskrifter inte meddelas bör enligt min mening på samma sätt som nu tas in en bestämmelse i den nya ordningslagen om att en kommun genom lokala föreskrifter inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Den närmare avgränsningen av vad som skall anses utgöra onödigt tvång eller obefogad inskränkning bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. Vid den avgränsningen bör man kunna hämta ledning ur den rättspraxis som redan finns på området.

Kommunen är enligt 3 kap. 13 § skyldig att anmäla till Länsstyrelsen, i det län där kommunen är belägen, vilka föreskrifter som kommunen har antagit, ändrat eller upphävt enligt 3 kap. 8 § eller 9 § eller 10 § första stycket andra meningen samma lag. Länsstyrelsen prövar om de anmälda föreskrifterna strider mot ordningslagen och fattar i så fall ett beslut om upphävande.

Förskrifterna är avsedda att följas av alla som berörs. Av denna anledning kan den som bryter mot föreskrifterna enligt 3 kap. 8 § ordningslagen dömas till penningböter enligt 3 kap. 22 § samma lag. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet i 3 kap. 1 § döms enligt samma bestämmelse till böter.

4.3.3 Särskilt om föreskrifter om penninginsamling

Penninginsamling sker bland annat på offentliga platser främst genom att företrädare för organisationer eller föreningar går omkring och ber om bidrag eller pengar för ett visst ändamål. Denna form av penninginsamling brukar framför allt av kommuner kallas

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

för aktiv penninginsamling och kräver i normalfallet tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Aktiv penninginsamling anses störa den allmänna ordningen mer än en person som sitter på ett ställe och räcker fram en mugg och ber om pengar. I linje med detta har tiggeri kommit att betecknas som passiv penninginsamling.[49]

Både aktiv och passiv penninginsamling kan medföra störningar i den allmänna ordningen. I förarbetena till ordningslagen[50] diskuteras aktiv penninginsamling men det saknas uttalanden om passiv penninginsamling. Enligt en lagkommentar till ordningslagen kan penninginsamling i form av tiggeri falla inom det tillståndspliktiga området om verksamheten innebär att den offentliga platsen används för ett annat ändamål än det som platsen har upplåtits för.[51]

Efterhand som allt fler personer kommit till Sverige för att tigga har formerna för tiggeri och rättsläget förändrats. Tiggeri äger nu ofta rum utanför köpcentra eller i gallerior och kollektivtrafiken där många personer passerar och vistas. Det finns också ofta någon som styr tiggeriet. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade i dom den 17 december 2018[52] att lokala ordningsföreskrifter mot tiggeri kan utfärdas på särskilt angivna och avgränsade områden inom kommunen.[53] Domen avviker från uttalandena i äldre förarbeten där det anges att bettleri inte skulle regleras i lokala ordningsföreskrifter.[54] Högsta förvaltningsdomstolens dom redovisas närmare i nästa avsnitt.

[49] Framför allt efter att uttrycket använts i HFD:s dom 2018 ref. 75 s. 6: ” En avslutande fråga är om kommunen gett bestämmelsen en tillräckligt tydlig utformning. Det är inte givet hur passiv insamling av pengar ska skiljas från annan penninginsamling –”insamling av pengar i bössor eller liknande” – för vilken kommunen har föreskrivit tillståndsplikt. Emellertid anser Högsta förvaltningsdomstolen att det genom tillägget ”tiggeri” i föreskriften med tillräcklig tydlighet framgår vad som avses. Det är exempelvis möjligt att göra en gränsdragning gentemot sådan insamling som sker till förmån för en hjälporganisation”.
[50] Prop. 1992/93:210 om en ny ordningslag med mera s. 138–145.
[51] Åberg, Ordningslagen (10 november 2021, JUNO 4B), kommentaren till 3 kap. 1 §. (besökt 2025-01-14).
[52] HFD 2018 ref. 75.
[53] Bet. 2016/17: JuU18, s. 83–85.
[54] SOU 1985:24, s. 172.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.3.4 Högsta förvaltningsdomstolen om ordningsföreskrifter och tiggeri

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelade den 17 december 2018 dom i mål nr 2149–18.[55] Målet gällde förutsättningarna för en kommun att få reglera tiggeri genom lokala föreskrifter. Bakgrunden var att Vellinge kommun beslutat om att revidera sina ordningsföreskrifter och införa ett förbud mot insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna och avgränsande offentliga platser inom kommunen. Länsstyrelsen upphävde beslutet och bedömde att Vellinge kommun inte hade visat att föreskriften svarade mot behovet att upprätthålla den allmänna ordningen. Förvaltningsrätten och kammarrätten avslog Vellinge kommuns överklaganden av samma skäl.

Frågan som prövades

HFD prövade frågan om tiggeri som företeelse kan regleras i ordningsföreskrifter enligt ordningslagen.

Vad avser föreskriftsrätten angav HFD det kommunala självstyrets betydelse för kommunen att bestämma vilka lokala ordningsfrågor som är nödvändiga med tanke på den allmänna ordningen, och att bemyndigandet i ordningslagen därför är brett. Avsikten är att kommunen ska kunna komplettera ordningslagens regler, utöver de få generella regler som finns i lagen. Det är också viktigt att systemet är flexibelt så länge det inte leder till obefogade inskränkningar för den enskildes frihet.

Det är avgörande att regeln har till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet. I förarbetena till ordningslagen anges att penninginsamling kan regleras genom ordningsföreskrifter.[56] Vidare har justitieutskottet under senare tid uttalat att det under vissa omständigheter är möjligt att reglera penninginsamling i form av ”tiggeri” på offentlig plats genom lokala ordningsföreskrifter (2016/17: JuU18 s. 85)[57].

HFD kom fram till att penninginsamling på offentlig plats är en sådan företeelse som får regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Vid prövningen krävs inte att kommunen kan visa att den aktuella

[55] Se även HFD:s årsbok 2018 ref. 75.
[56] Prop. 1992/93:210 s.142 om ny ordningslag med mera.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

företeelsen har utgjort en viss störning till omfattning och grad för att företeelsen ska få regleras. Kommunen kan med andra ord besluta om olika ordningsföreskrifter som typiskt sett kan innebära störningar utan att det behövs någon utredning som stödjer detta. Det viktiga är att bestämmelsen syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen och att föreskriften inte är för långtgående i den mening att den leder till obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Domstolen konstaterade vidare att det saknas vägledning i förarbetena. Av praxis följer att lokala ordningsföreskrifterna inte får vara för långtgående vad gäller geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll. Utgångspunkten både vad gäller område och tid är att de ska begränsas efter var och när föreskriften behövs. Vad gäller innehållet är det kopplat till tillämpningsområdet och att föreskriften verkligen behövs och för att undvika onödigt att tvång läggs på den enskilde. Ju mindre geografiskt tillämpningsområde desto mer ingripande kan föreskriften vara och tvärtom. Vidare måste föreskriftens innehåll vara möjligt att tillämpa och formulerat så att allmänheten kan förstå och följa föreskriften.

HFD:s samlade bedömning

Domstolen bedömde att Vellinge kommun har rätt att meddela ordningsföreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentliga platser. Vidare att ett förbud mot penninginsamling syftar till att komma till rätta med en slags störning och kan meddelas genom lokala ordningsföreskrifter. Det saknas stöd för att kräva att en störning har skett utan det räcker med kommunens bedömning av om det finns ett behov att reglera förhållandet. Förbudet bedömdes inte vara för långtgående eftersom det är tillämpbart på angivna och avgränsade platser där det förekommit eller antas bli ordningsproblem. Förbudet är inte heller för långtgående i den meningen att den leder till obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Domstolen menade slutligen att gränsen mellan aktiv och passiv penninginsamling inte är tydlig, men att tillägget tiggeri tydliggör vad som avses samt att föreskriftens utformning gör det möjligt att tillämpa den. HFD angav som rättslig grund 3 kap. 8,12 och 13 §§ ordningslagen.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.4 Europadomstolens avgöranden om tiggeri och kränkning av privatlivet

4.4.1 Lacatus mot Schweiz

Europadomstolen meddelade den 19 januari 2021 dom i målet Lacatus mot Schweiz.[58] Frågan i målet gällde om en kvinnas rättighet till privatliv enligt artikel 8 p. 2 Europakonventionen kränkts genom att Schweiz utfärdat förbud för henne att tigga på allmän plats med stöd av artikel 11§ Genèves strafflag. I artikeln anges att den som tigger ska straffas med böter. Det är således ett generellt förbud som gäller för envar.

Artikel 8 Europakonventionen handlar om rätt till skydd för privat- och familjeliv och har följande lydelse. ”1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. 2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter anger att var och en har rätt till sitt privatliv.”

Europadomstolens prövning

I detta avsnitt redovisas domstolens uttalanden och bedömningar.

Domstolen angav inledningsvis att frågan, om påföljd för tiggeri kunde omfattades av artikel 8, inte hade varit föremål för prövning tidigare. I Europakonventionen är människans underliggande värde grundläggande, vilket har prövats i flera mål kopplat bland annat till artikel 3 om förbud mot tortyr men även till artikel 8. Rätten till privatliv är omfattande och består bland annat av en persons fysiska och sociala identitet och personliga utveckling. Det innebär också en rätt att skapa och upprätthålla relationer med andra människor i olika sammanhang liksom i det offentliga rummet.

Domstolen bedömde att den klagandens berättelse var trovärdig. Hon var extremt fattig, analfabet och arbetslös och hade inte

[58] Europadomstolens dom i mål 14065/15.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

själv kunnat ändra på dessa förhållanden. Hon hade inte fått något ekonomiskt bistånd eller annat stöd från tredje man. När Schweiz omvandlade hennes böter till fängelse kunde hon inte kontakta andra om hjälp och därför inte heller tillgodose sina grundläggande behov.

Domstolen menade att en persons möjlighet att kunna vända sig till och andra och be om hjälp hör till själva kärnan av de rättigheter som skyddas av artikel 8 i konventionen. Av dessa skäl ansåg domstolen att överklagandet inte var uppenbart ogrundat och tog upp målet till prövning.

Bakgrund

Klagandes talan

Klaganden uppgav att hon var och är extremt fattig samt tillhör gruppen romer som är stigmatiserad på grund av fattigdom. Hon har sökt flera hushållsarbeten men inte lyckats få något.

Hennes tiggeri störde inte den allmänna ordningen utan det var snarare en störning av moralisk karaktär. Affärsinnehavarna blev rädda för ekonomiska skador och regeringen var rädd för att Genève skulle bli mindre attraktiv. Det finns inte så många maffianätverk eller tiggare i Genève.

Det krävdes läs- och skrivkunskaper för att kunna ansöka om stöd och dessutom måste man först om uppehållstillstånd innan man kan ansöka om stöd. Under tiden finns risk för att ett inreseförbud utfärdas. Det gäller särskilt romer som saknar ekonomiska tillgångar.

Schweiziska regeringens invändningar

Schweiziska regeringens uppgav att tiggeri kan resultera i att personer och affärsinnehavare besväras. Ofta är tiggarna bryska och avskräcker förbipasserande personer från vissa restauranger. Vidare uppgavs att tiggarna också stjäl mat från affärer, uppehåller sig ofta på platser där människor måste passera såsom bankomater, utanför stormarknader eller tågstationer och andra offentliga byggnader.

Genèves attraktionskraft har minskat på grund av tiggeriet med ekonomiska konsekvenser som följd.

Regeringen uppgav vidare att många tiggare utnyttjas av nätverk och särskilt barn är utsatta och att förbudet är en av flera åtgärder för att komma till rätta med detta. Antalet tiggare särskilt från Rumänien hade ökat. I en kartläggning från 2017 framkom att det fanns 300 tiggare varav 65–70 procent hade sin hemvist i Rumänien. De slog läger i parker och under broar och sökte inte hjälp.

Enligt regeringen var mindre restriktiva åtgärder inte tillräckliga och att det borde vara möjligt att få reglera vissa beteenden på ett allmänt plan utifrån allmänintresset, trots att beteendet ensamt inte kunde berättiga till samma reglering.

Regeringen uppgav att klaganden hade begått nio likadana överträdelser under tre år samt att böterna står i rimlig proportion till förseelserna och att fängelsestraffet inte var oproportionerligt.

Domstolens bedömning av omvandling av böter till fängelse

Domstolen konstaterade att omvandla böter till fängelse är ett ingripande i klagandes rätt till skydd för sitt privatliv enligt artikel 8 i konventionen. Ett sådant ingripande kan enbart vara berättigat om villkoren i p. 2 i samma artikel är uppfyllda dvs. om det fanns stöd i lag, ett legitimt ändamål och att det var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Domstolen bedömde att det första villkoret var uppfyllt genom lagstödet i artikel 11 A i Genèves strafflag. Det andra villkoret med legitimt ändamål utgår från att förbudet syftar till att skydda allmän ordning, den allmänna säkerheten, landets välstånd samt andra personers fri- och rättigheter.

Domstolen uteslöt inte att vissa former av tiggeri, primärt de aggressiva kan störa förbipasserande, boende och butiksinnehavare. Domstolen konstaterade att det fanns ett legitimt ändamål att förebygga oordning och skydda andra personers rättigheter. Vidare menade domstolen att frågan om ett ingripande hade varit nödvändigt i ett demokratiskt samhälle ska utgå från praxis om det funnits ett trängande samhällsbehov. De nationella myndigheterna har ett utrymme att bedöma om det finns ett trängande samhällsbehov när de fattar sina beslut och att domstolens uppgift i den

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

europiska tillsynen är att granska om myndigheterna gjort en korrekt intresseavvägning i detta avseende.

I det aktuella fallet bedömde domstolen att artikel 11 A i Genèves strafflag inte var utformad så att den möjliggjorde en verklig avvägning mellan de olika intressen som står på spel. Det var ett allmänt förbud som straffar tiggare på ett allmänt sätt oberoende av vem som har ägnat sig åt tiggeri, tiggarens eventuella sårbarhet och former av tiggeri om det varit harmlöst eller aggressivt samt om tiggaren tillhör ett kriminellt nätverk eller inte.

Domstolens bedömning av om Schweiz hade överträtt sitt bedömningsutrymme

Domstolen bedömde att klagande hade haft rätt att uttrycka sin nöd och tillgodose sina grundläggande behov mot bakgrund av extrem fattigdom och sårbarhet. Det är en rätt som är inbyggd i människans värdighet. Vidare bedömde domstolen att det är ett allvarligt straff att döma den klagande som befann sig i en prekär och mycket sårbar situation. Straffet har troligen fördjupat hennes nöd och sårbarhet. Visserligen är det en angelägen uppgift att bekämpa människohandel och skydda offren men inte genom att åtgärden att straffbelägga dem för att komma åt problemet.

Europarådets expertgrupp mot människohandel framhöll i sin rapport 2019 till Schweiz bland annat att kriminalisering av offren inte är en effektiv åtgärd. Vidare hade den klagande inte uppgett att hon är offer på det sättet. Slutligen hade den klagande inte ägnat sig åt aggressiva eller påträngande former av tiggeri. FN:s rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter framförde att det inte ett legitimt skäl att göra fattigdom mindre synlig för att öka investeringsviljan och det ekonomiska välståndet.

Domstolens sammantagna bedömning

Sammantaget bedömde domstolen att åtgärden med stöd av 11 A Genèves strafflag varit för ingripande. Det hade gått att uppnå samma resultat med mindre restriktiva åtgärder. Straffet stod inte i proportion vare sig till syftet att bekämpa organiserad brottslighet eller skydda förbipasserande, boende och affärsinnehavares rättig-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

heter. Domstolen bedömde att den åtgärd som den klagande, straffades med för handlingar i en situation då hon mycket sannolikt inte hade andra sätt att försörja sig på och inget annat val än att tigga för att överleva, kränkte hennes mänskliga värdighet och själva kärnan av de rättigheter som skyddas av artikel 8 i konventionen. Schweiz hade därför i aktuellt fall överskridit sitt bedömningsutrymme.

Ingripandet i den klagandes utövande av de rättigheter som skyddas av artikel 8 var inte nödvändigt i ett demokratiskt samhälle i den mening som avses i artikel 8 § 2. Artikel 8 i konventionen hade därför överträtts.

Skiljaktig mening

I den skiljaktiga meningen[59] framhölls att artiklarna 3, 10 och 14 borde ha prövats. Vad avser artikel 10 om yttrandefrihet borde frågan om artikeln är tillämplig ha prövats, det vill säga om kvinnan trots sitt passiva uppträdande utan att säga något, ändå har förmedlat sitt budskap om behov av hjälp? Vad avser artikel 14 om diskriminering borde frågan om det funnits en skillnad i behandling mellan romer och andra, och i så fall, om det fanns objektiva hänsyn som inte är relaterade till personens ursprung, som skulle kunna förklara den skillnaden?

4.4.2 Dian mot Danmark

Europadomstolen meddelade den 13 juni 2024 dom i målet Dian mot Danmark.[60] Frågan i målet gällde om, en mans rättigheter enligt artikel 8 om rätt till privatlivet och artikel 10 om yttrandefrihet hade kränkts, när mannen hade dömts till tiggeri på en gågata i Köpenhamn och när domen sedan omvandlades till 20 dagars fängelse.

[59] Punkten 3 i domslutet.
[60] Europadomstolen, ansökan 44 002/22 Dian mot Danmark.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Bakgrund

Klagande var en 61-årig man med rumänskt ursprung. Han är analfabet och har levt hemlös i Danmark och försörjt sig genom att tigga. Klagande åkte till Rumänien cirka fyra gånger på år där han har hustru och flera barn och han försörjde även familjen med att tigga och sälja tidningar i Danmark. Han skickade regelbundet hem pengar.

Klagande dömdes 2019 för att ha tiggt och förolämpat en polis. Domen överklagades och fastställdes av Högsta domstolen i Danmark. Mannen vände sig till Europadomstolen och hävdade att domen stred mot artiklarna 8 och 10 i konventionen.

Domstolens utredning om bistånd och tiggeri

I dom meddelad av Högsta domstolen i Danmark framgår att utländska medborgare som inte har rätt till uppehållstillstånd i Danmark, har tillgång till offentligt bistånd tills deras avresa eller återvändande kan verkställas. Det är därför möjligt för personer som vistas i Danmark att få sina grundläggande behov tillgodosedda genom offentliga stödsystem. Högsta domstolen drog också slutsatsen att sökanden inte kunde anses ha befunnit sig i en klart sårbar situation där tiggeri i praktiken var hans enda alternativ för att säkerställa sin överlevnad. Det togs bland annat hänsyn till att han hade inkomst av annan verksamhet; att han kunde resa flera gånger mellan Rumänien till Danmark; att han regelbundet skickade pengar till sin familj i Rumänien; och att han hade hittats i besittning av cirka 135 euro.

Domstolen uttalade sig också om de danska reglerna om tiggeri. Här bedömde domstolen att det inte råder något generellt tiggeriförbud i Danmark. Detta eftersom det finns två krav för att kunna straffa någon för tiggeri. För det första ska tiggeriet ske i ett personligt bemötande som är till besvär för allmänheten och för det andra att personen tidigare ska ha fått en varning.

Det fanns därför inte jämfört med Schweiz ett absolut förbud mot tiggeri i Danmark utan det är avgränsat till förbud mot tiggeri på gågator, på stationer, i eller utanför stormarknader och i kollektivtrafiken. Mannen kunde därför tigga i Köpenhamn och andra platser i Danmark utanför nämnda områden, om det inte var till besvär för allmänheten.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Domstolens sammantagna bedömning

Målet med Lacatus mot Schweiz rörde en ung kvinna som saknade alla andra möjligheter att klara sin överlevnad. Kvinnan hade presenterar utredning som styrkte hennes extrema fattigdom, svåra utsatthet och situation. I aktuellt fall hade mannen inte presenterat någon sådan utredning eller bevisning. I målet var klagandes sociala och ekonomiska situation inte sådan att tiggeri var det enda alternativet för honom att klara sin överlevnad. Mot denna bakgrund drog domstolen slutsatsen att artikel 8 inte var tillämplig på de faktiska omständigheterna i målet och ogillade denna del av talan som materiellt oförenligt med konventionens bestämmelser enligt artikel 35 §§ 3 a och 4 § i konventionen.[61] Domstolen fattade mot denna bakgrund ett avvisningsbeslut.

Vad gällde artikel 10 i konventionen uttalade domstolen följande.

Om det i någon mån kan anses att frågan om yttrandefriheten hade kränkts som en annan fråga än det klagomål som redan behandlats enligt artikel 8, och under förutsättning att ett sådant klagomål faller inom tillämpningsområdet för artikel 10, och mot bakgrund av allt material i dess innehav såväl som dess ovanstående iakttagelser enligt artikel 8, bedömde domstolen att det inte fanns stöd för att nämnda bestämmelse hade åsidosatts. Domstolen avslog därför denna del av ansökan som uppenbart ogrundad, enligt artikel 35 §§ 3 a och 4 § i konventionen.[62]

4.5 Människohandelsbrotten

4.5.1 Kriminalisering av människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, (människohandelsdirektivet) innehåller minimiregler bland annat om definitionen av vad som är straffbelagd människohandel och påföljder på området. Direktivet innehåller också bestämmelser om utred-

[61] A.a. dom 44 002/22, p. 55–57.
[62] A.a. dom 44 002/22, p. 58–59.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

ning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer.[63]

Den straffrättsliga regleringen är en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa olika former av människohandel. Den svenska bestämmelsen om förbud mot människohandel infördes 2002 i 4 kap 1 a § brottsbalken (1962:700). Den utgår från vissa åtaganden i Palermoprotokollet[64]som är ett FN-protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Protokollet ligger också till grund för människohandelsdirektivet. När bestämmelsen infördes var den tillämpbar på gränsöverskridande människohandel, främst för kvinnor och flickor som utnyttjades för sexuella ändamål. Bestämmelsen utvidgades 2004 till att omfatta människohandel som inte var gränsöverskridande och där utnyttjandet skedde i andra former än sexuella, exempelvis tvångsarbete och avlägsnande av organ.

Människohandelsbrottet består av tre delar som alla måste vara uppfyllda: 1) handelsåtgärder, 2) otillbörliga medel och 3) syftet för utnyttjandet. Dock visade det sig att bestämmelsen var komplex och svår att tillämpa med följd att antalet fällande domar var lågt.

Vid en utvärdering konstaterades att definitionen av människohandelsbrottet var detsamma som i Palermoprotokollet med förtydligandet av uttrycket att befinna sig i en utsatt situation. Med detta menas att personen inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till utnyttjandet och därför underkastar sig. Detta förklaras närmare i följande uttalande i förarbetena. [65]

> Gemensamt för alla de otillbörliga medlen är att de på olika sätt syftar till att bemästra offrets fria och verkliga vilja (se bland annat prop. 2001/02:124 s. 25 och prop. 2009/10:152 s. 15). De otillbörliga medlen kan också sägas ge uttryck för ett maktförhållande som gärningsmannen behöver upprätta eller utnyttja för att förmå offret att underkasta sig handelsåtgärden (jfr prop. 2009/10:152 s. 15 och 18). De angivna uttryckssätten utgör inte några särskilda förutsättningar som ska prövas vid bedömningen av om ett visst otillbörligt medel kan anses föreligga eller inte. Uttrycken beskriver i stället närmare vad som generellt sett kan anses kännetecknа alla de otillbörliga medlen, trots deras olika karaktär. Till exempel kan den gärningsman som genom

[63] I skäl 11, artikel 1 p. 3–6 samt artiklarna 11– framåt stadgas medlemsstaternas skyldigheter gentemot offren.
[64] Palermoprotokollet antogs i Palermo den 15 november 2000.
[65] Prop. 2017/18: 123, s. 23–24.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

> vilseledande lyckas rekrytera ett offer sägas ha bemästrat offrets fria och verkliga vilja och dessutom ha skaffat sig makt över offret.

Förenklat har gärningsmannen således genom utnyttjandet skaffat sig makt över offret och kränkt hans eller hennes frihet och vilja och mänskliga värdighet. Med utnyttjande av någons utsatta belägenhet avses situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, exempelvis ett ekonomiskt skuld- eller anställningsförhållande. Offret kan leva under ekonomiskt svåra förhållanden eller vara flykting, befinna sig i vanmakt, lida av förståndshandikapp eller av någon sjukdom eller vara beroende av narkotika.[66]

Det var mot denna bakgrund som 4 kap. 1 a § första stycket brottsbalken 2018 ändrades genom att uttrycket ”som allvarligt begränsar personens alternativ” lades till i punkterna 3 och 4. Tanken var markera att omständigheterna vid en helhetsbedömning skulle vara sådana att offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden.[67] Innebörden av de otillbörliga medlen i p. 3 och 4 var desamma. Bestämmelsen har följande lydelse:

> Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom
> olaga tvång,
> vilseledande,
> utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
> annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ
> rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.
>
> Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

[66] Se Bexar M, Brottsbalken (1962:700) kommentar till 4 kap. 1 a och 1 b § Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-05).
[67] Se Bexar M, Brottsbalken (1962:700) kommentar till 4 kap. 1 a och 1 b § Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-05).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

4.5.2 Människoexploatering i tiggeri

Vad avser tiggeri uppmärksammades på 2010-talet att det var personer som levde under svåra förhållanden. De fick ofta betala för en viss allmän plats att tigga på och tvingades tigga för att betala tillbaka en hög kostnad för resan till Sverige. Vid exploatering i tiggeri var vanligt att en kriminell aktör vid dagens slut eller flera gånger om dagen behöll pengar som andra har tiggt ihop. Personer som inte ville lämna pengar riskerade att utsättas för våld eller hot om våld eller andra sanktioner. Om någon hade tiggt ihop för lite kunde det också leda till att personen riskerade att utsättas för misshandel.[68]

Eftersom tiggeri och andra former av människohandel var ett problem som tilltog infördes 2018 ett nytt brott i 4 kap. 1 b § brottsbalken, nämligen människoexploatering. Bestämmelsen är subsidiär till 4 kap. 1 a § och tar sikte på utnyttjande och exploatering kopplat till annat tvångsarbete eller orimliga arbetsförhållanden samt tiggeri. Den som begår gärningen döms för människoexploatering. I bestämmelsen ställs andra krav än i 4 kap. 1 a § och syftet med bestämmelsen är att fler ska kunna dömas till ansvar för dessa former av människohandel. Bestämmelsen har följande lydelse.

> Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.
>
> Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.
>
> Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning,

[68] Prop. Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering (2017/18:123). s. 33.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Med utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation menas i princip detsamma som rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet i 1 a § 1 stycket p. 3. Med exploatering menas ett otillbörligt användande av offret.

När det gäller exploatering i arbete är gärningspersonen oftast en arbetsgivare eller en uppdragsgivare. Vid tiggeri kan det vara fråga om en person som organiserar eller övervakar någon annans tiggeri. Med tiggeri menas att en person utan erbjudande av motprestation vänder sig till allmänheten i syfte att få en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Det kan även vara tiggeri om den som tigger erbjuder en motprestation under förutsättning att situationen i allt väsentligt präglas av det benefika inslaget. Exploatering av en person i tiggeri kan till exempel bestå i att den som tigger förmås överlämna en del av sin förtjänst från tiggeriet eller förmås betala för något som egentligen är gratis till exempel att tigga på en allmän plats. Ett samarbete om tiggeri som bygger på frivillighet och inte innefattar något otillbörligt användande av en annan person omfattas inte av straffansvaret.[69]

4.6 Bistånd och barns skydd

4.6.1 Allmänt om socialpolitiska system

De socialpolitiska systemen består av olika förmåner inom socialförsäkringarna och generella stöd eller bidrag. Dessa omfördelas mellan grupper i samhället beroende på behov under en människas livscykel. Det handlar exempelvis om fördelning mellan barnfamiljer och familjer utan barn, friska och sjuka samt arbetsföra och inte arbetsföra personer. Det finns vissa bidrag som är inkomst- eller behovsprövade.[70]

Systemet kompletteras av det i allmänt tal tidigare kallade socialbidraget numera försörjningsstödet. Det är ett bidrag som är tänkt som det yttersta skyddsnätet när alla andra alternativ till försörj-

[69] Se Bexar M, Brottsbalken (1962:700) kommentar till 4 kap. 1a och 1b § Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-06).
[70] Exempelvis bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd samt inkomstrelaterade avgifter vid exempelvis barnomsorg.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

ning är uttömda, till exempel att en person inte kan försörja sig genom arbete eller med egna tillgångar och inte heller genom det generella socialpolitiska systemet.[71] Socialbidraget eller försörjningsstödet är ett selektivt stöd som är helt relaterat till det enskilda hushållets försörjningsbehov.

4.6.2 Kommunens yttersta ansvar

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det framgår av 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001: 453). Vidare framgår av 2 a kap. 1 § samma lag att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §, om inte annat följer av 3–5 §§. Socialtjänstlagen är subsidiär i förhållande till andra huvudmäns ansvar.

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vidare framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det är en tvingande bestämmelse som innebär att kommunen har ansvar för alla som vistas i kommunen oavsett om det är svenska medborgare eller utlänningar. Vid bedömningen om förutsättningarna för bistånd är uppfyllda görs en fullständig individuell bedömning. Bestämmelsen är en inskränkning i den kommunala likställighetsprincipen.

I socialtjänstlagen är vistelsebegreppet centralt och det tar sikte både på tillfällig och längre vistelse.[72] Gränsdragningar mellan olika kommuner regleras i 2 a kap. socialtjänstlagen och det är en grundläggande princip att en person kan garanteras omedelbar hjälp om det behövs ,och det gäller oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig. En kommun kan inte neka bistånd med motivet att behovet kan tillgodoses i en annan kommun, såvida det inte står klart vilken annan kommun som ska ha ansvaret.[73]

[71] Tidigare användes uttrycken socialhjälp. Numera även kallat ekonomiskt bistånd, bland annat i Socialstyrelsen föreskrifter.
[72] Se Cleveskiöld, Socialtjänstlagen, kommentar till 2 a kap. 1 (JUNO).
[73] Prop. Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun (2010/11:49) s. 35.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.6.3 Bistånd till EES-medborgare och tredjelandsmedborgare

För EES-medborgare och medborgare från Schweiz som vistas mindre än tre månader ställs krav i artikel 6 rörlighetsdirektivet[74] att de har ett giltigt identitetskort eller pass. Enligt artikel 14 p. 1 samma direktiv har dessa personer uppehållsrätt under förutsättning att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.[75] Utöver detta finns inga andra villkor, än kravet på att personerna kan identifiera sig med pass eller annan godkänd id-handling, men det förutsätts att personen har medel för att klara sin försörjning.

Enligt 2 stycket samma artikel har dessa medborgare uppehållsrätt så länge de uppfyller villkoren i artiklarna 7, 12 och 13 i rörlighetsdirektivet. De har också rätt till likabehandling enligt artikel 24 p. 1 i nämnt direktiv med undantag för de första tre månaderna enligt p. 2.

Det innebär att det finns två kategorier av EES-medborgare med olika rätt till socialt bistånd. EES-medborgare som vistats längre än tre månader ska i princip behandlas lika som svenska medborgare medan EES-medborgare med vistelsetid i Sverige än tre månader endast har rätt till bistånd i akuta situationer.

För utlänningar som vistas i Sverige utan att vara bosatta följer också av Regeringsrättens praxis att vistelsekommunens ansvar även i dessa fall är begränsat till akuta insatser när det behövs för att undvika en nödsituation.[76] Vad ett sådant bistånd ska innehålla är inte reglerat, men följer av socialtjänstens skyldighet att bedöma akuta behov i varje enskilt fall.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan om bistånd för en person som varken hade uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och därför i grunden inte har rätt att visats i Sverige. Utgångspunkten är att en utlänning som vistas olagligt endast i undantagsfall har rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation. I fallet vårdades en man inom ramen för rättspsykiatrin och kunde inte lämna landet. Domstolen kom fram till att eftersom mannen inte kunde lämna landet borde han behandlas på samma sätt som personer som vistas lagligt. Rätten till bistånd skulle där-

[74] Se mer i avsnitt 4.1.2.
[75] I skäl 10 till rörlighetsdirektivet talas om orimlig belastning.
[76] RÅ 1995 ref. 70.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

för inte begränsas till akuta nödsituationer utan tillförsäkra mannen en skälig levnadsnivå i linje med vad som sägs i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen.[77]

4.6.4 Särskilt om skydd för barn och unga

Kommunen har enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för vissa angivna grupper. Enligt 5 kap. 1 och 1 a §§ framgår att kommunen har ett sådant särskilt ansvar för barn och unga och att kommunen ska se till att dessa får den hjälp och det stöd som behövs. Med detta ansvar följer en skyldighet att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 § § samma lag om socialtjänsten får kännedom om att ett barn behöver stöd eller riskerar fara illa. Det kan exempelvis röra sig om olämpliga miljöer, brister i levnadsförhållanden eller omsorgen om barnet eller barnets eget beteende.

Socialtjänsten ansvar omfattar en bedömning av barnets situation och barnets eventuella behov av stöd och skydd samt att vidta de åtgärder som behövs. Föräldrarna kan behöva information om deras ansvar och vad socialtjänsten kan hjälpa till med eller vidta för åtgärder för att tillgodose barnets behov. Socialtjänstens ansvar i detta avseende gäller alla barn oavsett om barnet är svensk medborgare eller har annat medborgarskap eller barn som vistas i Sverige med eller utan tillstånd.

Socialtjänstlagen kompletteras av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, kallad LVU. Lagen medger att socialtjänsten under vissa omständigheter utan vårdnadshavarnas samtycke kan besluta om att omhänderta ett barn för att säkerställa att barnet får skydd och behövlig vård. Ett beslut enligt LVU kan bli aktuellt för barn och unga som kommer från andra länder inom eller utanför union. Socialnämnden ska utreda och bedöma sina möjligheter att agera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och vilket land som är behörigt att fatta beslut om den unge.

I ett LVU-ärende regleras socialnämndens befogenheter vad avser medlemsstaterna inom unionen av Bryssel II-förordningen.[78] Huvudregeln är att myndigheter och domstolar i den medlemsstat

[77] HFD 2018 ref. 39.
[78] Rådets förordning (EU) 2019/1111, om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

där barnet har hemvist är behöriga att fatta beslut. I artikel 20 anges att bestämmelserna i förordningen inte hindrar att medlemsstater i brådskande fall vidtar interimistiska åtgärder. Ett omedelbart omhändertagande enligt 6 a § LVU är en sådan intermistisk åtgärd som avses i nämnd artikel. Vad avser stater utanför unionen är frågan under utredning och ännu inte reglerad.

4.7 Hälso- och sjukvård

4.7.1 Behovsanpassad sjukvård på lika villkor

Hälso- och sjukvården regleras sedan länge tid tillbaka i ett fåtal lagar. Den centrala lagen är hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) med starka kopplingar till patientsäkerhetslagen (2010:659) och patientlagen (2014:821) och lagarna kompletteras av stort antal föreskrifter. Huvudman är region eller kommun som ansvarar inom sitt eller sina geografiska områden. Patienträttigheter har en framträdande roll.

Hälso- och sjukvårdslagen reglerar dels hur hälso- och sjukvård ska bedrivas och organiseras, dels huvudmännens skyldigheter att erbjuda vård. Det finns ingen allmängiltig definition på hälsa utan det förklaras av begrepp såsom ekonomiska resurser, vetenskapens nivå och utveckling och miljöförhållanden. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen som slår fast att vården ska vara jämlik och lika för alla och att den som har störst behov till vård ska få företräde.

Principen om behovsanpassad vård på lika villkor har här en vidare betydelse än den kommunala likställighetsprincipen. Inom hälso- och sjukvården syftar principen till att säkerställa att sociala, personliga eller andra faktorer inte ska ha betydelse för tillgången till vård. Vidare gäller att verksamheten ska bedrivas så att kraven på god vård upprätthålls.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

4.7.2 Hälso- och sjukvård till olika målgrupper

Hälso- och sjukvård kan ges i olika former. Det kan handla om akut vård, nödvändig vård och planerad vård. Vilken slags vård som blir aktuell hänger till stor del samman med vilken rättslig status personen har under sin vistelse eller bosättning i Sverige.

Utgångspunkten enligt 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen är att regionen ska erbjuda god hälso- och sjukvård till den som är bosatt inom regionen. Bosättningsbegreppet utgår från folkbokföringen och tar sikte på såväl svenska medborgare som utlänningar med uppehållstillstånd. Vidare framgår av 8 kap. 4 § samma lag att regionen ska erbjuda omedelbar vård till den som vistas inom regionen utan att vara bosatt och är i behov av sådan vård. Vistelsebegreppet innebär att alla som behöver akut vård har rätt att få sådan vård. Med omedelbar vård avses i normalfallet akut vård. Även begreppet vård som inte kan anstå anses vara akut vård.

För EES-medborgare och medborgare från Schweiz gäller förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Syftet med förordningen är att samordna de sociala trygghetssystemen i de olika medlemsländerna inte att harmonisera trygghetssystemen. Varje stat bestämmer själv över sitt socialförsäkringssystem.[79]

EES-medborgare och medborgare från Schweiz som vistas i Sverige har enligt förordningen rätt till nödvändig vård vid sin vistelse i Sverige. Det gäller under förutsättning att personen i fråga är eller har varit försäkrad i sitt hemlands socialförsäkringssystem. Med nödvändig vård avses den vård som behövs för att den försäkrade under trygga medicinska förhållanden ska kunna vistas här den tid som har planerats. Personen ska intyga sin rätt till vård i Sverige till vanliga patientavgifter antingen med det Europeiska sjukförsäkringskortet eller med ett provisoriskt intyg eller på annat sätt kunna styrka sin rätt till vård i Sverige. I annat fall kan regionen begära att personen betalar vårdkostnaden mot faktura. Personen får i sin tur begära ersättning i hemlandet.[80] Förordningen gäller även för tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta i ett EES-land.

Regionen har utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård enligt lagen (2013:407)

[79] Skatteverkets rättsliga vägledning om förordningen (EG) nr 883/2004.
[80] SKR, Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare, dnr 22/00089, 2022. s. 6 ff.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar. Personkretsen består av utlänningar som vistas inom regionen som saknar tillstånd att vistas i Sverige. För barn under 18 år som vistas i regionen gäller att regionen enligt nämnd lag ska erbjuda dessa hälso- och sjukvård samt tandvård. Personer över 18 år ska erbjudas vård och tandvård som inte kan anstå, mödravård, vård vid abort samt rådgivning om preventivmedel och en hälsoundersökning.

Lagen tar således sikte på utlänningar som saknar tillstånd och är i normalfallet inte tillämplig på EES-medborgare som i stället ska bedömas enligt unionsrätten. Det kan enligt ett förarbetsuttalande inte uteslutas att lagen även kan bli tillämplig för EES-medborgare som saknar försäkringsskydd i hemlandet.[81]Genomgående har lagstiftningen inom hälso- och sjukvårdens område för regionerna varit svår att tillämpa på de olika målgrupperna. Regionerna har gjort olika bedömningar framför allt vad avser att erbjuda EES-medborgare hälso- och sjukvård.

4.8 Utbildning

4.8.1 Skolplikt och rätt till utbildning

Skollagen (2010:800) innehåller bestämmelser om skolväsendet och reglerar utbildning inom de olika skolformerna. Dessa kan delas in i grundläggande eller obligatorisk utbildning samt frivillig utbildning. Utgångspunkten i 1 kap. 8 § skollagen är att alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i lagen.

Kommuner och vissa enskilda är skolhuvudmän men kommunen är ytterst ansvarig för att säkerställa utbildning för alla barn som är bosatta i kommunen. Med bosatt i landet avses enligt 29 kap. 2 § första stycket skollagen den som är folkbokförd här.[82]

Enligt 7 kap. 2 § första stycket skollagen har barn som är bosatta i Sverige skolplikt. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har enligt 2 kap. 18 § regeringsformen rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Vidare framgår av

[81] Prop. Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd (2012/13:109) s. 41.
[82] Enligt folkbokföringslagen (1991:481).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

samma bestämmelse att det allmänna ska svara för att det finns högre utbildning.

Skolplikten motsvaras således av en rätt till utbildning för barn som är bosatta i Sverige. Enligt 7 kap. 3 § skollagen ska skolplikten fullgöras i förskoleklassen och grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 § § samma kapitel eller 24 kap.[83]

För barn som inte är bosatta i Sverige gäller enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen att de inte omfattas av skolplikten men de har rätt till utbildning. Bestämmelsen[84] räknar upp olika kategorier av utlänningar under 18 år som vistas på olika grunder eller saknar tillstånd att vistas i Sverige. Barn som tillhör någon av dessa kategorier har rätt till utbildning i förskoleklass och grundskolan eller annan motsvarande skolform.

Vad avser EES-medborgare och medborgare från Schweiz är rättsläget oklart om de ska anses som inte bosatta men kunna ha rätt till utbildning. Mycket talar för att EES-medborgare i de flesta fall vistas med uppehållsrätt som laglig grund och därför faller mellan de båda bestämmelserna. Det gäller särskilt gruppen med sekundär uppehållsrätt som inte är folkbokförd i den mening som avses i skollagen.

Vad gäller utbildning efter grundskolan är det frivillig utbildning i form av gymnasieutbildning eller kommunal vuxenutbildning. Det finns ingen rätt till sådan utbildning men det är upp till respektive kommun att erbjuda dessa utbildningar.

[83] Tar sikte på särskilda utbildningsformer.

[84] Som bosatt i landet ska vid tillämpningen av denna lag anses även den som inte är folkbokförd här men som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera, vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716), har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer, är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av 3, eller vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

4.9 Utländsk rätt

4.9.1 Europadomstolens komparativa analys

I Lacatus-fallet[85] gjorde Europadomstolen en komparativ rättslig analys av lagstiftningen om tiggeri i Europarådets medlemsstater. Analysen omfattar 38 medlemsstater och presenteras i domen i punkterna 19–26.

I det följande finns ett utdrag av dessa punkter:

”19. Domstolen har genomfört en jämförande rättslig analys av den lagstiftning1 om tiggeri som antagits av Europarådets medlemsstater. Denna studie undersökte trettioåtta medlemsländer (Albanien, Andorra, Österrike, Azerbajdzjan, Belgien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Georgien, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Moldavien, Nederländerna, Ryssland, Ryssland, Nederländerna, Ryska federationen, Portugal, Ryssland, Nederländerna, Poland, Poland, Nederländerna Marino, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Turkiet, Ukraina och Storbritannien).

20. Den visar att tiggeri inte är förbjudet i nio av de trettioåtta medlemsstaterna (Albanien, Andorra, Finland, Georgien, Grekland, Moldavien, Portugal, Slovakien och Ukraina).

21. I de övriga tjugonio undersökta medlemsstaterna är tiggeri förbjudet eller begränsat i mycket olika former och sätt, vare sig det är på nationell eller enbart lokal nivå.

22. I arton av de undersökta medlemsstaterna är tiggeri förbjudet på nationell nivå (Azerbajdzjan, Cypern, Kroatien, Estland, Frankrike, Ungern, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Montenegro, Polen, Rumänien, San Marino, Serbien, Slovenien, Turkiet och Storbritannien [England och Wales]). Bland dessa medlemsstater förbjuder sex endast påträngande eller aggressiva former av tiggeri (Estland, Frankrike, Irland, Italien, Serbien och Slovenien. I sju medlemsländer kan förbudet ha mycket olika former: det gäller ibland specifika former av tiggeri eller personer som tigger under geografiska begränsningar, kriterier relaterade till den drabbade personen eller officiellt tillstånd. I de fem andra medlemsländerna som förbjuder tiggeri på nationell nivå (Cypern,

[85]Lacatus v. Switzerland mål 14065/15. (Se avsnitt 4.4)

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Ungern, Montenegro, Turkiet och Storbritannien [England och Wales]) verkar mindre nyanserade förbud, som gäller mer generellt för tiggeri, vara på plats.

23. I elva av de undersökta medlemsstaterna är tiggeri endast förbjudet på lokal nivå (Österrike, Belgien, Bosnien-Hercegovina, Tjeckien, Tyskland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Ryska federationen, Spanien och Sverige). Det finns också betydande skillnader i dessa staters lagstiftning när det gäller förbudets art och omfattning.

24. När det gäller de påföljder som gäller i Europarådets medlemsstater vid överträdelse av tiggeriförbudet på nationell eller lokal nivå, varierar deras art och svårighetsgrad avsevärt. När det gäller sanktionernas karaktär karakteriseras tiggeri i de flesta av de undersökta staterna oftast som ett brott mot ordning och utgör ett mindre brott (till exempel i Bosnien och Hercegovina, i Kroatien, i Polen eller i Turkiet). I vissa medlemsstater föreskrivs förbudet i strafflagen (till exempel artikel 312-12-1 i den franska strafflagen, artikel 188 i Cyperns strafflagstiftning eller artikel 119-bis i den italienska strafflagen). I de stater där förbudet föreskrivs på lokal nivå, antas det vanligtvis genom en kommunal stadga eller genom dekret och dess överträdelse medför därför en administrativ påföljd (till exempel i Ryska federationen, i Tjeckien eller i Sverige).

25. När det gäller hur allvarliga de sanktioner som tillämpas i medlemsstaterna varierar beroende på olika faktorer och är ibland kombinerade. De får inte resultera i något annat än en varning och/eller böter av varierande belopp (till exempel i Belgien, Tjeckien, Polen, Lettland, Litauen, Serbien, Ryska federationen, Frankrike, Bosnien och Hercegovina, Irland, Montenegro, Rumänien, Sverige, Spanien, Slovenien och Wales. I andra stater är olika former av frihetsberövande möjliga (till exempel i Ungern, på Cypern, i San Marino, i Polen eller i Kroatien). Slutligen kan alternativa straffformer föreskrivas. Påföljden kan till exempel bestå i samhällsarbete (till exempel i Ungern), konfiskering av mottagna allmosor (till exempel i Turkiet) eller en inskränkning av friheten (till exempel i Polen).

26. När det gäller statistiken om hur ofta tiggeriförseelser åtalas varierar praxis avsevärt mellan Europarådets medlemsstater."[86]

[86] The European Court of Human Rights as referred in the judgment Lacatus v. Switzerland mål 14065/15 (2021).

4.9.2 Exempel på några staters förbud

Inom ramen för utredningen har ytterligare information inhämtats om några av de medlemsstater som ingick i Europadomstolens komparativa analys. Det är Luxembourg, Belgien, Nederländerna samt Tyskland, vilka redovisas nedan.

Luxemburg

Den rättsliga ramen för restriktioner eller för att förhindra tiggeri finns såväl på nationell som lokal nivå. På nationell nivå innehåller den konsoliderade versionen av Luxemburgs strafflag sedan 1800-talet en artikel om ett generellt förbud mot tiggeri. Brottmålsdomstolar har dock slagit fast att denna bestämmelse i praktiken avskaffades 2008 och den har sedan dess inte tillämpats. Strafflagen innehåller också ett kapitel med bestämmelser om brott som begås av ”tiggare” och ”vagabonder”. Även dessa bestämmelser är från 1800-talet och vissa av dem tillämpas fortfarande, till exempel tiggeri i grupp. Brotten anses vara särskilt problematiska eftersom de kriminaliserar inte bara ett beteende, utan ett ”tillstånd” eller en ”status” för en person.

Detta är en av anledningarna till att regeringen i augusti 2024 lade fram ett lagstiftningsförslag som syftar till att ersätta alla befintliga bestämmelser med ett förbud som specifikt riktar sig mot ”aggressivt tiggeri”. Denna lagstiftningsprocess pågår fortfarande. Därutöver är utnyttjande av tiggeri ett separat brott i Luxemburg. För detta brott gäller principen om icke-straffbarhet för offer för människohandel, som också föreskrivs i strafflagen, och det bör kunna skydda offren från åtal och straff. Det är dock oklart om och i vilken utsträckning denna princip beaktas i praktiken.

På kommunal nivå finns fortfarande kvar vissa restriktioner. Dessa påminner om Belgiens, Nederländernas och Tysklands restriktioner. Lagligheten hos vissa av dessa lokala åtgärder är mycket tveksam. En vetenskaplig forskningsenhet inom parlamentet har nyligen klassificerats dessa åtgärder som ”sannolikt” författningsstri-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

diga. De gäller dock fortfarande eftersom det ännu inte har meddelats några domstolsbeslut i frågan.[87]

Nederländerna

I Nederländerna upphörde det centrala tiggeriförbudet 2000. Sedan dess är tiggeri lagligt. Lokala myndigheter (kommuner) kan dock förbjuda tiggeri för sin egen kommun eller delar därav. Många av de 340 kommunerna har gjort det, även om det inte finns någon helhetsbild. Landskapet är mycket splittrat. Utnyttjande av tiggeri kriminaliserades år 2005.[88]

Belgien

I Belgien avkriminaliserades tiggeri 1993. Detta innebär att lokala myndigheter (kommuner) inte kan förbjuda tiggeri som sådant. Vissa lokala myndigheter reglerar eller förbjuder dock tiggeri utifrån sina polisiära befogenheter när det gäller folkhälsa, ordning och säkerhet. Ibland kan sådant förbud betraktas som olagligt.

Utnyttjande av tiggeri och människohandel i syfte att utnyttja tiggeri är straffbara brott.[89]

Tyskland

I Tyskland finns inget nationellt förbud mot vissa former av tiggeri. I synnerhet är ”organiserat tiggeri” inte straffbart i Tyskland så länge det inte förekommer utnyttjande i form av människohandel i form av tvångstiggeri.

Det finns dock regionala/lokala förbud mot tiggeri. I Tyskland försöker vissa städer förbjuda vissa former av tiggeri eller hålla vissa områden fria från tiggeri genom lokala förordningar. Utnyttjande i

[87] Fabienne Rossler, Secrétaire générale, Commission consultative des Droits de l’Homme du Grand-Duché de Luxembourg (Generalsekreterare, rådgivande kommission för mänskliga rättigheter i Storhertigdömet Luxemburg).
[88] Rijken, C., NREM Nederländerna.
[89] Le Cocq, P.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

samband med tiggeri har varit ett separat brott sedan strafflagens bestämmelser om människohandel reviderades hösten 2016.[90]

4.9.3 Danmarks förbud mot tiggeri

I Danmark finns ett förbud mot tiggeri på nationell nivå i strafflagen. Uppgifterna i detta avsnitt är inhämtade från Straffrättsenheten på Justitiedepartementet i Köpenhamn genom kontakter och dokumentation samt vid möte med straffrättsenheten.[91]

Bakgrund

Bestämmelsen om förbud mot tiggeri finns i 22 kap. 197 § strafflagen. Den anger ett förbud mot bettleri. Förbudet gäller inte gatumusikanters insamling utan detta regleras i en egen lag. Danmark har inte övervägt att placera ett förbud mot tiggeri i någon annan lag än strafflagen. Anledningen är rättssäkerheten. Förbudsbestämmelser på kommunal nivå anses inte vara tillräckligt rättssäkra och Justitiedepartementet behöver kunna styra arbetet och arbeta nära polisenheten samt följa rättstillämpningen.

Bestämmelsens första stycket har funnits sedan 1965 och syftet är att förhindra otrygghet hos medborgarna. Bestämmelsen omfattar alla personer utan några angivna undantag. I samband med att det så kallade resandefolket kom till Danmark cirka 2015 blev stadsmiljöer och andra platser där medborgare vistades alltmer otrygga. Då infördes också andra och tredje styckena i bestämmelsen.

Resandefolket slog läger i städerna och skapade stor otrygghet. Ofta tiggde de i grupper, och försörjde sig också på flaskinsamling eller sålde tidningar som egentligen utgör en del av stödet för hemlösa personer. Den typiska utgångspunkten var att personerna som tiggde bodde i läger, inte hade någon fast adress och var svåra att spåra. Personerna som tillhörde resandefolket och tiggde ansågs också bli alltmer påträngande, aggressiva och konfronterande gentemot medborgarna i sitt tiggeri. Det ledde till stor otrygghet för med-

[90] Möte med företrädare/jurister från Straffrättsenheten, Justitiedepartementet, Köpenhamn samt dokumentation från nämnd enhet.
[91] A.a.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

borgarna. Det var mot denna bakgrund som styckena två och tre infördes i 22 kap. 197 § strafflagen.

22 kap. 197 § strafflagen

Sedan 2017 har bestämmelsen följande lydelse:

> Den som trots polisens förvarning gör sig skyldig till tiggeri, eller som tillåter någon under 18 år som tillhör hans hushåll att tigga, ska dömas till fängelse i högst 6 månader. I förmildrande fall kan straffet efterges. En varning enligt denna bestämmelse är giltig i fem år.
>
> Kravet på varning gäller inte när brottet begås på en gågata, på stationer, i eller i närheten av stormarknader eller i kollektivtrafiken.
>
> Vid bestämmandet av påföljden ska det som försvårande omständighet beaktas att brottet har begåtts på någon av de platser som nämns i andra stycket.

Straffrättsenheten har lämnat följande förklaring om hur bestämmelsen ska förstås.

> För det första innebär bestämmelsen att tiggeri är straffbart om polisen dessförinnan har varnat personen och gjort denne uppmärksam på straffet för tiggeri, jfr. st. 1, första stycket, första strecksatsen. En varning är i allmänhet giltig i fem år, jfr. st. 1, 3:e punkten, men varning får meddelas för en kortare tid. Kravet på varning gäller dock inte när brottet begås på en gågata, på stationer, i eller i närheten av stormarknader eller i kollektivtrafiken, jfr. st. 2.
>
> För det andra innebär bestämmelsen att det är ett brott att låta minderåriga som tillhör ens hushåll tigga, jfr. st. 1, första stycket, andra strecksatsen. Ansvar i sådana situationer är inte villkorat av varning, vare sig till den berörda personen eller till den minderårige.
>
> Under förmildrande omständigheter kan straffet för tiggeri efterges, jfr. st. 1, andra stycket. Omvänt ska det vid bestämmandet av straffet tas med som en försvårande omständighet att brottet har begåtts på någon av de platser som nämnts ovan, jfr. st. 3.

Tillämpningen

Straffrättsenheten har besvarat utredningens frågor om tillämpningen av 197 § enligt följande.

Vid tillämpningen är utgångspunkten att tiggeriet som sådant som är förbjudet. Det är själva förfrågan om en gåva eller pengar som straffbar. Förfrågan är ofta pinsam, besvärande eller irriterande

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

för medborgaren. Brottet behöver inte vara fullbordat och det spelar mindre roll om personerna ber om pengar till mat eller något annat exempelvis en metrobiljett, eller en allmosa eller gåva. Vad tiggaren ber om eller frågar efter leder sällan till tillämpningsproblem, eftersom personerna som tigger är fattiga, saknar bostad och arbete och är i behov av det mesta.

Det är inte att anse som ett generellt förbud. I första ledet anges att tiggeri mot polisen varning är förbjudet. Det innebär att endast den som fått en sådan varning, men trots det fortsätter att tigga, kan dömas till ansvar. En varning gäller i fem år. Kravet på varning gäller inte om en person låter någon i hushållet som är under 18 år tigga. De allmänna bestämmelserna om förmildrande och försvårande omständigheter i strafflagen ska tillämpas vid straffmätningen. Straff kan helt bortfalla. Polisen har också en plikt att kontakta socialtjänsten om det är motiverat. Det sker ett nära samarbete på Justitiedepartementet mellan straffrättsenheten och polisenheten. [92]

Led 2 tillkom 2017. Det anger att kravet på varning inte gäller på platser där medborgarna befinner sig ofta såsom på gågator, vid stationer och i offentliga transportmedel, och där det ofta förekommer tiggeri. På dessa platser anses själva förfrågan var särskilt irriterande och besvärande för den som utsätts för tiggeriet. Syftet med ändringen var att säkerställa att Polismyndigheten fick bättre möjligheter att ingripa mot tiggeri som förekom på sådana platser.[93] Vilka platser som avses framgår av meddelandeblad som närmast är att anse som riktlinjer och det vållar sällan några problem med tillämpningen. De platser som finns att tigga på är belägna i utkanten av städerna. Det pågår ingen diskussion om att det inte är lönsamt att tigga på dessa platser, och det vållar inte heller några problem.

Led 3 tillkom 2017. Det anger att det anses vara en försvårande omständighet att tigga på platser angivna i led 2. Då finns inte heller ett krav på varning. I samband med ändringen fördubblades straffen till 14 dagars frihetsberövande.

Sammanfattningsvis är förbudet ursprungligen från 1965. Det syftar till att motverka otrygghet i samhället och för medborgarna. Det är inte att anses som ett generellt förbud. Anledningen är att det finns ett varningssystem som innebär att polisen ska informera

[92] Förslag till ändring av strafflagen (LFF2017-06-02 nr 215) Anmärkningar till lagförslaget. 1. Inledning, och möte med straffrättsenheten 25-04-28.
[93] Se not 91 ovan.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

om att tiggeri är förbjudet och polisen ska även informera om att man kan få hjälp i stället för att fortsätta att tigga. Det är enbart för barn som tigger som förbudet gäller direkt, vilket motiveras av skyddet för minderåriga.

Förbudet mot tiggeri gäller således utan föregående varning på vissa platser och anses vara en försvårande omständighet att tigga just på dessa platser. Det görs en proportionalitetsbedömning av denna försvårande omständighet i förhållande till eventuella förmildrande omständigheter enligt de allmänna reglerna i strafflagen. Det bedöms vara i linje med Europadomstolens uttalanden i Lacatus och Dian-fallet.[94]

Europadomstolen bedömning om Danmarks förbud mot tiggeri är anses som ett generellt förbud

I det följande redovisas ett utdrag av Europadomstolens utredning i Dian-fallet om 22 kap. 197 § strafflagen är att anse som ett generellt förbud eller inte.

> p. 55 Dessutom rör det aktuella fallet inte ett generellt tiggeriförbud. Till skillnad från situationen i till exempel Lăcătuş (se ovan, § 16), där det absoluta tiggeriförbudet omfattade hela Genève kanton, var tiggeri i Danmark tillåtet under vissa förutsättningar. Trots formuleringen i paragraf 197(1) i strafflagen (se punkt 12 ovan) kunde en person endast dömas för tiggeri om det skedde på ett personligt sätt som orsakade allmänheten olägenhet och personen hade varnats i förväg. Denna uppfattning följde av förarbetena och rättspraxisen angående nämnda bestämmelse (se punkterna 14 och 17 ovan). Det finns ingen indikation och har inte heller framförts av sökanden, att sökanden under sina flera vistelser i Danmark regelbundet dömts enligt den bestämmelsen (som nämnts i punkt 6 ovan hade han fått en varning 2013 och dömdes en gång, 2015, innan sin andra dom den 6 mars 2019), eller att paragraf 197 in fine hindrade honom från att tigga alls i Danmark. Dessutom kunde en person sedan juni 2017 dömas för tiggeri om det ägde rum på en gågata, på stationer, i eller utanför stormarknader eller på kollektivtrafik – oavsett om tiggeriet kunde anses vara aggressivt eller påträngande. Detta följde av paragraf 197(2) i brottsbalken (se punkt 12 ovan). Således kunde sökanden i förevarande fall, och kan fortsätta att, tigga i Köpenhamn och på andra håll i Danmark utanför de angivna områdena, förutsatt att det inte sker på ett personligt sätt som orsakar olägenhet för allmänheten p. 56. Med hänsyn till det föregående drar domstolen slutsatsen att artikel 8 inte är en ansökan

[94] Dian mot Danmark mål 44 002/22.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

som måste avvisas som oförenlig ratione materiae med konventionens bestämmelser i enlighet med artikel 35 §§ 3 (a) och 4. B.

Polisens roll

Polismyndigheterna i Danmark hanterar fall av tiggeri i ett särskilt snabbspår. Oftast initieras ett ärende genom att en medborgare ringer och berättar att det förekommer tiggeri, men det kan också uppmärksammas på andra sätt. Polisens uppgift vid tiggeri är att upplysa om att tiggeri är förbjudet och informera om möjligheten att få hjälp av socialtjänsten alternativt med ett repatrieringsbidrag (återvandringsbidrag). Polisen har också en plikt att kontakta socialtjänsten om det behövs. Det är ett nära samarbete på departementet vad gäller straffrättsenheten och polisenheten.

Justitiedepartementet i Köpenhamn har med anledning av utredningens frågor om polisens arbete och utredning, bett Rikspolisen uttala sig om det särskilda snabbspåret. Av detta uttalande framgår följande.[95]

> Rikspolisen har inhämtat ett utlåtande från Köpenhamnspolisen i syfte att besvara denna fråga, där det har angetts att polisdistriktets insatser mot tiggeri är förankrade i Utlänningskontrollsektionen. För detta ändamål har polisdistriktet inrättat ett snabbspårssystem vid Köpenhamns Byret och Retten på Frederiksberg. Denna ordning innebär bland annat att Utlänningskontrollen har ett antal rättegångsdagar tillgängliga per år så att polisen, efter att ha gripit och förhört en utlänning, kan delge ett åtal, som har upprättats eller godkänts av en åklagare, vid en domstolsförhandling.
>
> Polisdistriktet anser att denna ordning är av avgörande betydelse för verkställandet av tiggeriförbudet, eftersom domstolarna därefter har möjlighet att meddela en tredskodom även om svaranden inte inställer sig vid nästa domstolsförhandling, eftersom svaranden redan har delgivits åtalet. Vidare anser polisdistriktet att det är väsentligt för verkställandet av tiggeriförbudet att det finns befogenhet att frihetsberöva utlänningar i fall som kan leda till utvisning, eftersom de personer som gör sig skyldiga till tiggeri i allmänhet inte har permanent uppehållstillstånd i Danmark.
>
> Sammanfattningsvis har polisdistriktet noterat att det kan vara svårt att uppfylla bevisbördan för tiggeri i fall där personer utger sig för att vara tidningsförsäljare.

[95] Dokumentation från Justitiedepartementets straffrättsenhet 25-04-28.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Justitiedepartementet har också bett Riksåklagaren inhämta statistik om anmälningar av tiggeri och lagföringen av förbud mot tiggeri enligt 197 § i den danska strafflagen. Sifforna[96] avser perioden 2020-01-01 till 2025-04-19 enligt följande:

Antal meddelade varningar av polisen uppgick till 24. Antalet anmälningar om tiggeri var 197, antal beslut under lagföringen uppgick till 82 samt avkunnades 66 domar om brott mot tiggeri.

Siffrorna avser drygt fem år, vilket innebär att det är ett tämligen lågt antal som blir föremål för lagföring fördelat per år.

Sammanfattning

Polisarbetet vad avser tiggeriförbudet i 22 kap. 197 § strafflagen är organiserat på enheten för Immigrationskontroll. Det finns särskilda rutiner hur ärendena ska hanteras för att undvika lång handläggning och kunna avgöra ärendet även om personen inte inställer sig. Som ovan sagts har polisen också en långtgående skyldighet eller plikt att anmäla identifierade hjälpbehov hos tiggaren till socialtjänsten. Det sker därutöver ett nära samarbete mellan straffrättsenheten och polisenheten på Justitiedepartementet vad gäller polisen arbete och lagföring av tiggeri.

[96] Antalet anmälningar är hämtat från den danska polisens registrerings- och ärendehanteringssystem (POLSAS) och antalet beslut och domar från det danska kriminalregistret (KR)

5 Ett kommunalt förbud mot tiggeri

5.1 Inledning

Detta kapitel handlar om kommuners befogenheter att förhindra eller reglera tiggeri genom lokala ordningsföreskrifter beslutade med stöd av ordningslagen (1993:1617). Ett centralt begrepp när det gäller allmän ordning och säkerhet är offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Således krävs Polismyndighetens tillstånd för att använda platsen för tiggeri, om inte platsen används endast tillfälligt eller i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. En sådan plats får inte utan tillstånd användas på ett sätt som inte stämmer överens med avsett ändamål. Vidare följer av 3 kap. 8 samma lag att kommunen har rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter inom kommunens geografiska område.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat om en kommun kan meddela förbud mot penninginsamling i form av tiggeri i en lokal ordningsföreskrift. Bakgrunden var Vellinge kommun som hade reviderat sina ordningsföreskrifter och därvid infört ett förbud mot insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna och avgränsande offentliga platser inom kommunen. HFD fastslog i dom[1] att förbud mot penninginsamling i form av tiggeri får utfärdas i lokala ordningsföreskrifter på särskilt angivna och avgränsade platser (avsnitt 4.3.4).

En kommuns föreskriftsrätt omfattar således både förbud mot tiggeri alternativt krav på tillstånd för att få tigga. Ett sådant beslut ska, såsom andra av kommunen beslutade föreskrifter att anta, ändra eller upphäva föreskrifter, enligt samma bestämmelse omedelbart anmälas till länsstyrelsen enligt 3 kap. 13 § ordningslagen. Länsstyrel-

[1] HFD:s dom meddelad den 17 december 2018 dom i mål nr 2149-18.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

sen ska upphäva en föreskrift som strider mot lag vilket följer av samma lag och bestämmelse[2] (avsnitt 4.3.1–4.3.3).

Utredningen uppdrog hösten 2024 åt Länsstyrelsen Stockholm att göra en uppdatering av situationen med tiggare i Sverige från 2021 och framåt. Uppdraget innebar också att Länsstyrelsen Stockholm skulle samordna och stödja länsstyrelserna i deras arbete med att inhämta uppgifter om det kommunala förbudet. (bilaga 1) Utredningen uppdrog samtidigt åt SKR att lämna en lägesbeskrivning av situationen med tiggeri i kommunerna samt bistå med uppgifter om kommuners föreskrifter om förbud mot tiggeri eller tillståndskrav för att få tigga. Utredningen önskade även uppgifter om lagföringen föranledd av nämnda föreskrifter. (bilaga 2–3) En tanke med uppdragen var att få underlag om kommunernas arbete och reglering med tiggeri för att kunna jämföra kommuner som har infört ett förbud mot tiggeri med dem som inte har gjort det.

Länsstyrelsen Stockholm meddelade att det fanns begränsade möjligheter att bidra till utredningens arbete inom angiven tidsram och inom ramen för Länsstyrelsens ordinarie verksamhet och resursplanering. I samråd med länsstyrelsen avgränsades därför uppdraget till att Länsstyrelsen Stockholm enbart skulle fokusera på kommuner som har infört ändringar i sina lokala ordningsföreskrifter för att förhindra tiggeri.

SKR meddelade att organisationen inte har någon särskild sammanställning över vilka kommuner som reglerat eller förbjudet tiggeri/passiv penninginsamling i sina lokala ordningsföreskrifter. Vidare meddelade SKR att kommuner organiserar sitt arbete med tiggeri på olika sätt, vilket gör det är svårt att få en lägesbild om tiggeriets omfattning och kommuners arbete i detta avseende. Däremot ansåg SKR att det borde vara möjligt att ta fram uppgifter om kommuners föreskrifter avseende tiggeri. Utredningen och SKR kom överens om att inhämtandet av uppgifter skulle göras utifrån vad som var möjligt för SKR under rådande förhållanden.

I detta kapitel redovisas, utifrån det underlag som Länsstyrelsen Stockholm och länsstyrelserna samt SKR tagit fram, därför en aktuell bild hur kommunerna hanterar tiggeri med fokus på den

[2] Här kan tilläggas att SKR i cirkulär 23:04 med underlag för lokala ordningsföreskrifter, kommenterar frågan och rättsläget samt redovisar ett tänkbart förslag till hur passiv penninginsamling kan regleras i de lokala ordningsföreskrifterna mot bakgrund av rättsläget.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

reglering som medges enligt ordningslagen. Det har alltså inte varit möjligt att göra någon jämförelse mellan kommuner med förbud mot tiggeri med kommuner utan sådant förbud.

5.2 Metoder och resultatet i korthet

Uppdragen är likartade men det finns också tydliga skillnader. Det har medfört att Länsstyrelserna, med Länsstyrelsen Stockholm som samordnare, och SKR har använt olika metoder eller tillvägagångssätt när uppdragen har genomförts.

Länsstyrelserna har undersökt hur många och vilka kommuner som har infört någon form av förbud mot tiggeri. Det har gjorts genom att varje länsstyrelse har samlat in handlingar och beslut om kommuners anmälningar om ändringar i ordningsföreskrifter som rör någon form av förbud mot tiggeri. SKR har valt att undersöka ett antal kommuner som har infört någon form av förbud mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter. Det finns ingen uppgift om hur många kommuner som SKR har undersökt.

När resultaten redovisas och läses är det viktigt att framhålla att det handlar om två olika undersökningar som gett två olika resultat. Länsstyrelsen Stockholms undersökning visar att 19 kommuner har någon form av förbud mot tiggeri och SKR:s undersökning visar att det i vart fall är minst 16 kommuner. Diskrepansen beror alltså på länsstyrelsernas och SKR:s olika tillvägagångssätt eller metoder.

Det är också viktigt att framhålla att ingen av aktörerna gör anspråk på att deras resultat är uttömmande eller helt rättvisande. Trots dessa begränsningar eller reservationer visar båda undersökningarna att det är endast är en mindre andel av Sveriges 290 kommuner som har infört någon form av förbud mot tiggeri. Siffran ligger i vart fall under 10 procent av samtliga kommuner.

Därutöver har Länsstyrelsen Stockholm utarbetat en enkät som de berörda kommunerna med hjälp av varje länsstyrelse, har fått besvara. SKR för sin del har tagit fram kommunernas föreskrifter om förbud mot tiggeri i deras gällande lydelser.[3] Utredningen har själv inhämtat uppgifter från två kommuner om hur kravet på tillstånd för att tigga fungerar och följs upp.

[3] Länsstyrelsens återrapportering 25-01-23 och SKR:s yttrande 25-04-29.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

SKR:s och Länsstyrelsen Stockholms resultat redovisas i de följande avsnitten 5.3–5.4.

5.3 SKR:s redovisning av kommunala ordningsföreskrifter om tiggeri

SKR har inte några samlade uppgifter om läget i kommunerna vad avser tiggeri, och inte heller någon särskild sammanställning över vilka kommuner som har infört en reglering mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter. Frågan hanteras på olika sätt i kommunerna där vissa har infört regler i de lokala ordningsföreskrifterna, men flertalet av kommunerna har valt att inte införa ordningsföreskrifter i detta avseende. SKR har inte heller några uppgifter om och i vilken utsträckning som förbuden har lett till ingripanden eller andra åtgärder från polisens sida. Utredningen har av Polismyndigheten informerats om att dessa överträdelser inte har specifika brottskoder utan samlas under en kod. Det kan således röra sig om överträdelser av vilken slags ordningsföreskrift som helst.[4]

SKR har muntligen inhämtat uppgifter från ett antal utvalda kommuner vad avser tiggeriets omfattning i nuläget. Dessa har samstämmigt uppgett att problemen med tiggeri framför allt på vissa platser utanför matbutiker och köpcentra har minskat betydligt sedan 2021. Vidare har kommunerna uppgett, att problemet med tiggeri till viss del kvarstår men att den politiska debatt som tidigare funnits i många kommuner, bland annat med krav på att införa lokala ordningsföreskrifter, till stor del har ebbat ut.[5]

Vidare har SKR undersökt ett antal lokala ordningsföreskrifter. Det visade sig att minst 16 kommuner har infört någon form av förbud i sina lokala ordningsföreskrifter. Även sedan tidigare hade flera kommuner infört ett krav på tillstånd för penninginsamling och i vissa kommuner har detta förtydligats till att explicit avse ”passiv penninginsamling”. SKR:s bedömer är att listan med kommuner som

[4] Uppgift från Polismyndigheten: De kommunala tiggeriförbuden ligger inom lokala ordningsföreskrifter, och anmälningar om brott mot sådana kodas på brottskod 9001 (Övriga brott mot specialstraffrätten där enbart böter ingår i straffskalan). Bland de anmälningar på denna kod som dessutom har en fullständig lagrumsangivelse finns ett antal som rör lokala ordningsföreskrifter, men närmare än så kommer man inte – de kan alltså handla om vilken lokal ordningsföreskrift som helst.
[5] Yttrande från SKR (25-04-29).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

har infört förbud troligen innehåller de flesta kommuner som har infört förbud mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter.

5.3.1 Lista över kommunala föreskrifter mot tiggeri

Av SKR:s yttrande[6] framgår följande lista på de kommuner som har infört en reglering i form av förbud mot tiggeri i de lokala ordningsföreskrifterna. Föreskrifterna redovisas med de lydelser som respektive kommun har valt.

1. Staffanstorps kommun

Insamling av pengar 13 §.
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, utom insamlingen utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamling sker i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga A.

2. Vellinge kommun

11. Insamling av pengar
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på de områden som framgår av Bilaga D.

[6] SKR:s yttrande 25-04-23.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

3. Sölvesborgs kommun

11. Insamling av pengar
11.1 Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.
11.2 Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som enligt 1 kap 2 § Ordningslagen utgör offentlig plats eller kan jämställas med offentlig plats, kartbilagor 5–7.

4. Bromölla kommun

Tiggeri § 14
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske inom områden som framgår av bifogade kartbilagorna 2–5.

5. Skurups kommun

Insamling av pengar 12 §
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamling inte utgör ett led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske inom område som omfattas av bilaga 1.

6. Kungsbacka kommun

14 b §
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på område som framgår av bilaga 5.

7. Katrineholms kommun

Insamling av pengar § 12
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på område som framgår av bilaga 4 och 5.

8. Danderyds kommun

12 § Insamling av pengar
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamling av pengar sker i samband med framförande av musik (gatumusik) eller när skolklasser samlar in pengar behövs inte tillstånd enligt första stycket.
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga A.
Aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga B.

9. Ekerö kommun

Insamling av pengar 13 §
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.
När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.
Passiv eller aktiv insamling av pengar, i dagligt tal kallat tiggeri, får ej ske i närhet av butiker, pant- eller återvinningsstationer inom de områden som framgår av kartbilaga 6. Matbutiker/centrum Ekerö kommun och Återvinningsstationer Ekerö kommun.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

10. Höganäs kommun

Insamling av pengar 18 §
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske på offentlig plats utan polismyndighetens tillstånd.

11. Sotenäs kommun

Insamling av pengar 12 §
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på de områden som framgår av bilagda kartbilagor.

12. Lidingö stad

Insamling av pengar § 13
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Detta gäller även när insamlingen sker i samband med framförande av gatumusik om gatumusikanten eller medhjälpare har för avsikt att gå runt bland publiken och samla in pengar.
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på de områden som framgår av bilagda kartor A–J.

13. Trelleborgs kommun

Insamling av pengar § 12
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen

ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) är förbjudet på offentlig plats inom det område som framgår av bilagd karta.

14. Täby kommun

§ 13
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör ett led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen sker i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.
Inom de områden som anges i fjärde och femte styckena är följande förbjudet:
– passiv insamling av pengar (tiggeri),
– att opåkallat söka upp andra i syfte att insamla deras återvinningsmaterial, returglas, returburkar, PET-flaskor och/eller kläder, samt
– att opåkallat erbjuda sig att avhända sig andras återvinningsmaterial, returglas, returburkar, PET-flaskor och/eller kläder.

15. Örkelljunga kommun

Insamling av pengar 8 §
Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inget tillstånd.
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske inom de områden som framgår av bilaga A.

16. Nynäshamns kommun

Insamling av pengar
11 a§
Insamling av pengar i bössor eller liknande anordning får inte ske utan polismyndighetens tillstånd, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

När insamling ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.
11 b§
Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske inom 75 meter från butiks- och restaurangentréer inom offentlig plats. Förbudet gäller även parkeringsytor, buss- och tågstationer samt återvinningsstationer inom offentlig plats. Vad som är att betrakta som offentlig plats redovisas i ordningsföreskrifternas kartbilagor 1A-1H. Inom offentlig plats gäller ovan meterangivelse samt de utpekade platserna. Passiv insamling av pengar på kommunens anlagda badplatser samt bryggor inom offentlig plats är förbjudet under månaderna juni–augusti inom de områden som har utmärkt på bilagorna 3A (Nickstabadet) 3B (Hamnviksbadet) 3C (Rangsta badplats) 3D (Stora Vika badplats) och 3E (Grindsjöns badplats). Vilka bryggor som omfattas av förbudet framgår av ordningsföreskrifternas kartbilagor 1A–1H.

5.4 Länsstyrelsernas uppföljning av kommunala förbud mot tiggeri

Kommunen är skyldig att anmäla ändringar av ordningsföreskrifter till länsstyrelsen. Det innebär att alla handlingar och beslut som rör sådana ordningsföreskrifter förvaras hos länsstyrelsen i det aktuella länet. I denna uppföljning utsågs hos varje länsstyrelse en kontaktperson som ansvarade för att ta reda på vilka kommuner som hade infört ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna för att förhindra tiggeri. Vid insamlingen av dessa handlingar gjorde varje länsstyrelse en sökning av vilka kommuner i länet som hade reglerat tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter, och samlade in relevanta handlingar och uppgifter om dessa föreskrifter. Sökningen utgick således enbart från de kommuner som anmält en sådan ändring till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen Stockholm var samordnare och stödjande när uppdragen genomfördes vid varje länsstyrelse. Vid samtal med kontaktpersonerna framkom att det kunde vara svårt att fastställa om formuleringarna i de lokala ordningsföreskrifterna gällde förbud att bedriva tiggeri eller inte. Dessutom kunde länsstyrelserna endast söka utifrån den terminologi som kommunen själv valt när man

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

anmäler ett beslut om att ändra de lokala ordningsföreskrifterna. Besluten handlade ofta penninginsamling i bössor eller liknande snarare än att man använde uttrycket tiggeri.

Länsstyrelsen Stockholm utarbetade också en webbenkät med ett tillhörande informationsblad som länsstyrelserna använde för att inhämta vissa uppgifter från de kommuner som hade identifierats i sökningen. Syftet med enkäten var dels att få en inblick i hur föreskrifterna fungerade och deras effekter på företeelsen tiggeri.

I webbenkäten fanns frågor som rörde skäl till kommunens beslut om att reglera tiggeri, vilken typ av plats som beslutet gällde, vilka erfarenheter och eventuella svårigheter som uppstått i samband med införandet av regleringen samt vilka förändringar eller konsekvenser man noterat efter de införda ändringarna. Det fanns också frågor om omfattningen av tiggeri efter att förbudet införts samt dess påverkan på samhället.

5.4.1 Resultatet av länsstyrelsernas insamling

Länsstyrelsernas och Länsstyrelsen Stockholms resultat visar att 19 kommuner har reglerat någon form av förbud mot penninginsamling som anses vara tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter.[7] Av dessa har fyra kommuner infört krav om tillstånd för penninginsamling.[8]

Majoriteten av de kommunala besluten består av ändringar av de lokala ordningsföreskrifterna i form av förbud att bedriva insamling av pengar genom tiggeri inom angiven plats eller område. Sådana områdena ska vara avgränsade eller specifika platser eller områden, till exempel ett visst torg, centrumområde, återvinningsstationer eller inom ett visst avstånd från butiker.

Vad avser reglering i form av tillståndskrav för att få tigga formuleras dessa på olika sätt. I de aktuella ordningsföreskrifterna från Eskilstuna, Heby, Håbo och Uppsala kommun, formuleras tillståndskravet enligt följande: ”Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig

[7] Resultatet kommer, som tidigare redovisats, från insamling av beslut och andra handlingar som handlar om att kommuner har anmält ändringar i sina ordningsföreskrifter. Insamlingen har skett hos länsstyrelserna i samtliga län.
[8] Länsstyrelsen Stockholms återrapportering daterat 25-01-10.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

tillställning.[9] När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd."[10]

Utredningen har kontaktat Eskilstuna och Uppsala med anledning av kravet på tillstånd för att tigga enligt ordningslagen.

Eskilstuna kommun har framfört att tillståndskravet har funnits sedan 2019. Det finns inget särskilt system hos kommunen som handhar frågor om tiggeri. Tillståndet söks hos Polismyndigheten och det finns inga uppgifter hos kommunen hur vanligt förekommandet det är att personer ansöker eller om det sker någon vidareförsäljning av tillstånd. Eftersom tiggeri i betydande omfattning har minskat har det inte heller funnits skäl till någon särskild uppföljning av tillståndskravet från kommunens sida utöver de samverkansorgan som äger rum med polisen.[11]

Uppsala kommun har framfört att tillståndskravet har funnits i flera år. Det har inte funnits någon särskild funktion som handhar dessa frågor och inte heller någon uppföljning av hur tillstånden fungerar. Det anses som en ren polisfråga. Kommunen har ingen vetskap om hur vanligt det är att personer tigger utan att ha tillstånd. Det är inte längre något problem med tiggeri eftersom det har minskat betydligt. Kommun avser att ha kvar kravet på tillstånd och vill inte ha något förbud mot tiggeri.[12]

5.4.2 Resultatet av enkätundersökningen

De kommuner som har någon form av förbud mot tiggeri ombads också att besvara tidigare beskriven webbenkät. Totalt svarade 15 av de totalt 19 kommunerna som identifierats i länsstyrelsernas sökningar. Kommunerna besvarade enkäterna på olika sätt. Vissa kommuner lämnade utförliga fritextsvar och beskrivningar kopplade till vissa frågor medan vissa kommuner enbart svarade på de fasta svarsalternativen.

[9] Kommunerna skiljer ibland på passivt och aktivt tiggeri. Passivt tiggeri kallas det som innebär att man sitter still och inte skakar en mugg framför någon eller på annat sätt försöker aktivt dra till sig uppmärksamhet, men att man gärna tar emot pengar. Omvänt kallas aktivt tiggeri det som just är aktivt tiggeri; man går fram till folk, eller lägger lappar på bord/stolar med innebörden att man behöver pengar, eller att man på annat sätt är just aktiv i sin penninginsamling.
[10] Länsstyrelsen Stockholms återrapportering daterat 25-01-10.
[11] Kontakt med Eskilstuna kommun 25-05-28.
[12] Kontakt med Uppsala kommun 25-05-28.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Enkäten innehöll i huvudsak frågor om varför kommunen valt att reglera tiggeri, eventuella konsekvenser av regleringen: exempelvis färre ordningsstörningar, minskad belastning på socialtjänsten eller annan kommunal verksamhet.

Resultatet visar att kommuner beskriver olika skäl till att reglera tiggeri. En vanlig orsak är att det finns upplevda eller rapporterade ordningsstörningar, exempelvis nedskräpning och sanitära problem på platser där tiggeriet sker eller där personer som tigger tillfälligt är bosatta. Andra skäl är butiksstölder, inrapporterad otrygghet bland allmänheten samt indikationer på människohandel eller människoexploatering.

De flesta kommuner rapporterar att regleringarna haft avsedd effekt både på förekomsten av tiggeri på de aktuella platserna som på flera av de andra problemen som utgjort skäl för att införa ändringarna i de lokala föreskrifterna.

Vidare framkommer att implementeringen varit förenad med vissa problem. Det handlar om svårigheter i samband med tillsynen, oklarheter om regelverket, bristande resurser eller språkbarriärer.

Kommunerna följer upp efterlevnaden av föreskrifterna bland annat genom platstillsyn av väktare eller inom ramen för lokala fora för samverkan. I vissa kommuner har man valt att informera aktuella aktörer om kommunens förbud för att underlätta efterlevnaden. I vissa kommuner har ingen uppföljning skett.

Av tabellen på nästa sida framgår resultatet av webbenkäten.

Tabell 5.1 Översikt av frågor och svar från de kommuner som besvarat webbenkäten om lokala regleringar om tiggeri.

Kommun	Län	Har kommunen särskilda insatser för EU/EES-medborgare som tigger?	Hur väl fungerar efterlevnaden av förbudet?	Hur har antalet EU/EES-medborgare som tigger förändrats sedan 2021?	Har förbudet påverkat belastning på socialtjänsten	Har förbudet påverkat ordnings-störningar inom det anvisade området	Har förbudet påverkat belastning på annan kommunal verksamhet
Sölvesborg	Blekinge län	Ja (beskriv kortfattat)	Mycket bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Kungsbacka	Hallands län		Mycket bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Bromölla	Skåne län	Nej	Mycket bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Höganäs	Skåne län	Nej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Staffanstorp	Skåne län	Ja (beskriv kortfattat)	Mycket bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Trelleborg	Skåne län	Nej	Ganska bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ingen märkbar förändring	Ingen märkbar förändring
Vellinge	Skåne län	Nej	Mycket bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Eskilstuna	Södermanlands län	Nej	Vet ej	Minskat kraftigt	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Katrineholm	Södermanlands län	Nej	Ganska bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Ingen märkbar förändring	Vet ej

Kommun	Län	Har kommunen särskilda insatser för EU/EES-medborgare som tigger?	Hur väl fungerar efterlevnaden av förbudet?	Hur har antalet EU/EES-medborgare som tigger förändrats sedan 2021?	Har förbudet påverkat belastning på socialtjänsten	Har förbudet påverkat ordnings-störningar inom det anvisade området	Har förbudet påverkat belastning på annan kommunal verksamhet
Danderyd	Stockholms län	Nej	Varken bra eller dåligt		Ingen märkbar förändring	Vet ej	Ja, ökat
Ekerö	Stockholms län	Nej	Ganska bra	Minskat något	Ja, minskat	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Lidingö	Stockholms län	Nej	Ganska bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Ja, minskat	Vet ej
Nynäshamn	Stockholms län	Nej	Mycket bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Ja, minskat	Vet ej
Täby	Stockholms län	Nej	Mycket bra	Vet ej	Vet ej	Ja, minskat	Ja, ökat
Sotenäs	Västra Götalands län	Nej	Mycket bra	Vet ej	Vet ej	Ja, minskat	Vet ej

Källa: Länsstyrelsen Stockholms återrapportering.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

5.4.3 Utredningens slutsatser

Uppdragen visar att endast en mindre andel av Sveriges 290 kommuner har valt att införa någon form av förbud mot tiggeri. Länsstyrelsen Stockholms återrapportering visar att det är 19 kommuner medan SKR:s undersökning visar att det är minst 16 kommuner. Även med beaktande av felkällor och att olika metoder har använts, pekar resultaten i riktningen att det rör sig om en siffra mellan fem och 10 procent av landets kommuner. Det talar för att problemet med tiggeri har minskat betydligt (och i vissa fall att kommuner inte bedömer att förbud är en lämplig åtgärd för att motverka tiggeri). Vidare har flera kommuner också valt att införa tillstånd för att tigga och därmed bedömt att det är en tillräcklig och ändamålsenlig metod för att begränsa tiggeri. Det är dock viktigt att framhålla att ett tillstånd i grunden inte är ett förbud utan ett krav för att kunna få tigga.

En annan slutsats är att lydelserna i föreskrifterna från de 16 kommuner som SKR redovisat, visar att kommunerna gör tydligt angivna geografiska avgränsningar efter deras olika behov. Detsamma gäller annan slags insamling som dock inte omfattas av utredningens definition av tiggeri. Föreskriftsrätten förefaller ha en inbyggd flexibilitet som väl svarar mot kommuners olika varierande behov.

Föreskrifterna har enligt de flesta kommunerna haft avsedd effekt, verkat förhindrande och tiggeriet har minskat. Det gäller såväl på de skäl som föranlett såsom ordningsstörningar och otrygghet som att själva omfattningen av tiggeri har minskat.

Vad gäller implementering tyder resultatet på att frågan hanteras på olika sätt i olika kommuner. Det är svårt att dra några slutsatser om implementeringens roll för efterlevnaden av förbudet.

Lagföringen vid förbud mot tiggeri har inte kunnat bedömas. Frågan har inte ingått i länsstyrelsernas insamling och SKR har inga sådana uppgifter. Utredningen har inhämtat uppgifter från Polismyndigheten och upplysts om att sanktioner mot ordningslagen inte har en egen separat brottskod utan hänförs under en gemensam brottskod. Det finns dock skäl att anta att fallen av lagföring av tiggeriförbud är få.

6 Överväganden och förslag

I de föregående kapitlen har utredningen beskrivit företeelsen tiggeri från ett samhälls- och individperspektiv (kap 3) regelverk, författningar och rättsfall (kap 4) och kommuners erfarenhet av det kommunala förbudet mot tiggeri (kap 5).

Slutsatsen är att omfattningen av tiggeriet påtagligt har minskat de senaste tio åren. En orsak är att bruket av kontanter till stor del har upphört.

I förevarande kapitel väger utredningen för- och nackdelar med ett nationellt tiggeriförbud mot bakgrund av hur tiggeriet utvecklats de senaste åren och i ljuset av möjligheten att på kommunal nivå meddela förbud eller krav på tillstånd i lokala ordningsföreskrifter. I enlighet med direktiven redovisas avslutningsvis ett författningsförslag om nationellt förbud.

6.1 Problembild

Den fria rörligheten inom EU ledde till att fattiga EES-medborgare på 2000-talet kom till Sverige i syfte att tigga. De synliggjorde andra länders fattigdom och ledde till påverkan på det svenska samhället. Vanligast var sociala problem och ordningsstörningar. Många som kom hit var romer från Rumänien och Bulgarien, en diskriminerad grupp i sina hemländer och i övriga Europa som sedan århundranden praktiserat tiggeri för sin försörjning. Barn, kvinnor och funktionsnedsatta personer var i särskilt utsatt läge med tanke på familjens eller släktens bestämmanderätt. Det fanns också tecken på människohandel. Sedan 2020-talet kommer mycket färre nya tillresande EES-medborgare till Sverige i syfte att tigga, vilket i huvudsak beror på att kontanthanteringen, som nämnts, i stort sett

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

har upphört. Det lönar sig inte längre att komma till Sverige för att tigga för sin försörjning.

Det finns inga siffror eller överblick över antalet EES-medborgare som uppehåller sig i Sverige. Efter att registreringskravet togs bort 2014 saknas uppgifter om vilka EES-medborgare som vistats med uppehållsrätt tre månader eller längre (se kap 4). I utlänningslagen anges att en EES-medborgare måste uppfylla vissa villkor för att ha uppehållsrätt[1] vid vistelse mer än tre månader utan uppehållstillstånd.[2]

Det är i nuläget myndigheterna, närmast de kommunala socialförvaltningarna eller hälso- och sjukvården, dit personen vänder sig som ska pröva frågan om vistelsen är laglig eller inte. Det har lett till tillämpningssvårigheter och risk för rättsförlust för den som har rätt till stöd eller hjälp. Samtidigt är problemet svårbedömt, eftersom EES-medborgare inte sällan lever i ett skuggsamhälle och inte kontaktar välfärdssystemet. För närvarande utreds frågan om att återinföra registreringkravet.[3]

Tiggeri handlar inte enbart om utsatta EES-medborgare. Det finns en konstant grupp av svenska medborgare och tredjelandsmedborgare som tigger för att klara sin försörjning. Enligt myndigheter och andra aktörer som arbetar med personer som tigger är gruppen blandad där de flesta är personer med beroendesjukdom eller psykisk ohälsa. Även andra grupper ingår i denna grupp, exempelvis barnfamiljer eller äldre. Försörjningsproblemet är inte isolerat utan hemlöshet, arbetslöshet och andra sociala problem ingår i bilden. Det kan noteras en svag ökning av antalet personer ur dessa grupper som tigger, vilket bedöms hänga samman med åtstramningar på olika samhällsområden, enligt dem som har anledning att följa utvecklingen.

Det saknas i nuläget statistik om omfattningen av tiggeriet i Sverige. En del kommuner har viss statistik medan andra saknar sådan. På regional nivå ingår tiggeri som företeelse hos varje läns-

[1] Kallas ibland även primär uppehållsrätt.

[2] En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon
1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. Lag (2006:219).

[3] Ju 2025:01, Registrering av EES-medborgare.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

styrelses arbete mot människohandel och liknande[4]; där tiggeri ingår i arbetet med att stärka och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Det finns ingen nationell aktör som särskilt ansvarar för frågor om tiggeri, sedan Länsstyrelsen i Stockholm avslutade sitt uppdrag därmed år 2020 (se kap 3).

6.2 Förutsättningar för att reglera ett nationellt förbud mot tiggeri

6.2.1 Folkrätt och unionsrätt

En given utgångspunkt i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna är människans rätt till värdighet och övriga mänskliga rättigheter. Sverige har åtagit sig att respektera dessa likväl som var och en har skyldigheter gentemot andra människor och det allmänna. Europakonventionen, vilken sedan 1995 är svensk lag, syftar till att säkerställa de mänskliga rättigheterna för alla som befinner sig i landet, detta oavsett på vilken rättslig grund som vistelsen sker och även om vistelsen saknar rättslig grund. Ett tiggeriförbud ska stå i samklang med de mänskliga rättigheterna som inte får inskränkas enbart av skönsmässiga eller moraliska skäl. Kraven på legalitet och rättssäkerhet ska upprätthållas.

Grunden för den fria rörligheten och uppehållsrätten kan härledas till artikel 13 i FN:s universella förklaring om att var och en är fri att lämna sitt land och återvända dit. Den fria rörligheten får, enligt artikel 27 p 1 i EU:s rörlighetsdirektiv, enbart begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Det är inte möjligt att begränsa uppehållsrätten av ekonomiska skäl. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande grundas på den enskildes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. I samma artikel p 2 anges krav om att personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att en sådan åtgärd ska kunna vidtas. Vidare framgår att omständigheterna i det enskilda fallet ska beaktas och att allmänpreventiva hänsyn inte accepteras (se kap. 4. 2. 3).

[4] Förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor (se 1 och 2 §§ vad gäller att tiggeri ingår i människohandel).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Tiggeri, som en konsekvens av den fria rörligheten, aktualiserar vissa av Europakonventionens artiklar om mänskliga rättigheter. Artiklarna 8 (skydd för privatliv), 10 (yttrandefrihet) och 14 (förbud mot diskriminering) är av särskilt intresse eftersom de har åberopats i två mål i Europadomstolen (se kap 4); i båda fallen var det romer som tiggde för att försörja sig. Artikel 8 prövades i sak i ett mål (Lacatus) varvid domstolen bedömde att generellt förbud mot tiggeri var en oproportionerlig inskränkning av klagandens rätt till privatliv och innebar en kränkning av rätten till privatliv i artikel 8. I det andra målet (Dian) avvisades både artikel 8 och 10, beroende på att klagande hade tillgång till sociala förmåner och det fanns andra områden i staden där tiggeri inte var förbjudet. Skillnaden mellan målen är således att domstolen konstaterar att Europakonventionen skyddar rätten att be om hjälp att ta sig ur en inhuman och utsatt situation, men inte om det inte är nödvändigt. I båda fallen diskuterade domstolen också i vilken mån och på vilka sätt allmänhetens rättigheter påverkades av tiggeriet och intresset att skydda allmänhetens mänskliga rättigheter. Andra mänskliga rättigheter som aktualiseras i samband med tiggeri är rätten till likabehandling och förbud mot diskriminering. Personer som tigger riskerar att utsättas för diskriminering i den aktuella tiggerisituationen men även i kontakt med det allmänna eller på andra samhällsområden. Vidare finns risk för att ett tiggeriförbud i sig självt kan utgöra en kränkning av principen om likabehandling och icke-diskriminering.

Tiggare som utnyttjas i människohandel har också rätt till stöd och hjälp enligt Europarådets konvention (SÖ 2010:8) om bekämpande av människohandel där det bland annat av artikel 10 p. 2 framgår att utsattheten måste vara utredd innan beslut fattas om vistelsen. Tiggare som utnyttjas i människohandel har också rätt till stöd och hjälp enligt människohandelsdirektivet (se kap. 4). Det sistnämnda innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området. Direktivet innehåller också bestämmelser om bland annat utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

stöd till och skydd för brottsoffer. Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt.[5]

Avgöranden från Europadomstolen visar alltså att förekomsten av tiggeri kan innebära inskränkningar i mänskliga rättigheter för personerna som tigger och även för allmänheten om tiggeriet uppfattas som oönskat. Det är angeläget att analysera eventuella negativa konsekvenser för alla som berörs. Det krävs en intresseavvägning av de olika rättigheterna i olika situationer. Hänsyn kan således behöva tas till den allmänna ordningen eller säkerheten. Det krävs dock allvarliga problem för att enbart kunna hänvisa till den enskilde tiggarens beteende som ovan redogjorts för. Frågan gäller om intresset att skydda allmänheten väger tyngre än tiggarens rätt att utöva sina mänskliga rättigheter.

6.2.2 Utrymmet i svensk rätt att begränsa tiggeri

I svensk rätt regleras vissa ordningsfrågor i ordningslagen, bland annat frågor om utnyttjande av offentlig plats.

Huvudregeln framgår av 3 kap. 1 § där det anges krav på tillstånd för den som avser att använda en offentlig plats för annat ändamål än avsett under förutsättning att ianspråktagandet inte endast är tillfälligt och i ringa omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Kommuner kan i lokala ordningsföreskrifter föreskriva att det också i nämnda undantagssituation från tillståndskravet krävs Polismyndighetens tillstånd att tigga på vissa angivna offentliga platser eller att det råder förbud att tigga på vissa sådana platser. Vissa kommuner har använt sig av denna möjlighet och uppnått avsett resultat (se kap. 5).

Kommuner får enligt 3 kap. 8 ordningslagen meddela de lokala ordningsföreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. Kommuner känner de lokala förhållandena och kan följa samhällsutvecklingen nära, vilket är bedömningen bland dem som har anledning att följa utvecklingen.

[5] I syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer har Europaparlamentet och rådet antagit direktivet om ändring av människohandelsdirektivet (direktiv 2024/1712) som trädde i kraft den 14 juli 2024. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ska analysera och föreslå hur ändringen av direktivet ska genomföras i svensk rätt, se Ju 2025:02 Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet och direktiv 2025:8.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)[6] har prövat frågan om tiggeri kan regleras i en lokal ordningsföreskrift. Domstolen slog fast att tiggeri är en sådan företeelse som kan regleras i lokala ordningsföreskrifter om förbudet gäller på vissa avgränsade och angivna platser inom kommunen eller en del av kommunen. Syftet med en sådan lokal föreskrift ska vara att förebygga och hantera de ordningsstörningar på offentliga platser som följer av tiggeri. Tiggeriet behöver inte ha orsakat störningar. En sådan föreskrift bygger också rättsligt på att kommunen har analyserat att det finns ett påtagligt behov av föreskriften, och att föreskriften inte är långtgående i den meningen, att den inte i onödan begränsar den enskildes handlingsfrihet. Föreskriften får inte innebära att det läggs onödigt tvång på den enskilde eller obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Föreskriften ska också var klar och tydlig för den enskilde och lätt att tillämpa. Det är viktigt att systemet med lokala ordningsföreskrifter är flexibelt så länge det inte leder till obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Det är avgörande att föreskriftens syfte är förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet. Detta framgår både av HFD:s dom och förarbetena till bestämmelsen.[7]

Slutsatsen är att det redan finns ett utrymme inom svensk rätt att på kommunal nivå förebygga och hantera de ordningsstörningar som följer av tiggeri på vissa offentliga platser. Förbud möjliggör ingripande av Polismyndigheten och att lagföring sker. Det finns i dag inga andra möjligheter inom svensk rätt att förbjuda tiggeri än presumtiva problem med den allmänna ordningen på offentlig plats. Andra problem i samband med tiggeri såsom kriminalitet, diskriminering, människohandel eller ofredande hanteras inom ramen för respektive rättsområde.

[6] HFD ref. 2018 s. 75.
[7] A.a., och prop. 1992/93:210, Åberg, Ordningslagen (10 november 2021, JUNO 4B), kommentaren till 3 kap. 8 §.

6.3 Fördelar och nackdelar med ett nationellt förbud

6.3.1 Statligt eller kommunalt ansvar?

Det är varje kommuns angelägenhet och ansvar att bedöma om ett tiggeriförbud ska meddelas i en lokal ordningsföreskrift. Det ligger i linje med det kommunala självstyrets innebörd att lokala angelägenheter sköts av kommuner om inte annat sägs. Principen om det kommunala självstyret framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen där det anges att kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller annan författning. Principen om det kommunala självstyret omfattar all kommunal verksamhet, bland annat ordnings-, trafik-, sociala-, sjukvårds-, miljö- och vattenfrågor. I nämnt lagrum fastslås också lokaliseringsprincipen.[8]

Den kommunala självstyrelsen kan sägas vara en förutsättning för den kommunala demokratin, och kommunal demokrati förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och regioner bland annat att utforma den politiska dagordningen.[9] Vidare är närhetsprincipen i beslutsfattande en viktig princip vad gäller kommuner och regioners angelägenheter.[10]

Det saknas principer om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och avgränsningen mellan nationella och regionala eller kommunala uppgifter är oreglerad. Proportionalitetsprincipen ska vara vägledande i ärenden som rör ingripande lagstiftning. Frågan som ska bedömas är om syftet med den tänkta regleringen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt för det kommunala självstyret än det som föreslås.[11] Vid denna prövning ska även samhällsutvecklingen följas. Det väcker frågan om uppgiften att förbjuda tiggeri lämpar sig bättre för staten än för kommunerna.

Det kan konstateras att ett nationellt förbud ger en nationell överblick och leder till likformighet till skillnad mot kommunala förbud med dess lokala variationer. Även om tiggeri förekommer i olika grad i olika kommuner, hindrar det inte att det kan finnas ett intresse av likformighet och överblick genom att samma förbud gäller i hela landet till skillnad mot kommunala förbud som enbart

[8] Prop. 2001/02 :80 Demokrati för det nya seklet.
[9] SOU 2007: 93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.
[10] A.a.
[11] Se Holmberg, E. med flera Grundlagarna (2019-07-03, JUNO 3a) kommentaren till 14 kap. 2 § regeringsformen.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

får omfatta vissa avgränsade och angivna platser inom kommunens gränser. Ett nationellt förbud gäller för alla i landets alla kommuner. Det ska vägas mot att det kommunala förbudet kan anpassas efter de lokala förhållandena och att kommuner har ansvar och är lämpade att hantera ordningsstörningar och sociala konsekvenser till följd av tiggeri. Ett nationellt förbud kan medföra att kommuner inte har samma förutsättningar att hantera frågan. Det blir mer en fråga av polisiär och rättsvårdande karaktär.

Det som talar mot ett nationellt förbud är att antalet tiggare har minskat drastiskt. Det finns inte längre en uttalad problembild vad gäller tiggeri. Det är en samstämmig uppfattning bland dem som har anledning att följa utvecklingen. Omfattningen av EES-medborgare som tigger har successivt minskat. EES-medborgare ser det i regel inte längre som lönsamt att tigga i Sverige. De andra grupperna är tämligen konstanta med en viss ökning på senare tid som civilsamhället bedömer vara en konsekvens av olika välfärdsåtstramningar. Det innebär inte risk för ordningsstörningar i den grad som tidigare var fallet. Slutsatsen är att det framstår som tveksamt att överväga ett nationellt förbud mot tiggeri med hänvisning till den allmänna ordningen och säkerheten. Syftet med en nationell reglering måste ligga inom ramen för vad som är rättsligt möjligt.

Vad avser ordningsstörningar kan dessa, utifrån den bild som framträtt i kartläggningen, delas in i olika kategorier. Det handlar om att tiggare använder offentliga platser för andra ändamål än avsett och begränsar rörligheten i dessa områden. Vidare kan tiggeriet orsaka ordningsstörningar utanför affärer och köpcentra, vid tåg- och busstationer eller andra platser där många passerar. Tidigare fanns det stora problem med olagliga boendeförhållanden i form av läger i parker eller på andra offentliga platser. Den tredje kategorin handlar om att allmänhetens fri- och rättigheter behöver skyddas från att tiggare beter sig hotfullt, integritetskränkande eller aggressivt. Tiggeri kan också skapa otrygghet genom ökad kriminalitet vid platserna där personer tigger eller på grund av bråk, slagsmål, hot, utpressning eller annan kriminalitet.

De flesta kommuner som har utfärdat förbud mot tiggeri i lokala ordningsföreskrifter rapporterar att förbudet fått avsedd effekt. Det gäller både förekomsten av tiggeri på de aktuella platserna och de problem som varit skäl för att införa ändringar i de lokala föreskrifterna. Slutsatsen är att den kommunala föreskrifts-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

rätten vad gäller ordningsstörningar i samband med tiggeri förefaller tillräcklig.

6.3.2 Ett nationellt tiggeriförbud får inte åsidosätta skyddet för mänskliga rättigheter

Den rättsliga utgångspunkten för ett lagförslag som avser nationellt förbud är att skyddet för mänskliga rättigheter fortsatt ska kunna garanteras och säkerställas. Därvidlag har Europakonventionen ställning som svensk lag och ska tillämpas av svenska domstolar.

Vad gäller Europakonventionen, har två personer som dömts för tiggeribrott, vänt sig till Europadomstolen och gjort gällande att det nationella förbudet mot tiggeri har åsidosatt eller kränkt skyddet för vissa av deras mänskliga rättigheter.

I Lacatus-fallet åberopades artiklarna 8 och 14 och i Dian-fallet artiklarna 8, 10 och 14. Artikel 8 skyddar rätten till privat- och familjelivet och artikel 10 skyddar rätten till yttrandefriheten (se kap. 4). Artikel 14 anger ett förbud mot diskriminering som innebär att alla har skydd för konventionens rättigheter utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (se kap. 3). I Lacatus-fallet har Europadomstolen prövat artikel 8 och funnit att den klagandes rätt till privat- och familjeliv hade kränkts. Europadomstolen har inte i något av fallen prövat artiklarna 10 och 14 (se kap. 4).

Utöver nyss nämnda artiklar kan även andra artiklar i konventionen komma att aktualiseras i samband med ett nationellt förbud mot tiggeri. Ett förbud får inte heller leda till eller utgöra kränkningar i förhållande till andra internationella åtaganden.

Flera slags rättigheter, som nämnts (se ovan avsnitt 6.2.1) kan aktualiseras i samma tiggerisituation. Det kan exempelvis vara en romsk pojke med funktionsnedsättning som tigger för sin egen eller familjens räkning. Det kan handla om en kvinna med kognitiva problem som resultat av beroendesjukdom eller psykisk ohälsa. Eller personer som kommit hit och tvingats tigga för att betala resan eller ”hyra” för platsen där man tigger.

Den som tigger är oavsett oftast en person som befinner sig i en utsatt situation på grund av fattigdom. Begreppet privatliv i arti-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

kel 8 Europakonventionen omfattar enligt praxis en persons fysiska och sociala identitet och rätt att skapa relationer med andra människor och omvärlden. I Lacatus-domen[12] ansåg Europadomstolen att klagandes rätt att vända sig till andra för att få hjälp genom att tigga omfattas av skyddet i artikel 8 p 1 konventionen. Förutsättningen är att personen saknar alternativ att lindra sin fattigdom, däribland tillgång till sociala förmåner. Däremot prövade domstolen inte artikel 14 i detta fall; dock var två ledamöter skiljaktiga i denna del.

Slutsatsen är alltså att ett nationellt tiggeriförbud kan komma i konflikt med Europakonventionen om det utformas så generellt, att det inte är möjligt att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet såsom personens sårbarhet, utsatthet och tiggeriets beskaffenhet. Det ska vara möjligt att göra en avvägning enligt proportionalitetsprincipen mellan tiggarens och det allmännas intressen. Det innebär konkret att bedöma om eventuella inskränkningar av rättigheten är nödvändiga och proportionerliga med tanke på ändamålet och utformningen av förbudet.

Ett kommunalt förbud kan lättare än ett nationellt förbud anpassas till de behov och målgrupper som finns i kommunen (se kap. 4 och 5). Ett sådant tiggeriförbud underlättar för kommuner att uppfylla sina skyldigheter i flera avseenden och genom dess flexibilitet också minska risken för kränkningar enligt Europakonventionen.

6.3.3 Kolliderar ett nationellt tiggeriförbud med regleringen om människohandel?

Det är vanligt att tiggeri organiseras och övervakas av någon annan. Det kan vara någon eller några i familjen, släkten eller organiserade kriminella nätverk. Erfarenheten är att det finns ett nära samband mellan tiggeri och människohandel (se kap. 3.) Barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta. Förbjuds tiggeri kan det finnas risk att finner människohandeln tar nya vägar in i ännu farligare livsmiljöer.

Förbudet mot människohandel utgår från Palermoprotokollet[13] och EU:s människohandelsdirektiv (se kap. 4.5). Sverige ska upp-

[12] Europadomstolens mål 14065/15.
[13] Palermoprotokollet antogs i Palermo den 15 november 2000.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

fylla dessa krav och har ett stort ansvar att stödja brottsoffer i människohandel.

Ett nationellt förbud kan kollidera med människohandelsbrotten i 4 kap.1 a § [14]och 1 b[15] § i brottsbalken. Det blir ett rättsligt dilemma liknande det vid sexköpslagen. En person som utnyttjas i människohandel i tiggeri är ett brottsoffer men det finns samtidigt en risk att personen också ses som brottsmisstänkt. Det undergräver rimligen personens vilja att ge sig till känna och medverka i lagföringen. Kommuner har bättre förutsättningar med sin lokala kännedom att identifiera potentiella offer för människohandel. Den lokala polisorganisationen medger för närvarande inte motsvarande kännedom.

Det finns ett litet antal fällande domar vad gäller människohandel och tiggeri. Många anmälningar avskrivs. En förklaring är att det är svårt att få fram underlag som leder till åtal (se kap 3.4.3). Dock har införandet av brottet människoexploatering lett till att det finns fler domar. Ärendena är känsliga, kräver förtroende och omsorgsfullt bemötande samt hög kompetens från de involverade myndigheterna. Ett nationellt förbud bedöms inte underlätta detta.

Slutsatsen är att nationellt förbud mot tiggeri bedöms få negativa konsekvenser för personer som utnyttjas i människohandel för tiggeri. Det motverkar således Sveriges åtaganden att förebygga och motverka människohandel samt ge stöd åt de drabbade.

6.3.4 Strider ett nationellt tiggeriförbud mot diskrimineringsförbudet?

Personer som tigger löper risk att diskrimineras, oavsett om det är på grund av etnisk tillhörighet eller på andra grunder. Det gäller alla grupper av tiggare. De tillhör en grupp som skiljer sig från majoritetsbefolkningen.

[14] 4 kap. 1 a § 1–3 BrB ”Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.”

[15] 4 kap. 1 b första stycket BrB: ”Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år”.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Vad gäller romska EES-medborgare görs bedömningen att tiggeri främst är en konsekvens av diskriminering på olika samhällsnivåer i tiggarnas hemländer. Det tar sig uttryck i att romer behandlas sämre än majoritetsbefolkningen, exempelvis inte får samma tillgång till samhällsfunktioner som utbildning, sjukvård, arbete och bostad. Av denna anledning pågår inom EU ett arbete att bygga upp en jämlikhetsunion för jämlika livsvillkor och alla medlemsstater ska därför verka för och vidta åtgärder vad avser romers bristande tillgång till välfärdssystemen. I Ds (2014:8) *Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* beskrivs hur gruppen romer utsattes för diskriminering och särbehandling i sina hemländer och i samhället under 1900-talet samt betonas vikten av att säkerställa lika rättigheter för romer i samhället. Detta var en viktig utgångspunkt för den Nationella samordnarens utredning och slutsatser i betänkandet (SOU 2016:6). (Se kap 3.2.3.)

Åren 2022–2024 tog DO emot cirka 4 000 anmälningar som gällde diskriminering på grunden etnisk tillhörighet. 49 anmälningar kom från romer varav 25 handlade om socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Övriga rörde andra områden bland annat köp av varor och tjänster. Nämnda siffror visar hur romer uppfattar att deras etniska tillhörighet påverkar myndigheters bemötande och hantering (se kap. 3.4.3).

Själva det nationella förbudet kan också riskera att bidra till diskriminering, eftersom det är fattiga personer som straffas av anledningen att de tigger. I Lacatus-fallet menade två ledamöter att även artikel 14 borde ha prövats av skälet att indirekt diskriminering av romer till följd av tiggeriförbud inte är samma sak som om det är tillåtet eller inte att tigga. I FN:s olika konventioner finns flera förbud mot diskriminering och vad gäller ras och etnicitet används ofta uttrycket ”ställning i övrigt”. Denna grund kan komma att aktualiseras när det gäller en persons socioekonomiska ställning och ett tiggeriförbud. DO:s bedömning är att det därför inte kan uteslutas att tiggeriförbudet i fallet kunde vara diskriminerande[16] (se kap 3.3.4).

Det blir också tydligt när det gäller en folkgrupp eller det utanförskap som präglar hemlösa och andra fattiga grupper som saknar det mest grundläggande för sina behov.

[16] DO: s yttranden december 2024.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Slutsatsen är alltså att ett förbud mot tiggeri riskerar att komma i konflikt med förbudet mot diskriminering som följer av Sveriges internationella åtaganden. Det gäller i förekommande fall i viss grad även kommunala förbud, men eftersom ett sådant förbud finns i lokala ordningsföreskrifter och enbart gäller vissa utpekade och avgränsade områden bedöms risken vara mindre.

6.3.5 Sveriges ansvar för stöd och hjälp

Det finns omfattande forskning om fattigdom, dess orsaker och konsekvenser för den som tigger och samhället i övrigt. Ett perspektiv är att tiggeri är ett socialt problem och att fattigdom, oavsett orsak, behöver ingripande från det allmänna med målet att det är fattigdomen som bör bekämpas. För den enskilde leder tiggeriet ofta till andra problem som har med bostad, arbete, hälsa, skolgång och omsorg om barn att göra. Analysen inom samhällsvetenskapen är att det allmänna har svårt hantera och ge personer som tigger det stöd som behövs. Men också att tiggeriet i sig inte främjar den som tigger. En fråga är huruvida det är etiskt och ur allmän synvinkel försvarbart att kriminalisera den som tigger för sin försörjning, vilket skulle kunna likställas med ett förbud mot fattigdom.[17]

När det gäller EES-medborgare går en skiljelinje vid tre månaders vistelsetid i Sverige eller längre. Det ställs olika villkor för de olika perioderna i rörelsedirektivet och utlänningslagen. Vid uppehållsrätt i högst tre månader får den mottagande medlemsstaten inte ställa något annat krav på EES-medborgaren än att denne ska inneha ett giltigt identitetskort eller pass.[18] Om personen inte uppfyller villkoren, kan avvisning eller utvisning bli aktuellt.

Efter tre månaders vistelse med uppehållsrätt gäller kravet på likabehandling. Likabehandling ger EES-medborgaren lika rätt som andra till sociala förmåner. Det gäller under förutsättning att personen fortsatt uppfyller villkoren och att denne inte anses utgöra en orimlig belastning för välfärdssystemet[19] (se kap. 4.2.1). Det

[17] Swärd, H., EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.
Haglund, B. och Swärd, H., Utsatta EU-medborgare i ett samhälleligt perspektiv, del 1. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.
[18] Artikel 6 rörlighetsdirektivet.
[19] Av skäl 10 i rörlighetsdirektivet framgår att även under de första tre månaderna av vistelsen får EES-medborgare inte utgöra en orimlig belastning för välfärdssystemet, skillnaden är att under denna period har EES-medborgare inte rätt till likabehandling.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

faktum att EES-medborgare uppehåller sig i Sverige utan att uppehållsrätten är säkerställd kan medföra rättsosäkerhet för den person som befinner sig här på laglig grund och inte får sina rättigheter tillgodosedda. Detta gäller oavsett på vilken rättslig grund som vistelsen sker i Sverige, och även om rättslig grund saknas har dessa personer skydd för mänskliga rättigheter.

Rättsligt sett har kommunen enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Det anses som det yttersta skyddsnätet. Civilsamhället har uppmärksammat svårigheter för svenska medborgare, tredjelandsmedborgare och andra personer i ekonomiskt trångmål att komma i kontakt med och få hjälp av olika myndigheter. Rutiner förändras, ansökningar tas inte emot eller avslås muntligt är några exempel. Det leder till än större problem och svårigheter att klara sin försörjning. Generellt sett förefaller dock myndigheterna inom välfärdsområdet ha bättre kunskap idag om rättstillämpningen inom sina rättsområden än när tiggeriet var som mest utbrett för ett antal år sedan. Det talar för att kommuner i allt väsentligt är insatta i den problematik som fattigdom och tiggeri kan innebära. Det finns en del frågetecken vad gäller tillgång till sjukvård för EES-medborgare. Frågan är dock inte längre aktuell eftersom EES-medborgare inte längre kommer till Sverige för att tigga.

Det finns mycket som pekar i riktningen att ett registreringsförfarande för ökad överblick och kontroll bör återinföras, både med tanke på tiggeri och av andra skäl.

6.4 Slutsatser

6.4.1 Utredningens bedömning av ett nationellt förbud mot tiggeri

Bedömning: Ett nationellt förbud mot tiggeri bör inte införas. Det finns redan reglering i ordningslagen som tillgodoser behovet för kommuner att förebygga ordningsstörningar i samband med tiggeri. Tiggeri har minskat kraftigt vad avser EES-medborgare, varför det saknas skäl att ytterligare reglera frågan. Ett nationellt förbud har flera nackdelar jämfört med ett kommunalt förbud. Ett nationellt förbud kan leda till inskränkningar i vissa mänskliga rättigheter.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Skäl för bedömningen:

Personer som tigger har i normalfallet inga andra alternativ för att klara sin försörjning. Europadomstolen har slagit fast att tiggeri omfattas av skyddet för rätten till privat- och familjelivet.

Det finns redan utrymme inom gällande rätt att hantera ordningsstörningar i samband med tiggeri. Kommuner har, som framgått, enligt ordningslagen befogenhet att i lokala ordningsföreskrifter utfärda förbud mot tiggeri på vissa avgränsade och angivna platser inom kommunen, alternativt att utfärda tillståndskrav att få tigga. Tiggeri hanteras bäst på kommunal nivå, eftersom kommuner känner de lokala förhållandena och kan följa samhällsutvecklingen på nära håll. Det är i linje med intentionerna bakom det kommunala självstyret.

Antalet tiggare har minskat och det finns inte behov av att ytterligare reglera frågan. Det finns inte någon allvarlig problembild kopplat till tiggeri. Det är en tämligen konstant grupp som tigger för sin överlevnad. Det pågår en utredning som ska bedöma om registreringkravet för EES-medborgare ska återinföras. Det skulle innebära bättre kontroll över vem som har uppehållsrätt och vistas i Sverige.[20] Det pågår även en utredning om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet med relevans för arbetet med tiggare som utnyttjas i människohandel. [21]

Att införa ett generellt förbud kan inskränka vissa mänskliga rättigheter, exempelvis rätten till privatliv, rätten att uttrycka sig och förbudet mot diskriminering. Ett nationellt förbud riskerar komma i konflikt med diskrimineringsförbudet genom att förbudet i huvudsak träffar vissa grupper. Det finns också risk för att tiggeri leder till rättighetskollisioner mellan den som tigger och givaren eller andra personer. Problembilden är att barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning utnyttjas i tiggeri och att ansvaret för tiggeri kommer riktas mot dem. För personer som utnyttjas i människohandel i tiggeri blir troligen konsekvensen att deras rätt till skydd och stöd enligt människohandelsdirektivet försvagas eller helt faller bort. Detta gäller oavsett på vilken rättslig grund som vistelsen sker och även om vistelsen saknar rättslig grund.

[20] Ju 2025:01 Registrering av EES-medborgare.
[21] Ju 2025:02 Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Ordningsstörningar med anledning av tiggeri har så gott som upphört. Straffbara handlingar på platsen eller omgivningen där tiggeriet äger rum bör hanteras polisiärt och lagföras den vägen. Ett förbud skulle inte tillföra något i det avseendet utan enbart belasta de rättsvårdande myndigheterna. Den kommunala befogenheten att utfärda lokala ordningsföreskrifter bedöms vara ändamålsenlig i syfte att förebygga ordningsstörningar i samband med tiggeri. Kommuner som infört förbud har i allt väsentligt intygat att det fått avsedd effekt. Avslutningsvis kan det erinras om att ett nationellt förbud innehåller flera avgränsningssvårigheter, exempelvis vilka platser som det är förbjudet att tigga på, vad man tigger till eller vad gäller insamling till välgörande ändamål. I avsnitt 6.4.2 redovisas likväl ett förslag på hur ett nationellt förbud skulle kunna utformas.

6.4.2 Lagförslag

Förslag: Den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter.

Om gärningen enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Skäl för förslaget:

Utredningen har, i enlighet med direktiven, att föreslå en bestämmelse om ett nationellt förbud. Utredningen har därvid övervägt om en sådan bestämmelse bör införas kapitel 3 i ordningslagen. Bedömningen är dock att detta kapitel är mindre lämpligt för en sådan bestämmelse eftersom kapitlet utgår från kommunens befogenheter för allmän ordning och säkerhet på offentlig plats. Att placera en bestämmelse som stipulerar nationellt ansvar i en liknande fråga bedöms inte lämpligt. Det gäller även om förbudet skulle regleras i ett eget kapitel i samma lag.

En bestämmelse om nationellt förbud mot tiggeri föreslås i stället intas som en ny bestämmelse, 16 kap 16 a § brottsbalken. I detta kapitel regleras allmänna frågor om ordning samt brott mot den

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

allmänna ordningen. I kapitlet finns redan brottet förargelseväckande beteende (16 §) och tidigare det numera avskaffade brottet fylleri. Ett nationellt förbud mot tiggeri bör därför lämpligen placeras i detta kapitel i brottsbalken. Syftet med det tidigare brottet fylleri var att skydda allmänheten från störningar. Den straffbelagda handlingen var inte själva berusningen i sig utan de uttryck som berusningen tog. Brottet förargelseväckande beteende syftar till att skydda och tillgodose allmänhetens intresse mot vissa oönskade beteenden. Enligt brottsbeskrivningen är den straffbelagda gärningen ett beteende som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Dessutom fordras att gärningen sker offentligt.

I likhet med fylleri och förargelseväckande beteende är syftet med lagförslaget att skydda allmänheten från de olika oönskade uttryck som tiggeri kan leda till och innebära för allmänheten. Det är med andra ord tiggarens uttryck och beteende som straffbeläggs i den föreslagna bestämmelsen.

Utredningen har i övervägandena 6.3.2–6.3.5 framhållit vikten av att säkerställa skyddet för de mänskliga rättigheterna i samband med lagstiftning av ett nationellt förbud mot tiggeri. Utredningen har därvidlag behandlat riskerna som ett förbud kan leda till framför allt för sårbara grupper, grupper som löper risk att diskrimineras eller utnyttjas i människohandel. Ett nationellt förbud mot tiggeri behöver utformas med beaktande av detta och medge ansvarsfrihet även om handlingen är klandervärd (jfr 8 kap. 12 § brottsbalken). Europakonventionen är svensk lag och domstolarna kommer att säkerställa skyddet för mänskliga rättigheter i sin tillämpning av brottet tiggeri.

Företeelsen tiggeri och det straffbara området

Med *tiggeri* avses enligt förslaget att en person ber någon om pengar utan att erbjuda en motprestation. I normalfallet är det de allra fattigaste som tigger.

Tiggeri som företeelse hänger samman med begreppet penninginsamling. I lokala ordningsföreskrifter meddelade med stöd av ordningslagen, skiljer man på aktiv och passiv penninginsamling. Med den förstnämnda avses personer från föreningar och andra organisationer som går omkring och ber om bidrag eller pengar för ett visst ändamål. Sådan aktiv penninginsamling anses inte vara

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

tiggeri. Om en person däremot ber någon om pengar och befinner sig på en viss plats under en viss tidsrymd, anses denna handling vara passiv penninginsamling och utgör tiggeri. Personen som tigger kan befinna sig på platsen kortare eller längre tid.

Enligt huvudregeln i 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inte utan Polismyndighetens tillstånd användas för annat ändamål en avsett. Den insamling som här benämns som aktiv penninginsamling, förutsätter beroende på hur kommuners lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen är utformade, ett tillstånd från Polismyndigheten. Avgränsningsproblemen mellan aktiv och passiv (tiggeri) penninginsamling bedöms även i övrigt vara små. [22]

Vad gäller gatumusikanter som ofta har en skål eller mugg där förbipasserande kan lägga pengar, är utgångspunkten att det för sådan penninginsamling inte krävs tillstånd enligt ordningslagen. Ett annat avgränsningsproblem är när en person samtidigt tigger och säljer saker. Det bör inte vara möjligt att kringgå brottet tiggeri genom att bedriva försäljning. Andra gränsdragningsproblem får bedömas i det enskilda fallet.[23]

Vilka omfattas av lagförslaget och för vilket ändamål?

Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar alla personer som tigger för sin eller sin familjemedlemmars försörjning.

Vad gäller särskilt sårbara personer, exempelvis barn och personer med funktionshinder. är det en omständighet som ska vägas in i bedömningen av ringa fall liksom som andra omständigheter hänförliga till gärningen och den enskilde personen som tigger. Det kan röra sig om personer med särskild utsatthet och där tiggeriet gestaltar detta. För att en gärning ska anses som förmildrande ska en bedömning enligt proportionalitetsprincipen göras.

Ändamålet med tiggeri ska vara medel till tiggarens eller hans eller hennes familjs försörjning.

---

[22] Framför allt efter att uttrycket använts i HFD:s dom 2018 ref. 75.

[23] Se text av Åberg, K. Ordningslagen (JUNO 4B version 2021), kommentaren till 3 kap. 8 § ”Penninginsamling i samband med framförande av gatumusik är något som är ofta förekommande. Vanligt är att musikanten ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplagg där åhörarna kan lämna sina penningbidrag. Ett sådant förfarande bör inte betraktas som en penninginsamling som omfattas av kravet på tillstånd. Annorlunda förhåller det sig om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt torde regelmässigt vara att betrakta som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal föreskrift.”

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Begreppet försörjning anges i socialtjänstlagen och är en av två delar i det ekonomiska biståndet. I 4 kap. 1 § nämnd lag fastslås rätten till bistånd för den som inte kan tillgodose sina behov själv. Rätten till bistånd ska föregås av behovsbedömning av varje enskilt fall. I 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen finns en åldersindelad riksnorm som utgångspunkt för vad som ingår i försörjningsstödet. Den är tänkt att vara vägledande och avgränsa tiggeri från andra ändamål. För straffbarhet för tiggeri krävs ingen utredning av om rätt till försörjningsstöd föreligger.

Vad gäller gränsdragningen till människohandel bör lagföring kunna ske även om tiggeriet sker i organiserad form.

Tiggeriet ska äga rum på allmän plats

Tiggeriet ska äga rum på en allmän plats för att omfattas av det föreslagna nationella förbudet. Begreppet allmän plats används i brottsbalken och ska ha samma betydelse vad gäller förslaget om ett nationellt förbud om tiggeri. Det är ett bredare begrepp och är att föredra framför offentlig plats som har sin betydelse och definieras i ordningslagen.

Påföljden är böter

I linje med Europadomstolens uttalanden om att frihetsberövande allmänt sett riskerar att kränka den enskildes rättighet om skydd för privatlivet, ska påföljden för tiggeri vara böter. Vid ringa fall ska ansvar inte utdömas. Bedömningen ska i dessa fall också göras enligt proportionalitetsprincipen, även det i linje med Europadomstolens uttalanden vad avser tiggeriförbud. I ringa fall bör också polisman, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kunna meddela rapporteftergift.

Enligt 25 kap 1–2 §§ brottsbalken avses dagsböter, om inte färre än 30 dagsböter kommer i fråga, då i stället penningböter ska dömas ut. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med femtio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

sjuhundrafemtio kronor. Det är påkallat med viss gradering av allvaret i påföljden böter med tanke på att brottet tiggeri kan ta sig skilda uttryck och leda till olika konsekvenser för allmänheten och den allmänna ordningen. Jämför lagkommentaren till 1–2 §§ brottsbalken där följande framgår: ”Regeln (i 1 §), som har samband med bestämmelsen i 2 § om att lägre antal dagsböter än 30 inte får utdömas, tillkom som ett led i en strävan att dagsböter inte bara teoretiskt utan även i praktiken ska vara strängare än penningböter.”

Böter som inte betalas kan i vissa fall förvandlas till fängelse. Se 25 kap. 8 § andra stycket brottsbalken, bötesverkställighetslagen (1979:189) och HD:s avgörande.[24] Tillämpningen av bötesverkställighetslagen ska vara restriktiv.

Det finns olika spärrar innan det är möjligt att omvandla böter till fängelse. Det framstår som mindre troligt, att det utrymmet som nämnd lag medger, att kunna omvandla böter till fängelse aktualiseras med anledning av brottet tiggeri. Därtill kommer att om omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Slutsatsen är därför att lagföringen av brottet tiggeri inte kommer i konflikt med Europakonventionen.

6.4.3 Ikraftträdande

Förslag: Paragrafen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Med hänsyn till remissomgång och beredning av förslaget inom Regeringskansliet föreslås lagändringen träda i kraft tidigast den 1 juli 2026.

[24] HD:s avgörande mål nr B 1058–23.

7 Konsekvensanalys

Av direktiven framgår att utredningen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas.

Utredningen har i kapitel 6 Överväganden och förslag analyserat vilka problem och konsekvenser ett nationellt förbud mot tiggeri förväntas få för den enskilde personen som tigger, allmänheten och det allmänna. Kapitlet innehåller också utredningens slutsatser att tiggeri har minskat och att den gällande ordningen i ordningslagen att kommuner får meddela förbud i lokala ordningsföreskrifter framstår som en ändamålsenlig lösning. Utredningen landar därför i slutsatsen att ett nationellt förbud mot tiggeri är obehövligt. I utredningens uppdrag har dock också ingått att oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att det införs ett nationellt tiggeriförbud i Sverige. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag genom att föreslå en ny bestämmelse i 16 kap. brottsbalken. Utredningens förslag har utformats i linje med kraven i grundlag och unionsrätt samt andra internationella förpliktelser. Utredningen upprepar inte detta här utan hänvisar till kapitel 6 i dessa delar.

Den konsekvensanalys som görs i det följande utgår från förslaget som lämnas om ett nationellt tiggeriförbud.

7.1 Konsekvenser för det allmänna och samhället

Utredningen har övervägt hur förslaget påverkar det kommunala självstyret enligt 14 kap 3 § regeringsformen och bedömer att förslaget inte kommer att få negativa konsekvenser i detta avseende. Endast knappt tjugo av Sveriges 290 kommuner har infört förbud

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter, det vill säga en majoritet av kommunerna har inte använt sig av denna möjlighet. Dock kan kommunens arbete vad gäller ordningsfrågor inom kommunen komma att påverkas genom att kommunens föreskriftsrätt begränsas i denna del.

Vad gäller inverkan på brottsbekämpningen skattas siffrorna för lagföring vid överträdelse av kommunala förbud mot tiggeri som låga. Det finns dock inte någon samlad statistik vilket gör att frågan om konsekvenserna för brottsbekämpningen är svårbedömd.

Utredningen bedömer inte, utifrån det underlag som redovisats i kap 5 om kommunala förbud, att förslaget i nämnvärd omfattning påverkar de brottsbekämpande myndigheterna eller domstolarna. Kommuner har enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete i uppdrag att kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Det är en viktig del i kommuners brottsförebyggande arbete för att skapa trygghet inom kommunen. Ett nationellt förbud kan medföra att arbetet och samverkan med andra brottsbekämpande myndigheter behöver intensifieras.

I kap. 4 Gällande rätt har utredningen behandlat Sveriges åtaganden i förhållande till kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) särskilt vad gäller uppehållsrätt för EES-medborgare. Bedömningen är att ett nationellt förbud inte väntas påverka vad som gäller i förhållande till detta, eller i förhållande till andra personer oavsett rättslig status. Det sägs med reservation för de förslag som nyligen lämnats i betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53) som också har kommunens yttersta ansvar för sina förslag.

Gruppen svenska medborgare och tredjelandsmedborgare som tigger för sin försörjning omfattas också av kommunens yttersta ansvar. Det är en socialt och ekonomiskt utsatt grupp där de flesta redan har kontakt med kommunen eller hälso- och sjukvården. Utredningens slutsats är att det kan få påverkan för kommuners socialtjänst och ett ökat behov av biståndsbedömningar.

Utredningen bedömer inte att förslaget om ett nationellt tiggeriförbud kommer ge några väntade effekter för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för regioner, för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt,

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

eller för jämställdheten mellan kvinnor och män (jfr 7 och 8 §§ förordningen (2014:183)).

Vad gäller övriga samhällsekonomiska konsekvenser av lagförslaget bedömer utredningen att det ryms inom de berörda myndigheternas ordinarie budgetanslag.

7.2 Konsekvenser för personer som tigger

Utredningen har konstaterat att omfattningen av personer som tigger i betydande grad har minskat eller helt försvunnit.

För personer som i nuläget ägnar sig åt tiggeri bedömer utredningen att förslaget kommer att få negativa konsekvenser. Ett förbud mot tiggeri leder för många personer till att en försörjningsmöjlighet försvinner, helt eller delvis. Det ökar utsattheten vilket kan leda till att dessa personer tar allt större risker för att klara sin dagliga försörjning. Förslaget kan också medföra att personer tvingas fortsätta att tigga eller utnyttjas i annan exploateringsform i de fall det finns kopplingar till människohandel eller annan brottslighet. Utredningen bedömer alltså att det finns risk för att utnyttjandet av utsatta personer i annan exploateringsform än tiggeri riskerar att öka.

Personer som utnyttjas i familjer eller nätverk kan också bli brottsmisstänkta. Det gäller primärt barn i övre tonåren där barns rättigheter ska respekteras och barnkonsekvensanalys göras enligt FN:s konvention om barnets rättigheter som har ställning som lag i Sverige. Utredningen bedömer även att kvinnor i detta avseende är utsatta och att förslaget alltså får en negativ påverkan på jämställdheten. Även för personer med funktionshinder som utnyttjas i tiggeri finns risk för att deras rättigheter åsidosätts.

Sammantaget är det utredningens slutsats att förslaget om ett nationellt tiggeriförbud får negativa konsekvenser för de mest utsatta grupperna i samhället som tigger för att klara sina grundläggande behov.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

7.3 Integritetsanalys enligt dataskyddsförordningen

I detta avsnitt behandlas konsekvenserna för den personliga integriteten enligt kraven i dataskyddsförordningen.[1]

Det finns ett omfattande rättsligt skydd för personuppgifter och privatlivet. Utredningen har behandlat detta i kapitel 4 Gällande rätt.

Dataskyddsförordningen är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Att dataskyddsförordningen är en EU-förordning innebär att den i alla delar är direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Dataskyddsförordningen syftar dels till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter särskilt skydd vid behandling av personuppgifter, dels att genom en likvärdig skyddsnivå i medlemsstaterna säkerställa ett fritt flöde inom unionen. I svensk rätt finns kompletterande lagstiftning i dels dataskyddslagen (2018:218), dels lagstiftning inom olika samhällsområden.

7.3.1 Vilka personer berörs av förslaget?

Bedömning: De som närmast berörs av utredningens förslag är personer som tigger för sin försörjning och deras anhöriga. Behandlingen kan komma att omfatta känsliga personuppgifter som rör bland annat etnicitet och kön. Barn i äldre tonåren bedöms vara särskilt utsatta eftersom det är svårt för myndigheterna att ingripa.

Artikel 6 dataskyddsförordningen anger att behandling endast är laglig om åtminstone ett av villkoren a–f däri är uppfyllt. Det finns alltså ett rättsligt krav på ändamål vid behandlingen av personuppgifter.

I första hand väntas Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna, Migrationsverket samt socialnämnderna att vidta åtgärder gentemot personer som tigger. Myndigheterna har rätt att behandla de personuppgifter som behövs för att de ska

[1] Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen eller EU:s dataskyddsförordning.

kunna utföra sina arbetsuppgifter inom ramen för respektive uppdrag. Det handlar om brottsbekämpningen[2], verkställa en straffrättslig påföljd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller biståndsbedömning. De brottsbekämpande myndigheter ska därvid tillämpa brottsdatalagen (2018:1177), Migrationsverket ska tillämpa utlänningsdatalagen (2016:27) samt socialnämnderna lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Samtliga myndigheter har en rättslig förpliktelse och således laglig grund för att behandla personuppgifter. Förslaget om ett nationellt förbud väntas inte förändra det som redan gäller för det kommunala förbudet. Det förväntas inte heller bli fler personuppgifter för anhöriga till den person som tigger. Barn är särskilt skyddsvärda och utredningens bedömning är att socialnämnderna säkerställer detta.

Även frågan om behandling av känsliga personuppgifter aktualiseras. Sådana uppgifter är enligt huvudregeln i artikel 8 p. 1 dataskyddsförordningen förbjudna. Dock medges i samma artikel p. 2 undantag som kan vara tillämpliga för personer som tigger, som exempelvis avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse. Det måste i dessa fall göras ytterligare en bedömning om nödvändigheten att behandla sådana uppgifter.

Sammantaget har antalet personer från andra länder än Sverige som tigger minskat i betydande grad. Ett nationellt förbud kommer gälla i landets alla kommuner och omfatta alla personer som tigger i landets alla kommuner vilket medför att fler personuppgifter kommer att behandlas. Frånsett den ökningen bedömer utredningen inte att förslaget leder till att andra personuppgifter kommer att behandlas. Förslaget torde därför inte få några konsekvenser utöver vad som redan gäller.

[2] Dit räknas inte frågor om gränskontroll utan då gäller dataskyddsförordningen.

8 Författningskommentar

I det här kapitlet kommenteras författningsförslaget. Det gäller en ny paragraf om förbud mot tiggeri i 16 kap. brottsbalken (1962: 700). Paragrafen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Förslaget leder inte till några följdändringar.

8.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

16 kap.

16 a §

Den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter.

Om gärningen enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Förlaget behandlas i avsnitt 6.4.2.

Paragrafen är ny. Den anger att tiggeri är straffbelagt. Förbudet motiveras av skydd för allmän ordning och säkerhet vid tiggeri.

I paragrafens första stycke anges att med *tiggeri* avses när en person frågar någon om pengar utan att erbjuda en motprestation. Det är att anse som en form av penninginsamling. I normalfallet är det de allra fattigaste som tigger och förslaget är avsett att ha denna betydelse. Med en person avses varje person som tigger. I första stycket anges att ändamålet med tiggeriet ska vara *försörjning för den som tigger eller dennes familjemedlemmar.* I paragrafens första stycke anges också att tiggeriet ska äga rum på *allmän plats* och att påföljden är *böter*. Rekvisiten och begreppen förklaras längre fram.

I paragrafens andra stycke anges att om *tiggeriet med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.*

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Gärningen är alltså i dessa ringa fall klandervärd men påföljd utgår inte (jfr 8 kap 12 § brottsbalken).

Sårbara personer, exempelvis barn, personer med funktionshinder eller andra personer som med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, bör också kunna omfattas av andra styckets ansvarsfrihet. Tanken är att det i sådana fall ska göras en proportionalitetsbedömning i linje med vad som sägs i Lacatus-fallet. Vid denna ska bedömas om huruvida straffansvar kan vara aktuellt och om omständigheterna i det enskilda fallet är att anse som ringa varvid det inte är motiverat att döma personen till ansvar. Sårbarheten är också tänkt att bedömas utifrån risken för diskriminering. I dessa mindre allvarliga fall, som främst antas utgöras av sårbara personer, finns också andra skyddsmekanismer som har att göra med polisens befogenhet enligt polislagen att ingripa och eventuellt meddela rapporteftergift.

Det brottsliga förfarandet är själva tiggeriet. Bestämmelsen är till stor del beroende av de uttryck eller kriterier som förknippas med tiggeri. Det är tiggeriet och de olika uttryck som tiggeriet tar sig som är straffbelagt. Tiggeri sker oftast genom att en person befinner på samma plats en viss tid och frågar förbipasserande om pengar. Personen kan uppträda stillsamt eller vara påträngande, högljudd eller aggressiv samt skapa otrygghet eller olust för omgivningen. Hur tiggeriet gestaltas, dess uttrycksformer gentemot allmänheten och den allmänna ordningen, exempelvis ordningsstörningar är omständigheter som är tänkta att vägas in i bedömningen om brottet är att anse som ringa eller ej.

Uppträdandet vid brottet tiggeri kan också leda till att andra brott aktualiseras. Det handlar främst om förargelseväckande beteende och ofredande. Vid konkurrens mellan dessa brott och tiggeri tar det föreslagna brottet tiggeri över brottet förargelseväckande beteende medan brottet ofredande, där fängelse ingår i straffskalan (se 4 kap 7 § brottsbalken) torde konsumera tiggeribrottet. Även vid konkurrens med överträdelser av krav på tillstånd i ordningslagen tar brottet tiggeri över. Om det uppstår konkurrens mellan tiggeri och brottet människohandel konsumerar det senare brottet tiggeri, där den tiggande är målsägande.

Brottet tiggeri kan leda till avgränsningsproblem i förhållande till annan penninginsamling. Det gäller i första hand föreningars och andra organisationers penninginsamling till välgörande ända-

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

mål.[1] Sådan penninginsamling på offentlig plats kräver i normalfallet tillstånd av kommunen enligt ordningslagen. Brottet tiggeri ska också avgränsas från gatumusikanter som exempelvis har ställt fram sin instrumentlåda eller lagt ett klädesplagg avsedd för förbipasserande att lämna pepngar.

Förslaget innebär att tiggeriet ska äga rum på *allmän plats*.

Begreppet *allmän plats* används redan i brottsbalken. I förslaget är begreppet allmän plats avsett att ha samma innebörd som i brottsbalken, till exempel i brottet förargelseväckande beteende i 16 kap 16 §. En *allmän plats* anses i princip innefatta varje plats, inomhus eller utomhus, som är upplåten för allmänheten. Om allmänheten har tillträde till området endast under vissa tider är platsen att anse som allmän under sådan tid men inte i övrigt (för en närmare redogörelse se bland annat Holmqvist med flera, Brottsbalken – En kommentar, s. 16:104 f).

Den förslagna bestämmelsen leder till straffansvar för tiggeri som äger rum på en *allmän plats* och anses inte komma i konflikt Lacatus-fallet i det avseendet.

Ändamålet för tiggeriet är alltså *försörjning för personen som tigger eller för dennes familjemedlemmar*. Begreppet försörjning anges i socialtjänstlagen och är kopplat till rätten till bistånd för den som inte kan tillgodose sina behov själv, vilket fastslås i 4 kap. 1 § samma lag. (Se avsnitt 6.4.2.)

2 kap. 1 § socialtjänstförordningen innehåller en åldersindelad riksnorm som tjänar som utgångspunkt för vad som ingår i försörjningsstödet. Detta är tänkt vara vägledande vid tillämpningen av ändamålet för tiggeriet. För straffbarhet för tiggeri krävs dock ingen utredning av om rätt till försörjningsstöd föreligger, eller om den som tigger för sin försörjning har rätt att i stället kunna få en bedömning i detta avseende av socialnämnden. Om en person ber om hjälp till resa med allmänna kommunikationsmedel, exempelvis en bussbiljett, faller det utanför begreppet försörjning.

Om tiggeriet sker i organiserad form, exempelvis inom familj eller nätverk, och oavsett om det är kriminellt organiserat eller ej, bör lagföring kunna ske. Det sagda innebär inte att personer som utnyttjas i människohandel i formen tiggeri inte kan komma att anses som brottsoffer.

Förslaget anger att påföljden för brottet tiggeri är *böter.*

[1] Kallas i kommunala sammanhang ofta för aktiv penninginsamling.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Enligt 25 kap 1–2 §§ brottsbalken avses dagsböter, om inte färre än 30 dagsböter kommer i fråga, då i stället penningböter ska dömas ut. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med femtio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är sjuhundrafemtio kronor. Det är påkallat med viss gradering av allvaret i påföljden böter med tanke på att brottet tiggeri kan ta sig skilda uttryck och leda till olika konsekvenser för allmänheten och den allmänna ordningen. Jämför lagkommentaren till 1–2 §§ brottsbalken där följande framgår: ”Regeln (i 1 §), som har samband med bestämmelsen i 2 § om att lägre antal dagsböter än 30 inte får utdömas, tillkom som ett led i en strävan att dagsböter inte bara teoretiskt utan även i praktiken ska vara strängare än penningböter (se prop. 1990/91:68 s. 108 f.).” Penningböter kan dömas ut till lägst tvåhundra kronor och högst fyratusen kronor. (25 kap 3 §.)

Den omständigheten att obetalda böter i vissa fall kan omvandlas till fängelse medför inte att den kommer i konflikt med Lacatusfallet. Lagen (1979:179) om verkställighet av böter innefattar flera spärrar innan det blir aktuellt att omvandla böter till fängelse. Kronofogdemyndigheten kan vid synnerliga skäl förordna om indrivningshinder enligt 12 § och omvandling enligt 15 § förutsätter att det inte gått att driva in böterna på grund av trots hos den bötfällde. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt. Det framstår som mindre sannolikt att omvandling till fängelse skulle bli tillämpbart på den målgrupp som omfattas av förslaget. Tröskeln för att finna att trots föreligger och att bötesförvandling bör ske har av Högsta domstolen ansetts vara tämligen hög.[2]

Med hänsyn till remissomgång och nödvändig beredning av förslaget inom Regeringskansliet föreslås lagändringen kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2026.

[2] HD:s avgörande mål nr B 1058–23.

Referenser

Offentligt tryck

Dir. 2024:91. *Ett nationellt tiggeriförbud.*

Dir. 2025:4. *Registrering av EES-medborgare.*

Dir. 2025:8. *Genomförande av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet.*

Ds 2012:60. *Uppföljning av rörlighetsdirektivet.*

Ds. 2014:8. *Den mörka och okända historien Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet.*

Ds 2017:17. *Otillåtna bosättningar.*

Prop. 1954:41. *Förslag till ny utlänningslag med mera.*

Prop. 1964:128. *Nummer i NJAII 1965 s. 1. Lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.*

Prop. 1973:90. *Förslag till ny regeringsform.*

Prop. 1992/93:210. *En ny ordningslag med mera.*

Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

Prop. 2001/02: 80. *Demokrati för det nya seklet.*

Prop. 2005/06:77. *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*

Prop. 2010/11:49. *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.*

Prop. 2012/13:109. *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*.

Prop. 2013/14:81. *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande.*

Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering*.
Prop. 2023/24:12. *Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll.*
Prop. 2023/24:62. *Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.*
SOU 1951:42. *Betänkande med förslag till utlänningslag med mera.*
SOU 1962:22. *Förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet med mera.*
SOU 1985:24. *Ordningslag – slutbetänkande*.
SOU 2007: 93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport.*
SOU 2016:6. *Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*.
Betänkande 2016/17: JuU18. *Polisfrågor.*

Rättsfall

EU-domstolens dom den 19 januari 2021 i mål 14065/16. (Lacatus mot Schweiz).
Europadomstolens beslut den 21 maj 2024 i mål 44002/22. (Dian mot Danmark).
HD:s avgörande mål nr B 1058-23.
RÅ 1995 ref. 70.
HFD ref. 2018:75.

JO beslut

JO:s beslut 6340-2010. Avvisning av tiggare och vid dagdriveri.
JO:s beslut 7139-2018. Polisingripande vid tiggeri.

Övriga referenser

Berg, U. *Vapenlagen (1996:97) kommentaren till 9 kap. 1 a §.* (JUNO, besökt 25-04-17).

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Berggren och Sverne Arvill, *Polislagen kommentaren till 8 § (*JUNO version 15, besökt 2025-01-14).

Bexar M, *Brottsbalken (1962:700) kommentaren till 4 kap. 1 a § och 1 b* § (JUNO, besökt 2024-12-05 och 2024-12-06*).*

Cleveskiöld, *Socialtjänstlagen, kommentaren till 2 a kap. 1 §.* (JUNO, besökt november 2025).

Europeiska kommissionen (2020). Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet. *En jämlikhetsunion: EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande.*

Friström. *Lagkommentar till 8 kap. 8 § utlänningslagen* (JUNO, besökt 24-10- 29).

Haglund, B. och Swärd, H. *Utsatta EU-medborgare i ett samhälleligt perspektiv, del 1.* Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.

Holmberg, E. med flera. *Grundlagarna kommentaren till 14 kap. 2 § regeringsformen.* (JUNO 3a, besökt mars 2025).

Jarl, B. Svensk juristtidning, 1967.

Johnsson, Theresa (2016). ”*Vårt fredliga samhälle, 'Lösdriveri' och försvarslöshet i Sverige under 1830-talet*”. Studia Historica Upsaliensia.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering*.

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel*.

Jämställdhetsmyndigheten. *Labour-exploitation-criminal-cases-overview.pdf.*

Jämställdhetsmyndigheten (2024) *cape-iii-report_20240607.pdf.*

Lebeck, C. (2016) *EU-stadgan – om grundläggande rättigheter.*

Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige -Slutrapport.*

Länsstyrelsen Stockholm (2019). *Regeringsuppdrag om EU-medborgare utan uppehållsrätt – regional lägesbild 2019 för Stockholms län.*

Morgell, M-G. *Utsökningsbalken (1981:774) kommentaren till 16 kap. 10 §.* (JUNO, besökt 25-02-14.)

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Munck J. och Sverne Arvill E. *Polislagen (1984:387) kommentaren till 9 §.* (JUNO version 15, besökt 2025-04-23.)

Nergelius, J. (2020) *Svenska institutet för europapolitiska studier, EU:s rättighetsstadga 20 år: Vad har den åstadkommit*?

Polismyndighetens rapport (2025). *Människohandel för sexuella och andra ändamål, en lägesrapport för 2023.*

Polismyndighetens rapport (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Polismyndighetens rapport för 2022.*

Sandén, *Lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, kommentar till 1 §.* (JUNO, besökt 2025-01-13.)

Skatteverket. *Rättsliga vägledning om förordningen (EG) nr 883/2004.*

Socialstyrelsen (2020). *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare.*

Socialstyrelsens rapport (2024). *Kartläggning av Hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten.*

Sveriges kommuner och regioner (2023). *Cirkulär (23:04) om lokala ordningsföreskrifter.*

Sveriges kommuner och regioner (2022). *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare, dnr 22/00089, 2022.*

Sveriges stadsmissioner. Rapport 10 (2024) *Fattigdomsrapporten 2024 ”Jag hade ingen aning om att det var så svårt att få hjälp”.*

Swärd, H., *EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt*. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.

Åberg, K. *Ordningslagen, kommentaren till 3 kap. 8 §. (*JUNO 4B, 10 november 2021, besökt 2024-10-30.)

Särskilt yttrande

Av experten Kazimir Åberg

Jag delar uppfattningen att ytterligare regler för att kunna förhindra oönskad penninginsamling inte är påkallade. Befintligt regelverk får anses tillräckligt och överensstämmer också väl med Sveriges internationella åtaganden. Detta utvecklas nedan. Av skäl som framgår i det följande delar jag däremot inte den lösning som valts för införande av ett eventuellt förbud på nationell nivå mot penninginsamling.

Av kommittédirektiven framgår att utredaren bland annat ska överväga om och hur tiggeri kan förbjudas på nationell nivå samt lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Utredaren har här valt att föreslå en regel som kriminaliserar penninginsamling på allmän plats, om den sker för egen försörjning eller de egna familjemedlemmarnas försörjning. Straffet för den som bryter mot denna regel ska vara böter. Brottet ska benämnas tiggeri och straffstadgandet ska föras in i brottsbalken som 16 kap. 16 a §.

Enligt min bedömning torde regelns utformning inte fullt ut stå i överensstämmelse med Europadomstolens avgöranden. Den föreslagna regeln synes mig vara för vidsträckt i förhållande till de av Europadomstolen gjorda uttalandena. Detta mot bakgrund av att regelns geografiska omfattning använder begreppet allmän plats.

Begreppet allmän plats i brottsbalken avser varje plats (med undantag för skog och mark) dit allmänheten har tillträde oavsett om ersättning måste erläggas för tillträdet eller tillträdet är fritt. Detta innebär att inte endast vägar, gator, torg och parker utgör allmän plats. Begreppet inrymmer också platser som butiker, biografer, restauranger och kyrkor. På sist nämnda platser torde penningsamling inte förekomma. I sådana lokaler har också den som

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

ansvarar för lokalen möjlighet att avvisa den som ägnar sig åt penninginsamling. Hörsammas inte detta gör sig vederbörande skyldig till olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

I ordningslagen finns redan ett nationellt regelverk som kan användas för att komma till rätta med exempelvis penninginsamling. Nedan följer en redogörelse för detta regelverk.

I ordningslagen används begreppet offentlig plats, som inte förekommer i någon annan lagstiftning. Offentlig plats enligt ordningslagen är samfärdselområden som allmänna vägar, gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik. (Se 1 kap. 2 § första stycket ordningslagen.)

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för. (Se 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen.) Som exempel kan sägas att en gata är upplåten för att användas av fordon och en trottoar är upplåten för att användas av gående. Ska den offentliga platsen användas för ett annat ändamål krävs Polismyndighetens tillstånd. Sålunda krävs sådant tillstånd för att ställa upp en ”trottoarpratare” eller en byggsäck på en trottoar eller för att sitta ner och be om pengar för sin försörjning.

Polismyndighetens tillstånd behövs dock inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd (Se 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen.) De tre uppräknade förutsättningarna måste således vara uppfyllda samtidigt. Med tillfälligt avses ett ianspråktagande under någon timme. Är ianspråktagandet obetydligt men pågår under längre tid än så krävs alltså Polismyndighetens tillstånd. Ställs en byggsäck upp på en trottoar under en halv dag krävs således tillstånd. Detsamma gäller för den som sitter på samma plats (exempelvis en trottoar) under flera timmar och ägnar sig åt penninginsamling eller tillfällig försäljning.

Innan Polismyndigheten fattar beslut i tillståndsfrågan ska kommunen höras. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas. (Se 3 kap. 2 § första stycket ordningslagen.)

Om det behövs med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten kan kommunen i lokal föreskrift jämställa andra platser

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

såsom järnvägsområden och badplatser med offentlig plats under förutsättning att området är tillgängligt för allmänheten. (Se 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen.) Denna möjlighet till utvidgning av offentlig plats ska utnyttjas endast om det finns anledning att för den aktuella platsen utfärda lokala ordningsföreskrifter.

Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på den offentliga platsen. (Se 3 kap. 8 § ordningslagen.) Denna regel innebär att en kommun i lokal ordningsföreskrift kan föreskriva att tillstånd krävs för en viss aktivitet eller förbud mot aktiviteten även om denna skulle falla under undantaget i 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen. Vad gäller penninginsamling har 19 av landets 290 kommuner utnyttjat möjligheten att införa förbud eller krav på Polismyndighetens tillstånd också för nämnda undantagssituation. (Se vidare HFD 2018 ref. 75 där det redogörs för förutsättningarna för att meddela lokala ordningsföreskrifter.)

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder den offentliga platsen för ett annat ändamål än det upplåtna kan dömas till böter, om polisen ingriper. (Se 3 kap. 22 § första stycket ordningslagen.) Att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot en lokal ordningsföreskrift (exempelvis en föreskrift om tiggeriförbud) kan rendera penningböter. (Se andra stycket i sist nämnda paragraf.)

Regelverket riktar således inte in sig specifikt på penninginsamling. Nämnda regler är avsedda att säkerställa att en kommun har kontroll över den verksamhet som bedrivs på de områden som kommunen äger eller förvaltar. Med detta i beaktande synes inte ordningslagens regelverk komma i strid med internationella åtaganden eller Europadomstolens avgöranden i de fall regelverket används för att stävja penninginsamling.

Om befintligt regelverk inte skulle anses vara tillräckligt bör frågan regleras i ordningslagen och på följande sätt.

Ny 3 kap. 2 a § ordningslagen

Det är förbjudet att på offentlig plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägna sig åt penninginsamling.

Som sagts tidigare innebär användningen av begreppet allmän plats en omotiverat vid kriminalisering. Begränsningen till offentlig plats torde också stämma bättre överens med Europadomstolens avgöranden. Det kommer således att finnas andra platser (utöver skog och mark) där penninginsamling kan bedrivas.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Straffbestämmelsen förs in i en ny 3 kap. 22 a § ordningslagen.

Till böter döms den som uppsåtligen bryter mot 2 a §.

Uppkommande konkurrensfrågor får på sedvanligt sätt lösas genom rättstillämpningen.

Kommittédirektiv 2024:91

Ett nationellt tiggeriförbud

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2024

Sammanfattning

I början av 2010-talet började EU-medborgare i större utsträckning än tidigare att komma till Sverige för att bland annat tigga. Tiggeri kan medföra negativa konsekvenser för såväl enskilda som samhället. Det finns i dag en möjlighet för kommuner att genom lokala ordningsföreskrifter under vissa förutsättningar förbjuda tiggeri på vissa platser, vilket också har skett i en del kommuner. Det finns dock begränsningar i möjligheten att meddela lokala förbud. En särskild utredare ska därför överväga för- och nackdelar med och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att motverka förekomsten av tiggeri i Sverige.

Utredaren ska bland annat

- analysera om möjligheterna att begränsa tiggeri bör utökas,
- analysera hur väl den nuvarande ordningen med möjlighet till lokala ordningsföreskrifter fungerar,
- analysera vilka för- och nackdelar den nuvarande regleringen har jämfört med ett nationellt förbud, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 juni 2025.

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

Behovet av en utredning

Tiggeri var under lång tid en sällsynt företeelse i Sverige. I början av 2010-talet började EU-medborgare i större utsträckning än tidigare att komma till Sverige för att bland annat tigga. De efterföljande tre åren ökade antalet kraftigt men därefter har en viss nedgång noterats. De personer som tigger utgör inte någon homogen grupp. Många av dem är utsatta EU-medborgare som reser till Sverige från framför allt Bulgarien och Rumänien för att vistas här i perioder. Människor som tigger finns över hela landet, både i storstäderna och på mindre orter. Tiggeriet sker nästan uteslutande i offentliga miljöer. De EU-medborgare som kommer till Sverige och ägnar sig åt tiggeri bedöms i normalfallet inte ha kommit hit med huvudsyfte att söka arbete, utan för att försörja sig genom tiggeri. Det innebär att deras rätt att uppehålla sig i Sverige sträcker sig till högst tre månader.

Det totala antalet personer som tigger i Sverige varierar över tid och påverkas av flera olika omständigheter. Många personer som tigger lever under mycket svåra förhållanden och EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige har endast i begränsad utsträckning rätt till de sociala skyddsnäten. De som kommer till Sverige för att tigga sover ofta under bar himmel eller i högst tillfälliga bostäder såsom tält eller kojor. Det har också förekommit att personer som tigger bott i stora tältläger i anslutning till tätorter. På sådana platser kan sanitära problem uppstå när avlopp, sophantering och rinnande vatten saknas. Boendeförhållandena är undermåliga för personerna som vistas där, men kan också medföra problem för omgivningen i form av nedskräpning, skador på egendom och ökad otrygghet.

Polismyndigheten har bedömt att flera grupperingar som tiggt i Sverige har styrts av kriminella aktörer. Dessa aktörer utnyttjar utsatta EU-medborgare, bland annat genom utpressning, människohandel och människoexploatering. Ibland tvingas utsatta personer att tigga under hot om våld, ofta för att betala tillbaka en orimligt hög kostnad för resan till Sverige. Det förekommer också att en kriminell aktör vid dagens slut eller flera gånger om dagen samlar in och behåller de pengar som andra har tiggt ihop. Personer som inte vill överlämna pengar kan då riskera att utsättas för våld eller hot om våld. Om en person anses ha tiggt ihop ett för litet belopp, förekommer det att personen bestraffas genom bland annat misshandel.

I sammanhanget är det värt att framhålla att tiggeri i grunden handlar om utsatta människor som ber andra människor om frivillig hjälp. På kort sikt kan det vara en möjlighet att klara den egna och familjens försörjning för grupper som ofta lever i svår fattigdom. Många av de oönskade konsekvenser som kan följa av tiggeri – såsom ordningsstörningar, hot, människohandel och människoexploatering – är i dag kriminaliserade eller förbjudna.

Den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare konstaterade i sin slutrapport Framtid sökes (SOU 2016:6) att tiggeri sällan leder till arbete, utan endast till försörjning på kort sikt, vilket riskerar att cementera en utsatt situation. Genom att vistas här riskerar de även att gå miste om eventuella möjligheter till försörjning i sitt hemland, även om inkomsterna från tiggeri kan vara högre än de möjliga inkomsterna från arbete i hemlandet. De flesta ser inte en framtid i Sverige och det finns en risk för att även kommande generationer får uppfattningen att tiggeri är det enda möjliga och naturliga sättet att försörja sig på. Varken den individuella utsattheten eller den problematik som följer i tiggeriets spår blir alltså långsiktigt förändrad till det bättre genom att människor ägnar sig åt tiggeri. Samordnaren konstaterade också att det var vanligt att tiggare utsattes för kränkningar, våld och diskriminering av majoritetsbefolkningen.

Uppdraget att se över regleringen av tiggeri

Kommunernas möjligheter att reglera tiggeri

Kommunerna har i dag, med stöd av 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617) och 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen, en möjlighet att meddela de ordningsföreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Den som bryter mot en lokal ordningsföreskrift kan dömas till penningböter. Vissa kommuner har infört föreskrifter som reglerar tiggeri. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande prövat ett kommunalt beslut om att förbjuda tiggeri på särskilt angivna och avgränsade offentliga platser inom kommunen (HFD 2018 ref. 75). Domstolen kom fram till att det finns en möjlighet för kommuner att genom lokala ordningsföreskrifter reglera tiggeri för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats, men att denna rätt

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

är begränsad. Förutom generella inskränkningar, såsom att bestämmelserna inte får komma i konflikt med föreskrifter av högre valör eller gälla sådana ämnen som behöver regleras genom lag, måste föreskrifterna syfta till att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Domstolen ansåg att föreskrifterna vidare måste avgränsas geografiskt och tidsmässigt och inte vara för långtgående. Föreskrifterna måste också ges en tillräckligt tydlig utformning.

Genom lokala ordningsföreskrifter kan alltså tiggeri regleras och i viss utsträckning förbjudas. Med hänsyn till de begränsningar som finns i dag finns det dock skäl att överväga om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig eller om det finns skäl att utöka möjligheterna att motverka tiggeri och att människor far illa i Sverige. Ett skärpt regelverk skulle t.ex. kunna medföra att incitamenten för utländska grupperingar att organisera resor till Sverige för att bedriva tiggeri minskar. Om det framkommer att andra åtgärder är lämpliga, bör sådana förslag lämnas.

Utredaren ska

- analysera om möjligheterna att begränsa tiggeri bör utökas,
- analysera hur väl den nuvarande ordningen med möjlighet till lokala ordningsföreskrifter fungerar,
- analysera vilka för- och nackdelar den nuvarande regleringen har jämfört med ett nationellt förbud, och
- överväga och vid behov lämna författningsförslag eller förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga för att förbättra möjligheterna att motverka förekomsten av tiggeri.

Ett förbud mot tiggeri på nationell nivå

Mot bakgrund av de begränsningar som gäller för lokala ordningsföreskrifter ska utredaren överväga hur ett nationellt förbud kan utformas och analysera hur ett sådant förbud skulle fungera för att förhindra att människor ägnar sig åt tiggeri i Sverige.

I ordningslagen finns föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser, vid vissa anläggningar och verksamheter, i viss kollektiv persontrafik och vid vissa idrottsarrangemang. Ett förbud mot tiggeri på exem-

pelvis offentliga platser skulle kunna införas i ordningslagen. Om förbudet ska vara tillämpligt på alla platser i hela landet bör dock, med hänsyn till ordningslagens tillämpningsområde, även ändringar i andra författningar övervägas.

Utredaren ska

- överväga om och hur tiggeri kan förbjudas på nationell nivå,
- överväga för- och nackdelar med att införa ett sådant förbud, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Inom ramen för övervägandena ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som det redogörs för nedan.

När förslag på ett förbud mot tiggeri ska läggas fram aktualiseras frågor om hur en sådan bestämmelse ska avgränsas och utformas. Ett förbud behöver exempelvis utformas med beaktande av ett brottsofferperspektiv. Ett alltför omfattande förbud skulle även kunna komma att avse andra företeelser än tiggeri, såsom penninginsamling till välgörande ändamål. En självklar utgångspunkt är i detta sammanhang att sådan insamling i sig inte ska vara otillåten. För att utformningen av ett förbud mot sådan penninginsamling som utgör tiggeri ska bli tydlig och förutsebar är det alltså av stor vikt att utredaren analyserar hur utformningen kan göras på ett sådant sätt att förbudet inte kommer att omfatta andra företeelser än tiggeri. I sammanhanget behöver det noggrant analyseras vilka konsekvenserna av ett förbud blir. För att lämna väl övervägda förslag bör en analys göras av vilka som tigger och i vilken utsträckning tiggeri förekommer i dag.

Ett förbud mot tiggeri aktualiserar också frågor som rör internationella åtaganden och mänskliga fri- och rättigheter. Till exempel bedömde Europadomstolen i ett avgörande år 2021 att ett förbud mot tiggeri kan strida mot rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (målet Lăcătuş mot Schweiz, no. 14065/15, den 19 januari 2021). Ett förbud behöver utformas på ett sådant sätt att mänskliga fri- och rättigheter respekteras. Likaså behöver hänsyn tas till de internationella åtagandena och förpliktelserna som Sverige har enligt exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess

210/25 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 - IFN-2025/00220-6 Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83- Yttrande till individ- och familjenämnden : Betänkande SOU 2025:83

offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet) och direktivet om ändring av människohandelsdirektivet som nyligen har antagits.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur ett nationellt förbud bör utformas och avgränsas med beaktande av de krav som gäller enligt mänskliga fri- och rättigheter, och
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas i enlighet med kommittéförordningen (1998:147) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Där framgår bland annat att om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska vidare särskilt bedöma förslagens konsekvenser för brottsbekämpningen, tryggheten i Sverige och för arbetet med att motverka tiggeri och att människor utnyttjas i tiggeri i Sverige. Utredaren ska också särskilt bedöma förslagens konsekvenser för utsatta grupper och de enskilda som i dag ägnar sig åt att tigga samt vad förslagen leder till. Utredaren ska redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Utredaren ska även analysera och redovisa vilka konsekvenser ett nationellt tiggeriförbud kan få för kommunernas yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) för enskilda som vistas i kommunen. Utredaren ska särskilt redovisa konsekvenserna av förslagen för barn och unga och beakta barnets rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska också redovisa förslagens konsekvens för jämställdheten mellan kvinnor och män. Om förslagen inte bedöms ha någon betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska det särskilt motiveras varför.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska vid genomförande av uppdraget inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och aktörer, däribland Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Diskrimineringsombudsmannen, länsstyrelserna och någon eller några civilsamhällesorganisationer samt idéburna organisationer.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag även i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 juni 2025.

(Justitiedepartementet)

Länsstyrelserna

Meddelande

Datum
2024-11-14

Diarienummer
55194-2024

Till kommunledningen

Enkät om lokala tiggeriförbud

Regeringen har tillsatt en nationell utredning (Ju 2024:13) som ska presentera förslag om ett nationellt tiggeriförbud och hur förbudet ska utformas, avgränsas och fungera ihop med de krav om mänskliga rättigheter och internationella konventioner som Sverige förbundit sig till.

Länsstyrelserna har genom Länsstyrelsen i Stockholms län fått i uppdrag att bistå utredningen genom att inhämta information från kommuner som infört ändringar i sina lokala föreskrifter avseende penninginsamling genom tiggeri.

Informationen samlas in genom en webbenkät som kan besvaras av flera personer i en kommun, det finns även möjlighet att inhämta kompletterande information från andra relevanta aktörer som bidrag till kommunens svar.

Frågorna i enkäten ställs huvudsakligen för att få en uppfattning om hur situationen påverkats i de kommuner som valt att införa lokala tiggeriförbud.

Det står den svarande kommunen fritt att låta samverkande aktörer svara på enkäten. Detta sker genom att dela webblänken med utsedd representant för samverkande aktör.

Enkäten skickas till kommunen från länsstyrelsen i det aktuella länet. Svaren bearbetas av länsstyrelsen Stockholm och sammanfattas i en återrapportering till utredningen senast 31 januari.

Vi är tacksamma om ni kan medverka genom att besvara enkäten senast den 10 december.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Jonas Melinder, för frågor på telefon 010-223 14 59 eller via e-post jonas.melinder@lansstyrelsen.se.

Vänlig hälsning, Jonas Melinder

Bilagor: Enkät i pdf-format.

Länsstyrelsen Stockholm

Enkät om lokala tiggeriförbud

Regeringen har tillsatt en nationell utredning (Ju 2024:13) som ska presentera förslag om ett nationellt tiggeriförbud och hur förbudet ska utformas, avgränsas och fungera ihop med de krav om mänskliga rättigheter och internationella konventioner som Sverige förbundit sig till.

Länsstyrelserna har genom Länsstyrelsen i Stockholms län fått i uppdrag att bistå utredningen genom att inhämta information från kommuner som infört ändringar i sina lokala föreskrifter med hänsyn till den typ av penninginsamling som brukar benämnas som tiggeri.

Informationen samlas in genom en webbenkät som kan besvaras av flera personer i en kommun, det finns även möjlighet att inhämta kompletterande information från andra relevanta aktörer som bidrag till kommunens svar. Frågorna i enkäten ställs huvudsakligen för att få en uppfattning om hur situationen påverkats i de kommuner som valt att införa lokala tiggeriförbud.

Det står den svarande kommunen fritt att låta samverkande aktörer svara på enkäten. Detta sker genom att dela webblänken med utsedd representant för samverkande aktör.

Enkäten skickas till kommunen från länsstyrelsen i det aktuella länet. Svaren bearbetas av länsstyrelsen Stockholm och sammanfattas i en återrapportering till utredningen senast 31 januari.

Vi är tacksamma om ni kan medverka genom att besvara enkäten senast den 10 december.

Kontaktuppgifter
Välkommen att kontakta mig, Jonas Melinder, för frågor på telefon 010-2231459 eller via e-post Jonas.Melinder@lansstyrelsen.se.

Det går även bra att ringa till Länsstyrelsens växel. Telefonnummer finns längst ner på första sidan.

Vänlig hälsning, Jonas Melinder

1. Välj ditt län *

- ◯ Stockholms län
- ◯ Uppsala län
- ◯ Södermanlands län
- ◯ Östergötlands län
- ◯ Jönköpings län
- ◯ Kronobergs län
- ◯ Kalmar län
- ◯ Gotlands län
- ◯ Blekinge län
- ◯ Skåne län
- ◯ Hallands län
- ◯ Västra Götalands län
- ◯ Värmlands län
- ◯ Örebro län
- ◯ Västmanlands län
- ◯ Dalarnas län
- ◯ Gävleborgs län
- ◯ Västernorrlands län
- ◯ Jämtlands län
- ◯ Västerbottens län
- ◯ Norrbottens län

2. Välj din kommun *

- ◯ Upplands Väsby
- ◯ Vallentuna
- ◯ Österåker
- ◯ Värmdö
- ◯ Järfälla
- ◯ Ekerö
- ◯ Huddinge
- ◯ Botkyrka
- ◯ Salem
- ◯ Haninge

- ◯ Tyresö
- ◯ Upplands-Bro
- ◯ Nykvarn
- ◯ Täby
- ◯ Danderyd
- ◯ Sollentuna
- ◯ Stockholm
- ◯ Södertälje
- ◯ Nacka
- ◯ Sundbyberg
- ◯ Solna
- ◯ Lidingö
- ◯ Vaxholm
- ◯ Norrtälje
- ◯ Sigtuna
- ◯ Nynäshamn
- ◯ Håbo
- ◯ Älvkarleby
- ◯ Knivsta
- ◯ Heby
- ◯ Tierp
- ◯ Uppsala
- ◯ Enköping
- ◯ Östhammar
- ◯ Vingåker
- ◯ Gnesta
- ◯ Nyköping
- ◯ Oxelösund
- ◯ Flen
- ◯ Katrineholm
- ◯ Eskilstuna
- ◯ Strängnäs
- ◯ Trosa
- ◯ Ödeshög
- ◯ Ydre
- ◯ Kinda

- ◯ Boxholm
- ◯ Åtvidaberg
- ◯ Finspång
- ◯ Valdemarsvik
- ◯ Linköping
- ◯ Norrköping
- ◯ Söderköping
- ◯ Motala
- ◯ Vadstena
- ◯ Mjölby
- ◯ Aneby
- ◯ Gnosjö
- ◯ Mullsjö
- ◯ Habo
- ◯ Gislaved
- ◯ Vaggeryd
- ◯ Jönköping
- ◯ Nässjö
- ◯ Värnamo
- ◯ Sävsjö
- ◯ Vetlanda
- ◯ Eksjö
- ◯ Tranås
- ◯ Uppvidinge
- ◯ Lessebo
- ◯ Tingsryd
- ◯ Alvesta
- ◯ Älmhult
- ◯ Markaryd
- ◯ Växjö
- ◯ Ljungby
- ◯ Högsby
- ◯ Torsås
- ◯ Mörbylånga
- ◯ Hultsfred
- ◯ Mönsterås

- ◯ Emmaboda
- ◯ Kalmar
- ◯ Nybro
- ◯ Oskarshamn
- ◯ Västervik
- ◯ Vimmerby
- ◯ Borgholm
- ◯ Gotland
- ◯ Olofström
- ◯ Karlskrona
- ◯ Ronneby
- ◯ Karlshamn
- ◯ Sölvesborg
- ◯ Svalöv
- ◯ Staffanstorp
- ◯ Burlöv
- ◯ Vellinge
- ◯ Östra Göinge
- ◯ Örkelljunga
- ◯ Bjuv
- ◯ Kävlinge
- ◯ Lomma
- ◯ Svedala
- ◯ Skurup
- ◯ Sjöbo
- ◯ Hörby
- ◯ Höör
- ◯ Tomelilla
- ◯ Bromölla
- ◯ Osby
- ◯ Perstorp
- ◯ Klippan
- ◯ Åstorp
- ◯ Båstad
- ◯ Malmö
- ◯ Lund

- ◯ Landskrona
- ◯ Helsingborg
- ◯ Höganäs
- ◯ Eslöv
- ◯ Ystad
- ◯ Trelleborg
- ◯ Kristianstad
- ◯ Simrishamn
- ◯ Ängelholm
- ◯ Hässleholm
- ◯ Hylte
- ◯ Halmstad
- ◯ Laholm
- ◯ Falkenberg
- ◯ Varberg
- ◯ Kungsbacka
- ◯ Härryda
- ◯ Partille
- ◯ Öckerö
- ◯ Stenungsund
- ◯ Tjörn
- ◯ Orust
- ◯ Sotenäs
- ◯ Munkedal
- ◯ Tanum
- ◯ Dals-Ed
- ◯ Färgelanda
- ◯ Ale
- ◯ Lerum
- ◯ Vårgårda
- ◯ Bollebygd
- ◯ Grästorp
- ◯ Essunga
- ◯ Karlsborg
- ◯ Gullspång
- ◯ Tranemo

- ◯ Bengtsfors
- ◯ Mellerud
- ◯ Lilla Edet
- ◯ Mark
- ◯ Svenljunga
- ◯ Herrljunga
- ◯ Vara
- ◯ Götene
- ◯ Tibro
- ◯ Töreboda
- ◯ Göteborg
- ◯ Mölndal
- ◯ Kungälv
- ◯ Lysekil
- ◯ Uddevalla
- ◯ Strömstad
- ◯ Vänersborg
- ◯ Trollhättan
- ◯ Alingsås
- ◯ Borås
- ◯ Ulricehamn
- ◯ Åmål
- ◯ Mariestad
- ◯ Lidköping
- ◯ Skara
- ◯ Skövde
- ◯ Hjo
- ◯ Tidaholm
- ◯ Falköping
- ◯ Kil
- ◯ Eda
- ◯ Torsby
- ◯ Storfors
- ◯ Hammarö
- ◯ Munkfors
- ◯ Forshaga

- ◯ Grums
- ◯ Årjäng
- ◯ Sunne
- ◯ Karlstad
- ◯ Kristinehamn
- ◯ Filipstad
- ◯ Hagfors
- ◯ Arvika
- ◯ Säffle
- ◯ Lekeberg
- ◯ Laxå
- ◯ Hallsberg
- ◯ Degerfors
- ◯ Hällefors
- ◯ Ljusnarsberg
- ◯ Örebro
- ◯ Kumla
- ◯ Askersund
- ◯ Karlskoga
- ◯ Nora
- ◯ Lindesberg
- ◯ Skinnskatteberg
- ◯ Surahammar
- ◯ Kungsör
- ◯ Hallstahammar
- ◯ Norberg
- ◯ Västerås
- ◯ Sala
- ◯ Fagersta
- ◯ Köping
- ◯ Arboga
- ◯ Vansbro
- ◯ Malung-Sälen
- ◯ Gagnef
- ◯ Leksand
- ◯ Rättvik

- ◯ Orsa
- ◯ Älvdalen
- ◯ Smedjebacken
- ◯ Mora
- ◯ Falun
- ◯ Borlänge
- ◯ Säter
- ◯ Hedemora
- ◯ Avesta
- ◯ Ludvika
- ◯ Ockelbo
- ◯ Hofors
- ◯ Ovanåker
- ◯ Nordanstig
- ◯ Ljusdal
- ◯ Gävle
- ◯ Sandviken
- ◯ Söderhamn
- ◯ Bollnäs
- ◯ Hudiksvall
- ◯ Ånge
- ◯ Timrå
- ◯ Härnösand
- ◯ Sundsvall
- ◯ Kramfors
- ◯ Sollefteå
- ◯ Örnsköldsvik
- ◯ Ragunda
- ◯ Bräcke
- ◯ Krokom
- ◯ Strömsund
- ◯ Åre
- ◯ Berg
- ◯ Härjedalen
- ◯ Östersund
- ◯ Nordmaling

- ◯ Bjurholm
- ◯ Vindeln
- ◯ Robertsfors
- ◯ Norsjö
- ◯ Malå
- ◯ Storuman
- ◯ Sorsele
- ◯ Dorotea
- ◯ Vännäs
- ◯ Vilhelmina
- ◯ Åsele
- ◯ Umeå
- ◯ Lycksele
- ◯ Skellefteå
- ◯ Arvidsjaur
- ◯ Arjeplog
- ◯ Jokkmokk
- ◯ Överkalix
- ◯ Kalix
- ◯ Övertorneå
- ◯ Pajala
- ◯ Gällivare
- ◯ Älvsbyn
- ◯ Luleå
- ◯ Piteå
- ◯ Boden
- ◯ Haparanda
- ◯ Kiruna

3. Vilken aktör är du?

- ◯ Kommun
- ◯ Civilsamhället
- ◯ Polisen
- ◯ Annan: _____

4. Kontaktuppgifter

Förnamn _____

Efternamn _____

E-post _____

5. När infördes förbudet?

dd.mm.åååå

6. Vilken typ av plats/område omfattas av förbudet?

_____

7. Har kommunen särskilda insatser för EU/EES-medborgare som tigger?

◯ Ja (beskriv kortfattat) _____

◯ Nej

8. Hur har antalet EU/EES-medborgare som tigger förändrats sedan 2021?

◯ Minskat kraftigt

◯ Minskat något

◯ Oförändrat

◯ Ökat något

◯ Ökat kraftigt

◯ Vet ej

9. Vilka bakomliggande ordningsstörningar eller annan problematik angavs som grund för införandet av förbudet?

_____

_____

_____

_____

_____

10. På vilket sätt följer kommunen upp eventuella förändringar av ordningsstörningar inom det anvisade området?

_____

_____

_____

_____

_____

11. Hur väl fungerar efterlevnaden av förbudet?

- ◯ Mycket bra
- ◯ Ganska bra
- ◯ Varken bra eller dåligt
- ◯ Ganska dåligt
- ◯ Mycket dåligt
- ◯ Vet ej

12. Vilka eventuella utmaningar har ni stött på vid implementering av förbudet? (Flera val möjliga)

- ☐ Svårigheter med tillsyn
- ☐ Oklarheter kring regelverket
- ☐ Resursbrist
- ☐ Språkbarriärer
- ☐ Annat (specificera) _____
- ☐ Vet ej

13. Har förbudet påverkat:

	Ja, minskat	Ja, ökat	Ingen märkbar förändring	Vet ej
Ordningsstörningar inom det anvisade området	◯	◯	◯	◯
Belastning på socialtjänsten	◯	◯	◯	◯
Belastning på annan kommunal verksamhet	◯	◯	◯	◯

15. Möjlighet att lägga till kompletterande information:

SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

UTGIVEN AV KOMMUNKANSLIET Nr 6.1 Sid 1 (18)

Dnr	Gäller fr. o. m.	Antagen
2021/268	2022-03-01	KF § 6/2022

ALLMÄNNA LOKALA ORDNINGSFÖRESKRIFTER

Sölvesborgs kommun föreskriver följande med stöd av 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

1. Föreskrifternas innehåll och tillämpningsområde

1.1 Grundläggande bestämmelser om allmän ordning och säkerhet på offentlig plats finns i 3 kap. ordningslagen (1993:1617). Dessa allmänna lokala ordningsföreskrifter innehåller ytterligare bestämmelser om hur den allmänna ordningen i Sölvesborgs kommun ska upprätthållas. Bestämmelserna i p 14.1 har dock till syfte att hindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor.

1.2 Föreskrifterna är tillämpliga på alla platser inom kommunen som är offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 1-4 ordningslagen om inte annat anges.
Bestämmelsen i p 14.1 är även tillämplig på andra än offentliga platser i kommunen.

1.3 För områden som kommunen har upplåtit till torghandel gäller också ”Lokala ordningsföreskrifter för torghandeln m.m. i Sölvesborgs kommun”.

1.4 Vid tillämpningen av 3 kap. ordningslagen och dessa föreskrifter ska, med stöd av 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen, campingplatser och idrottsanläggningar samt på kartbilaga 2 och 3 angivet område jämställas med offentlig plats under tider då de är tillgängliga för allmänheten. Vidare ska de badplatser som angivits på kartbilaga 3 jämställas med offentlig plats.

1.5 Innan Polismyndigheten fattar beslut om tillstånd enligt p 4.1, 8.1, 9.1 och 14.1 bör kommunen ges tillfälle yttra sig.

2. Lastning av varor m.m.

2.1 Vid lastning, forsling, lossning och annan hantering av gods eller varor ska den som är ansvarig för åtgärden göra vad som behövs för att tillse ~~undvika~~ att allmänheten utsätts för minsta möjliga olägenheter genom ljud/buller, damm, spill eller dålig lukt.

2.2 Avlastning och uppläggning av gods eller uppställning av fordon får inte ske så, att brandposter, brandsläckningsutrustningar eller utrymningsvägar blockeras eller så att räddningstjänstens arbete hindras. För undantag krävs polismyndighetens tillstånd.

2.2 Vad som anges ovan gäller även för parkeringar vid kommunens stränder.

3. Schaktning, grävning m.m.

3.1 Den som är ansvarig för schaktning, grävning, tippning eller annat liknande arbete ska se till att det sker så att allmänheten utsätts för minsta möjliga olägenhet. Bestämmelsen gäller med hänsyn till allmän ordning och parallellt med bestämmelser om aktsamhet vid grävning etc. enligt jordabalken (JB) och plan- och bygglagens (PBL) samt länsstyrelsens instruktioner om skydd för träden, https://www.lansstyrelsen.se/blekinge/natur-och-landsbygd/aktiviteter-och-ingrepp-i-naturen.html

4. Störande buller

4.1 Arbete som orsakar buller och stör den allmänna ordningen får inte utföras mellan kl 21.00 och 06.00 utan Polismyndighetens tillstånd.

5. Förtäring av alkohol

5.1 Spritdrycker, vin och starköl får inte förtäras på offentlig plats inom områden enligt kartbilaga 4.
Vad som nu sagts gäller inte i fråga om tillåten uteservering.

6. Container

6.1 Ägare eller nyttjanderättshavare till en container, som ska ställas upp på offentlig plats, är skyldig att söka tillstånd hos polisen för sådan uppställning.

6.2 Containern ska vara tydligt märkt med ägarens eller nyttjanderättshavarens namn, adress och telefonnummer.

6.3 När container placeras på gång- eller körbana ska den under mörker vara försedd med reflexer.

7. Markis, flagga, skylt m.m.

7.1 Markis, flagga eller skylt får inte sättas upp så att den skjuter ut över en gångbana på lägre höjd än 2,20 meter eller över körbana på lägre höjd än 4,60 meter. Motsvarande gäller för utskjutande vegetation.

7.2 På offentlig plats får endast av kommunen tillåtna fasta reklamskyltar sättas upp.

8. Affischering och reklam

8.1 Affisch, annons, klistermärken eller liknande anslag får inte utan tillstånd av Polismyndigheten sättas upp på husväggar, staket, stolpar, elskåp, trädstammar, plank eller liknande som vetter mot offentlig plats.

8.2 Tillstånd behövs inte för att sätta upp anslag på tavla, pelare eller annan liknande fast anordning som är avsedd för detta ändamål. Inte heller krävs tillstånd för näringsidkare att sätta upp annonser och andra tillkännagivanden som avser näringsidkarens rörelse på den byggnad där rörelsen finns.

8.3 Gatupratare på offentlig plats kräver tillstånd av Polismyndigheten.

9. Högtalarutsändning eller liknande

9.1 Information, reklam, propaganda eller annat budskap som riktar sig till personer på offentlig plats, får inte ske genom högtalare eller liknande utan tillstånd av Polismyndigheten.

10. Tillfällig försäljning

10.1 Tillfällig försäljning får inte äga rum på offentlig plats upplåten till allmän parkeringsplats utan tillstånd från Polismyndigheten.

11. Insamling av pengar

11.1 Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

11.2 Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som enligt 1 kap 2 § Ordningslagen utgör offentlig plats eller kan jämställas med offentlig plats, kartbilagor 5-7.

12. Camping

12.1 Camping är, inom offentliga platser eller platser som enligt 3 kap ordningslagen jämställs med offentlig plats, endast tillåten på för ändamålet särskilt anordnade områden.

13. Hundar och hästar

13.1 Hundens ägare, den som tagit emot en hund för underhåll eller nyttjande eller den som endast tillfälligt vårdar en hund är skyldig att följa bestämmelserna i 13.1-13.6.

13.2 Det som sägs i dessa paragrafer gäller inte för ledarhund för synskadad person, service- och signalhund för funktionshindrad person.

13.3 Särskilt anvisade badplatser för hundar finns i Hällevik och i Tredenborg enligt kartbilaga 8.

13.4 Hundar eller andra sällskapsdjur får inte vistas på lekplats eller på andra än i p 13.3 angivna badplatser under tiden den 1 april - ~~30 september~~ 31 augusti.

13.5 Hundar ska hållas kopplade på offentlig plats inom följande områden:

- Begravningsplats under hela året.
- Försäljningsplats, medan torghandel eller marknadsförsäljning pågår.
- Park och plantering under hela året.
- Området kring Slottsruinen och Slottsudden under hela året. Området framgår av till denna punkt hörande karta, kartbilaga 9.
- Vid de särskilt anvisade badplatserna för hundar (gäller dock inte i vattnet).

13.6 Inom kommunens tätorter: Sölvesborg, Mjällby, Hällevik, Hörvik, Norje, Nogersund, Lörby och Ljungaviken ska föroreningar efter hundar, hästar eller andra sällskapsdjur plockas upp.

13.7 Att rida eller hålla häst på stränderna är förbjudet mellan den 1 april och 31 augusti. Övrig tid avgör markägarna i vilken omfattning ridning får ske. Finns det badgäster på stränderna har dessa företräde.

14. Fyrverkeri och andra pyrotekniska varor

14.1 För användning av pyrotekniska varor krävs tillstånd av Polismyndigheten och kommunen. Föreskriften gäller även

nyårsafton.

14.2 Det är förbjudet att använda fyrverkeri och andra pyrotekniska varor närmare än 100 meter från kommunala omsorgsboenden, förskolor, skolor och fritidshem.

15. Adressnummerskyltar

15.1 Varje fastighet som tilldelats adressnummer ska vara försedd med särskild adressnummerskylt.

15.2 För skyltens utseende och placering gäller följande. Skylt ska vara väl synlig från adressgata eller adressväg. Det åligger fastighetsägaren:

- att på egen bekostnad anskaffa och sätta upp adressnummerskylt,
- att se till att den är väl synlig, samt
- att hålla den ren och i sådant skick att den lätt kan läsas.

15.3 Fastighetsägare är skyldig att utan ersättning upplåta plats för gatunamnsskylt och vägmärke på byggnad eller hägnad.

16. Avgift för att använda offentlig plats

16.1 För användning av offentlig plats och för områden som jämställts med sådan plats har kommunen rätt att ta ut en avgift enligt de grunder som har beslutats av kommunfullmäktige.

17. Överträdelse av lokal ordningsföreskrift

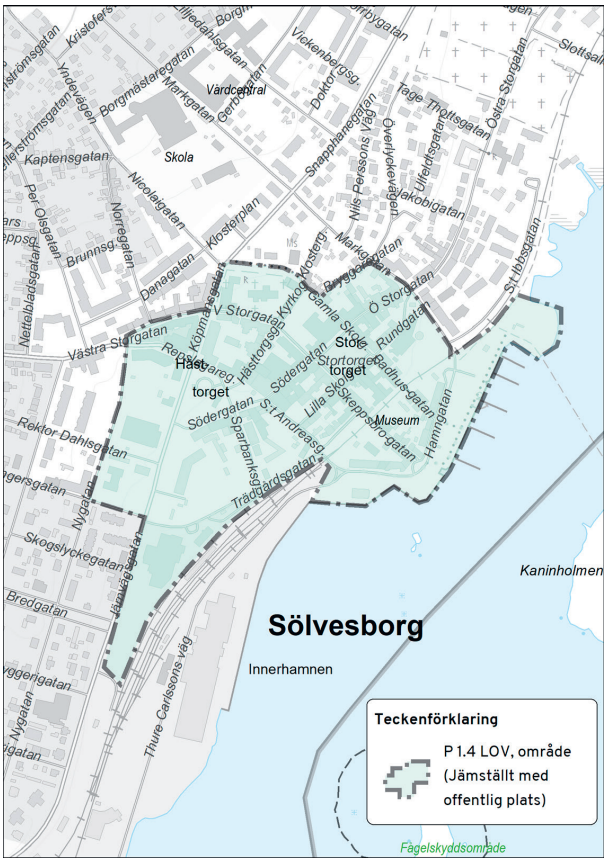
17.1 Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av p 2 – p 7, p 8.1, p 9 – p 11 och p 13.3 – p 14.3 kan dömas till penningböter enligt 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen.

I ordningslagen finns bestämmelser om föreläggande och förverkande.

Kartbilaga 1 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 1.4 LOV, område (Jämställt med offentlig plats)

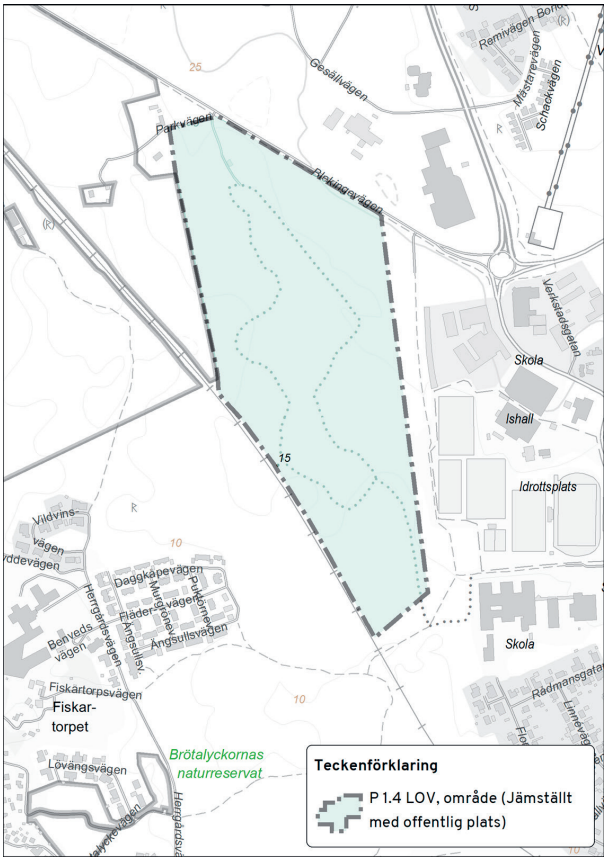
för Sölvesborgs kommun



Kartbilaga 2 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 1.4 LOV, område (Jämställt med offentlig plats)

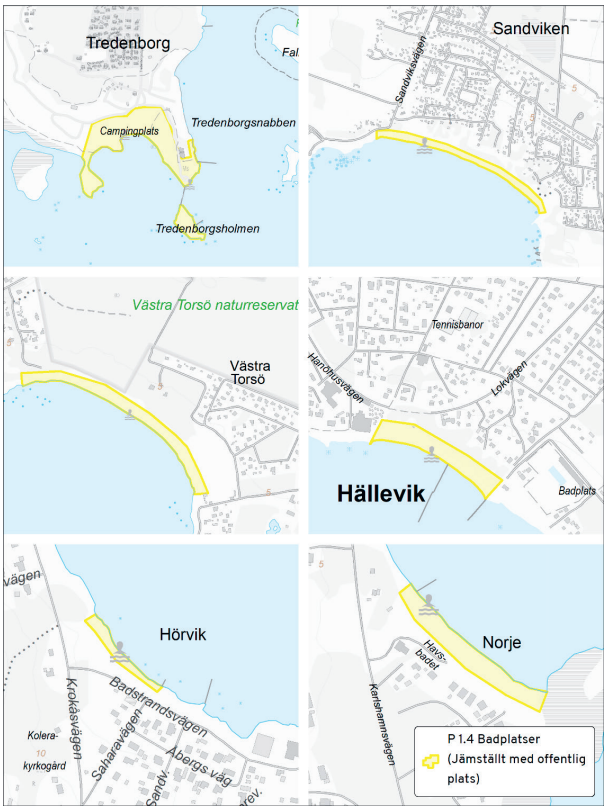
för Sölvesborgs kommun



Kartbilaga 3 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 1.4 Badplatser (Jämställt med offentlig plats)

för Sölvesborgs kommun



Kartbilaga 4 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 5.1 Spritdrycker, vin och starköl får inte förtäras på offentlig plats inom område



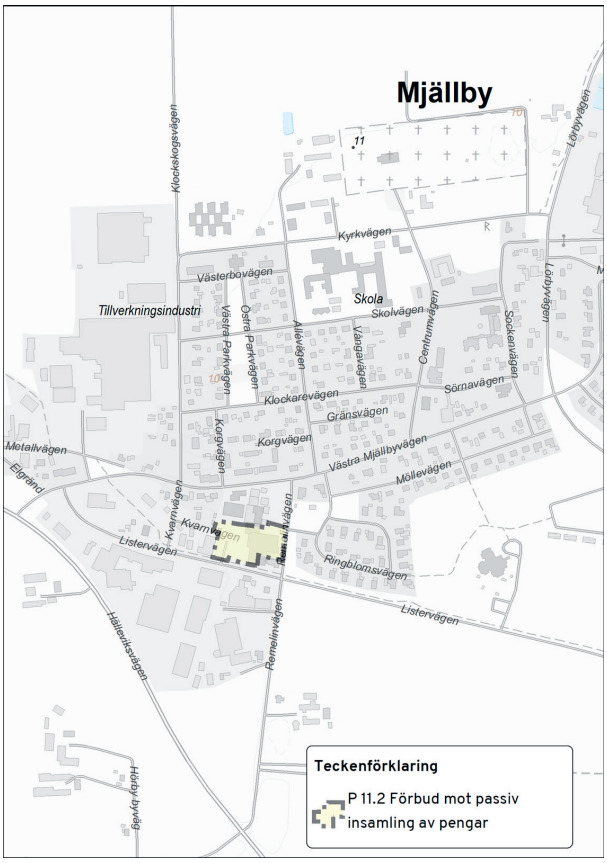
Kartbilaga 5 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 11.2 Förbud mot passiv insamling av pengar – Sölvesborg



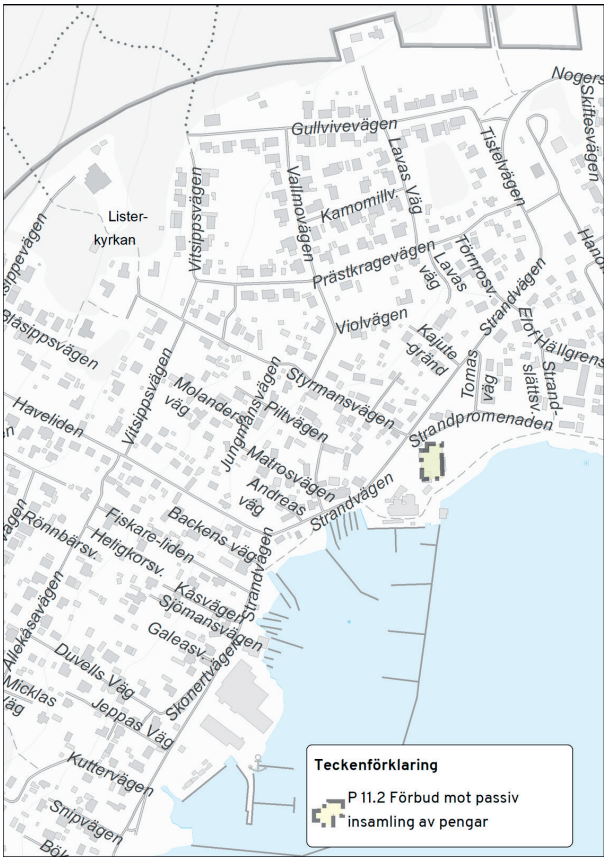
Kartbilaga 6 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 11.2 Förbud mot passiv insamling av pengar - Mjällby



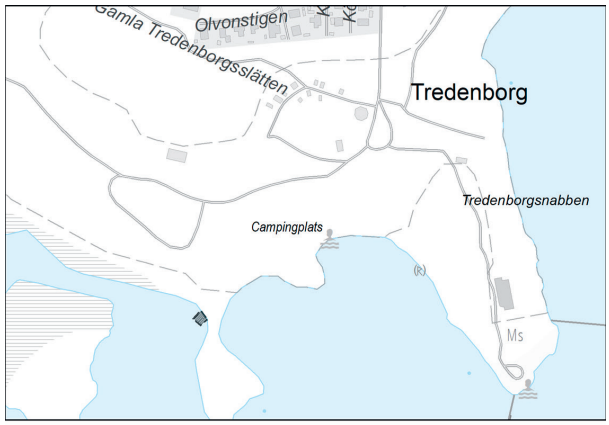
Kartbilaga 7 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

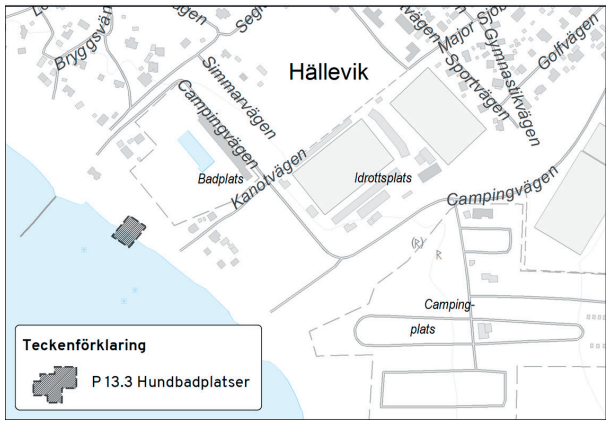
P 11.2 Förbud mot passiv insamling av pengar - Hällevik



Kartbilaga 8 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

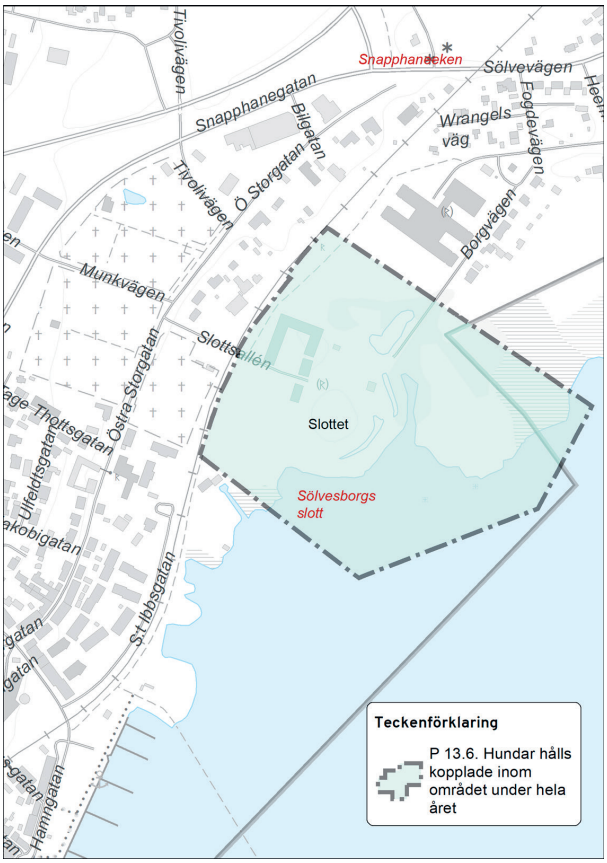
P 13.3 Hundbadplatser


Gamla Tredenborgsslätten
Olvonstigen
Tredenborg
Tredenborgsnabben
Campingplats
Ms


Hällevik
Simmarvägen
Campingvägen
Kanotvägen
Sportvägen
Gymnastikvägen
Golfvägen
Badplats
Idrottsplats
Campingvägen
Camping-
plats
Teckenförklaring
P 13.3 Hundbadplatser

Kartbilaga 9 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 13.6 Hundar hålls kopplade inom området under hela året





SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.

82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]

En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]

Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]

Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. [76]

En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

En starkare fondmarknad. [60]

Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. [6]

En reformerad underrättelseverksamhet. [78]

Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Säkrare tivoli. [40]

Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]

Umeå kommun
Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Protokollsutdrag
2025-09-10

§ 108

Diarienr: IFN-2025/00220

Remiss - Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83

Beslut
Individ- och familjenämndens arbetsutskott har tagit del av informationen.

Ärendebeskrivning
Utredare Lena Bolin informerar om Remiss-Ett nationellt förbud mot tiggeri SOU 2025:83 och det yttrande som nämnden kommer att föreslås att avge.

Arbetsutskottets beslutsordning
Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att godkänna informationen.

Beslutsunderlag
Betänkande SOU 2025:83

Beredningsansvariga
Lena Bolin, utredare

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-08-29

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2025/00253

Fullmakt att vårda egendom i dödsbo

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden beslutar att förutom Marlene Hansson och Nina Liedgren ge Lisa Bergman fullmakt att företräda individ- och familjenämnden i de ärenden där det åligger nämnden att vårda egendom i dödsbo på det sätt som anges i 18 kap 2 § Ärvdabalken. De äger rätt att vidta alla åtgärder som kan krävas för att tillfälligt vårda egendomen. Malin Sandén skall inte längre ha fullmakt att företräda Individ- och familjenämnden i dessa ärenden.

Ärendebeskrivning

Ärvdabalken 18 kap 2 §

”Till dess att egendomen har tagits om hand av samtliga dödsbodelägare eller av den som i annat fall har att förvalta boet, skall egendomen, om den ej står under vård av förmyndare, syssloman eller annan, vårdas av delägare som sammanbodde med den avlidne eller annars kan ta hand om egendomen. Den som har tagit hand om egendomen skall genast underrätta övriga delägare om dödsfallet och, om det behövs god man för någon delägare, göra anmälan hos överförmyndaren enligt 11 kap. föräldrabalken. Vad som har sagts om delägare gäller också efterlevande make som inte är delägare.

Finns det inte någon som sålunda tar hand om den dödes egendom, skall medlem av hushållet som den döde tillhörde, hyresvärd eller annan som är närmast till det ta hand om egendomen samt tillkalla delägare eller anmäla dödsfallet till socialnämnden. Då anmälan skett eller förhållandet på annat sätt blir känt, skall socialnämnden, om det behövs, göra vad som enligt första stycket åligger delägare. För kostnaderna med anledning av detta har kommunen rätt till ersättning av boet.”

Den grupp av personer inom Individ- och familjenämnden som arbetar med dödsboärenden har förändrats. Malene Hansson, Nina Liedgren och Lisa Bergman kommer framåt tillsammans arbeta med dessa uppgifter. Nämnden föreslås därmed att besluta om ny fullmakt beträffande vård av egen-

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00253

dom i dödsbo. Malin Sandén hanterar inte längre dessa ärenden och har inte behov av fullmakt.

Beredningsansvarig

Rebecca Andersson, enhetschef, försörjningsstöd.

Beslutet ska skickas till

Rebecca Andersson enhetschef, försörjningsstöd.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Rebecca Andersson
Enhetschef

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

§ 110

Diarienr: IFN-2025/00253

Fullmakt att vårda egendom i dödsbo

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden beslutar att förutom Marlene Hansson och Nina Liedgren ge Lisa Bergman fullmakt att företräda individ- och familjenämnden i de ärenden där det åligger nämnden att vårda egendom i dödsbo på det sätt som anges i 18 kap 2 § Ärvdabalken. De äger rätt att vidta alla åtgärder som kan krävas för att tillfälligt vårda egendomen. Malin Sandén skall inte längre ha fullmakt att företräda Individ- och familjenämnden i dessa ärenden.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Ärendebeskrivning

Ärvdabalken 18 kap 2 §

”Till dess att egendomen har tagits om hand av samtliga dödsbodelägare eller av den som i annat fall har att förvalta boet, skall egendomen, om den ej står under vård av förmyndare, syssloman eller annan, vårdas av delägare som sammanbodde med den avlidne eller annars kan ta hand om egendomen. Den som har tagit hand om egendomen skall genast underrätta övriga delägare om dödsfallet och, om det behövs god man för någon delägare, göra anmälan hos överförmyndaren enligt 11 kap. föräldrabalken. Vad som har sagts om delägare gäller också efterlevande make som inte är delägare.

Finns det inte någon som sålunda tar hand om den dödes egendom, skall medlem av hushållet som den döde tillhörde, hyresvärd eller annan som är närmast till det ta hand om egendomen samt tillkalla delägare eller anmäla dödsfallet till socialnämnden. Då anmälan skett eller förhållandet

på annat sätt blir känt, skall socialnämnden, om det behövs, göra vad som enligt första stycket åligger delägare. För kostnaderna med anledning av detta har kommunen rätt till ersättning av boet.”

Den grupp av personer inom Individ- och familjenämnden som arbetar med dödsboärenden har förändrats. Malene Hansson, Nina Liedgren och Lisa Bergman kommer framåt tillsammans arbeta med dessa uppgifter. Nämnden föreslås därmed att besluta om ny fullmakt beträffande vård av egendom i dödsbo. Malin Sandén hanterar inte längre dessa ärenden och har inte behov av fullmakt.

Beredningsansvarig

Rebecca Andersson, enhetschef, försörjningsstöd.

Beslutet ska skickas till
Rebecca Andersson enhetschef, försörjningsstöd.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-09-16
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00265

Arbetsprocessen för tillhandahållande av kontaktperson och ledsagare

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning
2024-11-20 beslutade individ- och familjenämnden om Verksamhetsplan och budget för 2025. Av det beslutet framgår att:

Att arbetsprocessen för tillhandahållande av kontaktperson och ledsagare skall färdigställas under 2025. Nämnden ska få information om arbetet varje tertial

Vid dagens sammanträde ges nämnden information om arbetet.

Beredningsansvarig
Viviann Dannelöv Nilsson, verksamhetschef

Beslutet ska skickas till
Viviann Dannelöv Nilsson, verksamhetschef
Ulrika Gustafsson, kvalitetschef

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Viviann Dannelöv Nilsson
Verksamhetschef

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-09-12

Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00257

Hantering av nämndinitiativ

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden antar kommunstyrelsens anvisning för hantering av nämndinitiativ.

Ärendebeskrivning

2025-03-31 beslutade kommunstyrelsen att godkänna revidering av reglementet för kommunens styrelse och nämnder. I samband med detta rekommenderade kommunstyrelsen de övriga nämnderna att anta den kommunövergripande anvisningen för hantering av nämndinitiativ.

Anvisningen för hantering av nämndinitiativ föranleder ej något behov av revidering av beslutad Arbetsordning för individ- och familjenämndens arbetsutskott.

Beslutsunderlag

Anvisning för hantering av nämndinitiativ 2025-03-18
Arbetsordning för individ- och familjenämndens arbetsutskott

Beredningsansvarig

Rose-Marie Lång Bäckström, nämndsekreterare

Beslutet ska skickas till

Individ- och familjenämndens ledamöter och ersättare

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Rose-Marie Bäckström
Nämndsekreterare

UMEÅ KOMMUN

Anvisning

Anvisning för hantering av nämndinitiativ

Beslutad av:
Kommunstyrelse

Diarienummer:
KS-2014/01024

Datum och paragraf för beslutet:
2025-03-18 §

Dokumenttyp:
Anvisning

Giltighetstid:
Tills vidare

Dokumentansvarig:
Stadsledningskontoret
Avd för ekonomi och styrning

Inledning

Bakgrund

Förekomsten av nämndinitiativ i nämnderna i Umeå kommun har ökat och frågeställningar/osäkerhet om hur nämndinitiativ ska hanteras har lyfts bland såväl förtroendevalda som tjänstepersoner. För att åtgärda detta har denna anvisning tagits fram. I 4 kap. 20 § kommunallagen (2017:725) sägs att ”Varje ledamot i en nämnd får väcka ärenden i nämnden”. Bestämmelsen innebär att en eller flera ledamöter tillsammans kan väcka ärende i nämnd och att detta förfarande kallas ett nämndinitiativ.

Ett nämndinitiativ innebär att en eller flera ledamöter eller tjänstgörande ersättare i nämnden lämnar ett förslag. Det vill säga att ledamoten väcker ett ärende för att denne vill att något ska utredas, genomföras eller liknande. Med nämnd avses nämnder och kommunstyrelsen. Rätten att väcka ärende i en nämnd innebär att ärendet måste behandlas av nämnden.

Syfte

Syftet med anvisningen är att ge stöd i hantering av nämndinitiativ i Umeå kommun samt skapa en enhetlig och rättssäker hantering av nämndinitiativ. Genom en enhetlig och tydlig hantering av nämndinitiativ skapas förutsättningar för ökad transparens gentemot kommunens invånare och bättre möjligheter till politiskt förankrade beslut.

Giltighetstid

Anvisningen gäller tills vidare

Relaterade styrdokument

Reglemente för nämnder och styrelse i Umeå kommun

Hantering av nämndinitiativ

Form och innehåll

Ett nämndinitiativ måste ligga inom nämndens uppdrag och ansvarsområde. Ett nämndinitiativ får inte innehålla förslag inom olika ämnen/områden.

Ett nämndinitiativ ska vara skriftligt och det ska framgå vem eller vilka ledamöter som lämnar initiativet.

Nämndinitiativet ska innehålla en kort förklaring till ärendet samt ledamoten/ledamöternas yrkande/yrkanden.

Hur väcks ett nämndinitiativ

Nämndinitiativ kan lämnas inför eller under ett sammanträde. Om initiativet lämnas in före utskick av kallelse kan initiativet läggas till föredragningslistan.

Om nämndinitiativ lämnas efter utskick av kallelse men före sammanträdet anmäler ledamoten initiativet när dagordningen fastställs. Initiativet väcks först när ärendet behandlas på nämndens sammanträde, d.v.s. enbart det faktum att en handling har lämnats in före nämndsammanträdet innebär inte att ärendet är väckt.

Om en ledamot/tjänstgörande ersättare har för avsikt att lämna ett nämndinitiativ under ett sammanträde anmäls initiativet lämpligen i början av sammanträdet och läggs till som en punkt på föredragningslistan. Det finns inget som hindrar att initiativet lämnas även efter det att föredragningslistan är fastställd.

Endast de som tjänstgör som ledamöter vid sammanträdet har rätt att lämna nämndinitiativ. Detta innebär att även en ersättare som tjänstgör vid sammanträdet kan lämna nämndinitiativ.

Hantering av nämndinitiativ väckt vid sammanträde

Om nämndinitiativ väcks inför eller under pågående sammanträde ska ärendet i första hand lämnas till nämndens förvaltning för beredning.

Ärendet kan avgöras direkt vid sammanträde, till exempel om det är tydligt att initiativet ligger utanför nämndens uppdrag och ansvarsområden.

Exempel på nämndens beslut efter att nämndinitiativ har beretts av förvaltning

Under sammanträdet kan ett av förvaltningen berett nämndinitiativ beslutas enligt följande exempel:

- Nämnden beslutar att bifalla eller avslå nämndinitiativet.
- Nämnden beslutar att förvaltningens yttrande ska utgöra svar på nämndinitiativet.
- Nämnden beslutar att lämna nämndinitiativet utan åtgärd eftersom det som initiativet omfattar redan är omhändertaget och avslutat.
- Nämnden beslutar att nämndinitiativet ska behandlas inom ramen för ett redan pågående ärende och det ska då framgå vilket ärende det gäller

Uppräkningen av exempel är inte uttömmande.

Protokoll

I protokollet hanteras nämndinitiativet som ett eget ärende och tas upp som en egen paragraf. Av protokollet ska framgå:

- vem eller vilka ledamöter som väckt nämndinitiativet
- nämndens beslut relaterat till nämndinitiativet
- de yrkande/yrkanden som sagda ledamot/ledamöter fört fram i nämndinitiativet
- kort förklaring till varför nämndinitiativet väckts.

UMEÅ KOMMUN

Arbetsordning för individ- och familjenämndens arbetsutskott

Dokumenttyp: Arbetsordning	
Dokumentansvarig: Nils Enwald, stabschef	**Beslutsdatum:** 2022-12-01
Beslutat av: Individ- och familjenämnden	**Diarienummer:** IFN-2022-00265-2

Denna arbetsordning reglerar vad som gäller för arbetsutskottet utöver vad som följer av lag eller annan författning.

Ansvarområde och uppgifter

Arbetsutskottets huvudsakliga uppgifter består av följande:

- Besluta i ärenden enligt delegationsordning.
- Bereda ärenden och verka för att nämnden får del av tillräckliga och genomarbetade underlag inför beslut.
- Besluta om deltagande i kurser och konferenser.

Sammansättning

Arbetsutskottet består av fem ledamöter och fem ersättare.

Ordförande och vice ordförande

Nämndens ordförande och vice ordförande är också ordförande och vice ordförande i arbetsutskottet.

När varken ordföranden eller en vice ordförande kan leda sammanträdet ska den till åldern äldste ledamoten göra detta.

Tidpunkt för sammanträden

Arbetsutskottet sammanträder på dag och tid som nämnden bestämmer. Ordförande kan kalla till extra sammanträde vid behov.

Kallelse

Ordföranden ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena. Kallelsen ska innehålla uppgifter om tid och plats för sammanträdet. Kallelsen bör åtföljas av föredragningslista. Ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

Kallelsen ska tillställas varje ledamot i arbetsutskottet och för kännedom till övriga ledamöter och ersättare i nämnden i god tid innan sammanträdet, dock senast 3 dagar före sammanträdesdagen. Vid extra utskottssammanträde vid brådskande behov får kallelse ske på annat sätt eller inom annan tid.

Närvarorätt

Ersättare ska närvara vid utskottets sammanträden endast om ledamot är förhindrad att tjänstgöra. Ersättare ska inkallas till tjänstgöring i den av kommunfullmäktige beslutade inkallelseordningen.

Vid särskilda ärenden är arbetsutskottet förstärkt vilket innebär att samtliga partier som finns representerade i nämnden men inte har en ledamot i utskottet också ska adjungeras till ärendet i utskottet. Beslut om förstärkt arbetsutskott tas av ordförande i samband med att dagordningen fastställs.

Förhinder

En ledamot som är förhindrad att delta ska kontakta sin ersättare snarast samt meddela nämndsekreterare.

Justering av protokoll

Ordförande och vice ordförande justerar nämndens protokoll. Om någon av dem är frånvarande så ska justerare i första hand alltid väljas från annan partigrupp än tjänstgörande ordförande.

Beslutsförhet och hur ärendena avgörs

Utskottet får handlägga ärenden bara när mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Protokoll

Arbetsutskottet ska föra protokoll över sina sammanträden. I de ärenden utskottet fattar beslut ska dessa anmälas till nämnd.

Form för sammanträdet

Arbetsutskottet sammanträder fysiskt. Chefer från förvaltningen deltar fysiskt om ej särskilda skäl föreligger. Övriga föredragande kan välja att närvara digitalt.

Initiativärenden

Initiativ kan lämnas av en tjänstgörande ledamot under nämndens sammanträde. Detta görs med fördel under punkten ”fastställande av dagordning”.

Initiativ kan väckas i arbetsutskottet av en tjänstgörande ledamot i de ärenden arbetsutskottet har delegation från nämnden att besluta i frågan.

Om tjänstgörande ledamot väcker ärende i nämnd eller arbetsutskott under pågående sammanträde ska ärendet hänskjutas till förvaltning för beredning om ärendet ej kan avgöras under sammanträdet.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-09-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00195

Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024 – 2026

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Ärendebeskrivning
Vid individ- och familjenämndens sammanträde 2025-08-27 beslutades att fortsätta diskussionen på arbetsutskottet om handlingsplan för implementering av barnkonventionen i förhållande till uppföljningen av SKRs implementeringsnycklar. Detta då uppföljningen av implementeringsnycklarna visade på att det finns tre områden som inte omfattas i handlingsplanen för implementering av barnkonventionen. Följande tre områden:

1. Beslutad budget innefattar ett barnrättsperspektiv (styrning).
2. Instans dit varje barn som upplever sig ha fått sina rättigheter kränkta kan vända sig (implementering).
3. Det finns strukturer för att inhämta barns synpunkter inför beslut som rör barn på generell nivå (implementering).

Vid den fortsatta diskussionen på AU 2025-09-10 enades AU om att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma till individ- och familjenämndens sammanträde i september med ett förslag på uppdrag på hur förvaltningen kan arbeta vidare med de frågor som omfattas av nuvarande Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, det vill säga område 1 och 3.

Beslutsunderlag
Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024-2026
Uppföljning av fortsatt implementering och efterlevnad av barnkonventionen
Implementeringsnycklar uppföljning HT 2025
Beslut § 185 individ- och familjenämnden 2025-08-27
Beslut § 111 individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

Beredningsansvarig
Louise Palmén, processledare

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00195

Beslutet ska skickas till
Simon Blomberg, ekonomichef
Ulrika Gustafsson, kvalitetschef
Erica Bålfors Birgersson, enhetschef SKA-enheten

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Louise Palmén
Processledare

UMEÅ KOMMUN



Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2024-2026

Dokumentnamn: Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden		
Dokumentansvarig: Louise Palmén, processledare och barnrättstrateg		**Dokumentdatum:** 2024-10-22
Godkänd av: Individ- och familjenämnden	**Version:** [2.0]	**Reviderad:**

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning 2
Inledning 3
Bakgrund och problembeskrivning 3
Roller och ansvar 4
Om barnkonventionen 4
Avgörande perspektiv och barnkonsekvensanalys 5
Handlingsplan för implementering inom Individ- och familjenämnden 5
Syfte 5
Framtagande av ny handlingsplan 5
Handlingsplanens utgångspunkt 6
Aktiviteter i handlingsplanen 7

Inledning

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) har varit svensk lag sedan år 2020. Syftet med barnkonventionen är att säkerställa barns tillgång till sina mänskliga rättigheter. Barnkonventionen kräver att barnets bästa ska beaktas och analyseras i alla beslut som rör barn. Alla rättigheter i konventionen ska respekteras på alla nivåer i samhället. Stat, regioner och kommuner ska säkerställa att rättigheterna följs. För att säkerställa att barnets rättigheter tas tillvara krävs kunskap och information om tolkningen av konventionen, en stärkt implementering, samt uppföljning av arbetet.

Bakgrund och problembeskrivning

Inför att barnkonventionen skulle bli lag gjordes förändringar och anpassningar i verksamheterna inom nämndens område för att stärka implementeringen av barnkonventionen. I nämndens uppdragsplan och budget för 2020 fanns utbildning och uppföljning av barnkonventionen med. Omfattningen av arbetet såg olika ut i olika verksamheter och det saknades då en övergripande struktur för implementering och uppföljning av arbetet. För att möjliggöra ett strategiskt barnrättsarbete där samtliga verksamheter involveras beslutade Individ- och familjenämnden, år 2021, om en handlingsplan för implementering. Med målet att barnkonventionens barnsyn ska genomsyra nämndens verksamheter och att barns rättigheter därmed ska kunna tillgodoses.

Under samma år togs beslut i socialdirektörens ledningsgrupp om tillsättande av en barnrättstrateg och ett barnrättsteam, som tillsammans ska stödja verksamheternas barnrättsarbete och möjliggöra ett kollegialt lärande. Barnrättstrategen har ett särskilt ansvar för de barnrättsliga frågorna inom Stöd och omsorg, på strategisk nivå, och ansvarar bland annat för sammanställning av uppföljningen av handlingsplanen. Barnrättsteamet består av nyckelpersoner från verksamheterna. Dessa roller beskrivs ytterligare under avsnittet ”Roller och ansvar”.

Med utgångspunkt i handlingsplanen, för 2021 – 2023, har det genomförts en rad förändringar inom Stöd och omsorg, som har bidragit till att stärka det barnrättsstrategiska arbetet. Kunskapen om barnkonvention har ökat i verksamheterna, mallar för barnkonsekvensanalyser har tagits fram, och används. Arbetet inom nämnden har spridits till andra nämnder och även utanför kommunen. Sammantaget har arbetet med utgångspunkt i handlingsplanen lett till ett stärkt barnrättsarbete, som ökat medvetenheten om de brister och behov som finns för att ytterligare stärka implementeringen. I lagrådsremissen för nya socialtjänstlagen framkommer krav på ett tydligare barnrättsperspektiv. Bland annat föreslås ett förtydligande angående att det vid bedömning av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter, samt att barns rätt till information ska stärkas. För att fortsätta stärka barnrättsarbetet, tydliggöra implementeringen och uppföljningen av den krävs en ny handlingsplan.

Roller och ansvar

Barnrättstrategen ansvarar för att sammanställa uppföljningen av handlingsplanen och föredra den i nämnd och verksamhetsledning. Barnrättstrategen kan ge stöd till verksamheterna i strategiska barnrättsfrågor (ej juridiskt stöd), och ska ha en nära dialog med ledning och verka för att de barnrättsliga frågorna får legitimitet och införlivas i verksamheten. Är även samordnande och sammankallande av Barnrättsteamet.

Barnrättsteamet består av nyckelpersoner från verksamhet som, tillsammans med barnrättstrategen, stödjer verksamheternas barnrättsarbete och möjliggör kollegialt lärande.

Chefer i linje ansvarar för respektive verksamhets efterlevnad av barnkonventionen.

Om barnkonventionen

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar – uppdelade i tre delar. Del 1 innehåller 41 sakartiklar som beskriver barns rättigheter. Del 2 innehåller regler om hur konventionen ska efterlevas och del 3 regler om anslutning, reservationer och utträde ur konventionen. Det är artiklarna 1-42 som blev lag den 1 januari 2020. Alla artiklar är lika mycket värda och har ingen inbördes rangordning, men artikel 2, 3, 6 och 12 är grundläggande och representerar barnkonventionens barnsyn. I beslut och åtgärder som kan röra enskilda barn eller grupper av barn är det dessa artiklar som ska vara utgångspunkt. De är även vägledande för hur de övriga rättigheterna ska tolkas. Det ska framgå på vilket sätt barnets rättigheter enligt de fyra grundprinciperna och andra aktuella rättigheter är tillgodosedda i förhållande till den specifika frågan.

Grundprinciperna finns transformerade in i svensk lagstiftning, och alltså inte något som läggs ovanpå den lagstiftning som är relevant för nämndens verksamheter. De kan istället ses som vägledning för att säkerställa att barns rättigheter tas tillvara.

- Artikel 2: Alla barn är lika mycket värda och har rätt till alla rättigheter. Inget barn får diskrimineras
- Artikel 3: När vuxna fattar beslut eller genomför åtgärder som påverkar barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa
- Artikel 6: Alla barn har rätt till sitt liv, överlevnad och utveckling.
- Artikel 12: Alla barn har rätt att uttrycka sin åsikt och vuxna ska lyssna och beakta deras åsikter

Avgörande perspektiv och barnkonsekvensanalys

Enligt artikel 3 ska barnets bästa beaktas vid beslut och åtgärder som rör dem. En bedömning av vad som är barnets bästa kräver olika perspektiv att utgå ifrån; *barnets perspektiv*, *barnperspektiv* och *barnrättsperspektiv.*

Barnets perspektiv är barnets egen berättelse, tolkning och uppfattning av sin situation. Vuxna är skyldiga att ta hänsyn till barnets perspektiv enligt artikel 12 i Barnkonventionen.

Barnperspektiv innebär att en vuxen person utifrån sina kunskaper och erfarenheter försöker sätta sig in i barnets situation för att själv bedöma vad som är bäst för barnet. Barnperspektivet innebär inte automatiskt att man arbetar i enlighet med barnets rättigheter.

Ett *barnrättsperspektiv* innebär att både den enskilda medarbetaren och hela verksamheten arbetar utifrån rättigheterna i barnkonventionen och har strategier för arbetet med att efterleva konventionen. Ett barnrättsperspektiv genomsyrar en verksamhet när man utgår från de fyra huvudprinciperna, artikel 2, 3, 6 och 12.

En *barnkonsekvensanalys* är en utredning som ska göras när beslut ska fattas eller åtgärder vidtas som direkt eller indirekt påverkar barn. Syftet med barnkonsekvensanalysen är att säkerställa att barns rättigheter finns med i beslutsfattandet som rör verksamheten. En barnkonsekvensanalys innebär att göra en helhetsbedömning av vad som är den bästa möjliga lösningen för barnet/barnen som berörs av förslaget/åtgärden. Analysen används sedan som underlag för beslut och prioriteringar.

Handlingsplan för implementering inom Individ- och familjenämnden

Syfte

För det fortsatta arbetet med implementeringen av barnkonventionen i sin helhet i Individ- och familjenämndens (IFN) samtliga verksamheter behövs ökad kunskap, information och strategisk uppföljning av arbetet. Handlingsplanen syftar till att skapa förutsättningar för detta. Den ska möjliggöra för nämndens verksamheter att bedriva ett strategiskt barnrättsarbete, samt för att stärka barns och ungas möjligheter att vara delaktiga i frågor som berör dem. Målet är att barnkonventionens barnsyn ska genomsyra nämndens verksamheter och att barns rättigheter därmed ska kunna tillgodoses.

Framtagande av ny handlingsplan

Handlingsplanen utgår från och bygger på tidigare handlingsplan, Handlingsplan för implementering av Barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2021 – 2023. De förändringar som föreslås i aktiviteterna bygger på behov som framkommit genom uppföljning av tidigare handlingsplan och

åtgärdsplaner, samt i uppföljningsarbete tillsammans med barnrättsteamet. Punkterna 1 - 8 utgår från tidigare aktiviteter och visar på behov av:

1. Utbildning i barnkonventionen och barnkonsekvensanalyser
2. Ökat användande av barnkonsekvensanalyser
3. Informationsmaterial till barn, föräldrar och personal om barnets rättigheter
4. Ökad samverkan mellan aktörer för att stärka barnets rättigheter
5. Ökad kunskap om barns utsatthet och våld
6. Kunskap om orosanmälan och/eller hur agera när föräldrar och barn behöver stöd och hjälp
7. Arbetssätt som möjliggör att barn får uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem
8. Uppföljning av implementeringsarbetet

Inom Stöd och omsorgs alla verksamheter finns behov av att stärka arbetet enligt ovanstående punkter, men hur arbetet behöver stärkas ser olika ut beroende på hur verksamheterna möter barn.

Handlingsplanens utgångspunkt

Riksdagen antog 2010 en strategi för att förverkliga barnkonventionen, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*. Det är en vägledande proposition som fortfarande gäller.

Principerna i strategin, nio till antalet, uttrycker grundläggande förutsättningar för att stärka barnets rättigheter. Avsikten är att strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa de rättigheter barn har. Handlingsplanen för nämnden utgår därför från nedanstående nio principer från strategin.

Handlingsplanen omfattar samtliga verksamheter inom Individ- och familjenämnden. Verksamheterna har olika uppdrag, som i olika grad och på olika sätt påverkar barn och barns rättigheter. Förutsättningarna skiljer sig därmed åt. I nämndens arbete med barns rättigheter ska dock de angivna principerna vara en gemensam utgångspunkt och vägledning.

Principerna från strategin, som handlingsplanen utgår ifrån:

1. Beslut som rör barn ska utformas i överensstämmelse med Barnkonventionen (All lagstiftning som rör barn ska utformas, tolkas och tillämpas i överensstämmelse med barnkonventionen)
2. Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang
3. Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem
4. Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken
5. Föräldrar ska få kunskap om barnets rättigheter och erbjudas stöd i sitt föräldraskap
6. Beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter
7. Aktörer inom olika verksamheter som rör barn ska stärka barnets rättigheter genom samverkan
8. Aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn.
9. Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv

Aktiviteter i handlingsplanen

Aktiviteterna i handlingsplanen riktar sig både till de övergripande ledningsstrukturerna (nämnd och ledningsgrupper) och till verksamheterna.

På grund av verksamheternas olika förutsättningar, uppdrag och tidigare arbete med barnkonventionen kommer implementeringsarbetet fortsatt ske på enhetsnivå eller grupper med samma förutsättningar/uppdrag. De åtgärdsplaner som skapats som ett led i handlingsplanens aktiviteter kommer uppdateras och utgå från den nya handlingsplanen. Uppföljningen av hur verksamheterna lever upp till barnkonventionen kommer även fortsatt vara en del av implementeringsarbetet, därför kommer det planeras för en nulägesanalys som ska synliggöra mer specifika åtgärder och utvecklingsområden.

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	Tidplan
Barnrättsteam	Ett team bestående av nyckelpersoner från verksamhet, som tillsammans med barnrättstrategen, ska kunna stödja verksamheternas	Barnrättstrateg	Pågående

	barnrättsarbete och möjliggöra kollegialt lärande.		
Säkerställa att det finns kunskap och medvetenhet om barnkonvention i organisationen	Framtagande av nya interna utbildningar i barnkonventionen: 1. Grundutbildning 2. Fördjupning för de som möter barn direkt 3. Fördjupning för de som möter barn indirekt Barnkonsekvensanalyser och artikel 23 (rättigheter för barn med funktionshinder) ska ha ett särskilt fokus.	Barnrättsstrateg tillsammans med barnrättsteamet	Start omgående Klart under 2025
	Information/utbildning till beslutsfattare i nämnd och ledningsgrupper	Barnrättsstrateg	Start när den nya utbildningen är färdigställd
	Information/utbildning till medarbetare i nämndens alla verksamheter	Enhetschef	Pågående och fortsatt löpande
	Aktuell information samt material om barnkonventionen ska finnas lättillgänglig	Barnrättsstrateg tillsammans med kommunikatör	Löpande
Säkerställa att det i mål- och styrdokument framgår att barnkonventionens grundprinciper beaktats	Översyn och uppdatering av relevanta dokument	Respektive dokumentägare	2024 - 2026
Säkerställa att de beslut som fattas i nämnd och ledningsgrupper och som berör barn har föregåtts av en	Öka kunskapen om och användandet av barnkonsekvensanalyser, för att möjliggöra att beslut som rör barn identifieras och konsekvensbeskrivs. Vilket ska ske genom bl a att ta fram vägledning	Barnrättsstrateg tillsammans med ansvariga tjänstepersoner	2024 - 2026

prövning av barnets bästa	för användandet av barnkonsekvensanalyser.		
Göra nulägesanalys i verksamhet – med utgångspunkt i de nio principerna	Alla enheter inom samtliga verksamheter ska kartlägga och inventera hur långt man kommit till att nå upp till angivna principer, och identifiera utvecklingsområden. Resultatet från nulägesanalysen sammanställs inom varje biträdande verksamhetschefs område.	Enhetschefer kartlägger och biträdande verksamhetschef sammanställer	Genomförs under våren 2025
Upprätta åtgärdsplan i verksamhet	Planering av åtgärder görs med utgångspunkt nulägesanalysen resultat och med följande aktiviteter: 1. Utbildning i barnkonventionen och barnkonsekvensanalyser 2. Ökat användande av barnkonsekvensanalyser 3. Informationsmaterial till barn, föräldrar och personal om barnets rättigheter 4. Ökad samverkan mellan aktörer för att stärka barnets rättigheter 5. Ökad kunskap om barns utsatthet och våld 6. Ökad kunskap om orosanmälan och/eller hur agera när föräldrar och barn behöver stöd och hjälp 7. Arbetssätt som möjliggör att barn får uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem	Biträdande verksamhetschef tillsammans med barnrättsstrateg och ev. processledare	Genomförs under våren 2025

	8. Uppföljning av implementeringsarbetet		
Genomföra och följa upp åtgärder i verksamheternas åtgärdsplaner	Varje biträdande verksamhetschefs område följer upp arbetet och rapporterar till Barnrättsstrateg, som samlar in och följer upp sammanställningen av varje åtgärdsplan.	Biträdande verksamhetschef	Löpande uppföljning

Uppföljning av fortsatt implementering och efterlevnad av barnkonventionen

Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom IFN 2024 - 2026

Nämnd

2025-08-27

UMEÅ KOMMUN



Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden 2024 - 2026

Dokumentnamn: Handlingsplan för implementering av barnkonventionen inom Individ- och familjenämnden		
Dokumentansvarig: Louise Palmén, processledare och barnrättstrateg		**Dokumentdatum:** 2024-10-22
Godkänd av: Individ- och familjenämnden	**Version:** [2.0]	**Reviderad:**

UMEÅ KOMMUN

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	Tidsplan	Uppföljning
Barnrättsteam	Ett team bestående av nyckelpersoner från verksamhet, som tillsammans med barnrättstrategen, ska kunna stödja verksamheternas barnrättsarbete och möjliggöra kollegialt lärande.	Barnrättsstrateg	Pågående	Pågående
Säkerställa att det finns kunskap och medvetenhet om barnkonvention i organisationen	Framtagande av nya interna utbildningar i barnkonventionen: - Grundutbildning - Fördjupningsutbildningar för de som möter barn direkt och indirekt Ett särskilt fokus ska vara på: - Barnkonsekvensanalyser - Rättigheter för barn med funktionshinder	Barnrättsstrateg tillsammans med barnrättsteamet	Start omgående Klart under 2025	Grundutbildning är beslutad och utbildningar påbörjas HT 2025. Framtagande av fördjupningsutbildningar pågår.
	Information/utbildning till beslutsfattare i nämnd och ledningsgrupper	Barnrättsstrateg	Start när den nya utbildningen är färdigställd	Planering saknas
	Information/utbildning till medarbetare i nämndens verksamheter	Enhetschef	Pågående och fortsatt löpande	Planering påbörjad
	Aktuell information samt material om barnkonventionen ska finnas lättillgänglig	Barnrättsstrateg tillsammans med kommunikatör	Löpande	Pågår
Säkerställa att det i mål- och styrdokument framgår att barnkonventionens grundprinciper beaktats	Översyn och uppdatering av relevanta dokument	Respektive dokumentägare	2024 - 2026	Under 2025 kommer en uppföljning påbörjas av rutiner på grund av nya socialtjänstlagen, där även barnrättsperspektivet står i fokus.

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	Tidsplan	Uppföljning
Säkerställa att de beslut som fattas i nämnd och ledningsgrupper och som berör barn har föregåtts av en prövning av barnets bästa	Öka kunskapen om och användandet av barnkonsekvensanalyser, för att möjliggöra att beslut som rör barn identifieras och konsekvensbeskrivs. Vilket ska ske genom bl a att ta fram vägledning för användandet av barnkonsekvensanalyser.	Barnrättsstrateg tillsammans med ansvariga tjänstepersoner	2024 - 2026	Pågår
Göra nulägesanalys i verksamhet – med utgångspunkt i de nio principerna	Alla enheter inom samtliga verksamheter ska kartlägga och inventera hur långt man kommit till att nå upp till angivna principer, och identifiera utvecklingsområden. Görs utifrån ett frågeunderlag, som kommer att skickas ut till enhetschefer, och fylls i tillsammans med medarbetare.	Enhetschefer kartlägger och biträdande verksamhetschef sammanställer kartläggningarna	Genomförs under våren 2025	Planering håller inte

UMEÅ KOMMUN

Aktivitet	Genomförande	Ansvar	Tidsplan	Uppföljning
Upprätta åtgärdsplan i verksamhet	Planering av åtgärder görs med utgångspunkt i nulägesanalysens resultat och med följande aktiviteter: 1. Utbildning i barnkonventionen och barnkonsekvensanalyser 2. Ökat användande av barnkonsekvensanalyser 3. Informationsmaterial till barn, föräldrar och personal om barnets rättigheter 4. Ökad samverkan mellan aktörer för att stärka barnets rättigheter 5. Ökad kunskap om barns utsatthet och våld 6. Ökad kunskap om orosanmälan och/eller hur agera när föräldrar och barn behöver stöd och hjälp 7. Arbetssätt som möjliggör att barn får uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem 8. Uppföljning av implementeringsarbetet	Biträdande verksamhetschef tillsammans med barnrättstrateg och ev. processledare	Genomförs under våren 2025	Planering håller inte
Genomföra och följa upp åtgärder i verksamheternas åtgärdsplaner	Varje biträdande verksamhetschefs område följer upp arbetet och rapporterar till Barnrättsstrateg, som samlar in och följer upp sammanställningen av varje åtgärdsplan.	Biträdande verksamhetschef	Löpande uppföljning	Planering håller inte

UMEÅ KOMMUN

Uppföljning SKRs Implementeringsnycklar



STYRNING

Det finns beslut som är fattat på högsta nivå om att arbeta med barnkonventionen	JA
Det finns ett beslut om återrapportering av barnrättsarbetet till den politiska nivån	JA
Beslutad budget innefattar ett barnrättsperspektiv	NEJ
Förtroendevalda har fått utbildning om konventionen och dess tillämning i beslutsprocesser	JA, DELVIS
Kunskap och statistik om barns uppväxtvillkor används som underlag för beslut	JA, DELVIS



LEDNING

Chefer och medarbetare i hela organisationen har fått utbildning om konventionen…	JA, DELVIS
Förutsättningarna ges för att barnets rättigheter diskuteras… på arbetsplatsen	JA, DELVIS
Styrdokument i varje verksamhet innefattar ett barnrättsperspektiv	JA, DELVIS
Det finns nödvändiga arenor för samverkan där barnets rättigheter regelbundet diskuteras	JA. DELVIS



KUNSKAPSUTVECKLING

Styrdokument i varje verksamhet innefattar ett barnrättsperspektiv	JA, DELVIS
Det erbjuds återkommande utbildningar om konventionen…	JA, DELVIS
Barnkonsekvensanalyser genomförs i hela organisationen…beslut av övergripande karaktär	JA, DELVIS
Prövning av barnets bästa görs i alla verksamheter	JA, DELVIS
Relevanta fördjupningsutbildningar i tillämpningen av barnets rättigheter…	DET ÄR PÅ GÅNG



IMPLEMENTERING

En strategiskt placerad funktion med uppgift att driva barnrättsfrågor	JA
Instans dit varje barn som upplever sig ha fått sina rättigheter kränkta kan vända sig	NEJ
Det finns strukturer för att inhämta barns synpunkter inför beslut som rör barn på generell nivå	NEJ

Sveriges Kommuner och Regioner

Implementeringsnycklar

Styrning

Det finns ett beslut som är fattat på högsta nivå om att arbeta med barnkonventionen					Kommentar
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
X					
Det finns ett beslut om återrapportering av barnrättsarbetet till den politiska nivån					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
X					
Beslutad budget innefattar ett barnrättsperspektiv					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
				X	
Förtroendevalda har fått utbildning om konventionen och dess tillämpning i beslutsprocesser					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Kunskap och statistik om barns uppväxtvillkor används som underlag för beslut					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				

Sveriges Kommuner och Regioner
info@skr.se, www.skr.se
Post: 118 82 Stockholm *Besök:* Hornsgatan 20
Tfn: 08-452 70 00 *Org nr:* 222000-0315

Ledning

Chefer och medarbetare i hela organisationen har fått utbildning om konventionen och tillämpningen i respektive verksamhet					Kommentar
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Förutsättningar ges för att barnets rättigheter diskuteras och problematiseras på APT och andra centrala forum på arbetsplatsen					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Styrdokument i varje förvaltning/verksamhet innefattar ett barnrättsperspektiv					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Det finns nödvändiga arenor för samverkan där barnets rättigheter regelbundet diskuteras					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men igen än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				

Kunskapsutveckling

Styrdokument i varje förvaltning/verksamhet innefattar ett barnrättsperspektiv					Kommentar
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Det erbjuds återkommande utbildningar om konventionen och dess tillämpning till hela organisationen					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Barnkonsekvensanalyser genomförs i hela organisationen när det gäller beslut av övergripande karaktär					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Prövning av barnets/barnens bästa görs i alla verksamheter					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
	X				
Relevanta fördjupningsutbildningar i tillämpningen av barnets rättigheter görs i berörda arbetsgrupper					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget ännu)	Vet inte, osäkert	Nej	
		X			

Implementering

Det finns en strategiskt placerad funktion som har till uppgift att driva barnrättsfrågan i hela organisationen					Kommentar
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
X					
Det finns en instans dit varje barn som upplever sig ha fått sina rättigheter kränkta kan vända sig					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
				X	
Det finns strukturer för att inhämta barns synpunkter inför beslut som rör barn på en generell nivå					
Ja	Ja, delvis	Det är på gång (men inget än)	Vet inte, osäkert	Nej	
				X	

Nycklarna framtagna i samverkan mellan Barnrättskonsulterna och SKR. Layout Region Kronoberg.

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2025-08-27

§ 185

Diarienr: IFN-2024/00195

Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024 – 2026

Beslut

Individ- och familjenämnden godkänner informationen.

Individ- och familjenämnden beslutar att arbetsutskottet får i uppdrag att fortsätta diskutera individ- och familjenämndens handlingsplan för implementering av barnkonventionen i förhållande till uppföljningen av SKRs implementeringsnycklar.

Ärendebeskrivning

2024-11-20 antog individ- och familjenämnden en handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024–2026 samt gav arbetsutskottet i uppdrag att lyfta upp och resonera kring hur barnkonsekvensanalyser kan framgå i nämndens beslutsunderlag.

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) har varit svensk lag sedan 1 januari 2020. Syftet med barnkonventionen är att säkerställa barns tillgång till sina mänskliga rättigheter. Barnkonventionen kräver att barnets bästa ska beaktas och analyseras i alla beslut som rör barn. Inför att barnkonventionen skulle bli lag gjordes förändringar och anpassningar i verksamheterna inom nämndens område för att stärka implementeringen av barnkonventionen.

Vid dagens sammanträde redovisas hur arbetet med implementeringen av barnkonventionen har fortgått.

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2025-08-27

Individ- och familjenämndens beslutsordning

Yrkanden

Andreas Lundgren (S) yrkar att arbetsutskottet får i uppdrag att fortsätta diskutera individ- och familjenämndens handlingsplan för implementering av barnkonventionen i förhållande till uppföljningen av SKRs implementeringsnycklar.

Individ- och familjenämndens beslutsgång

Individ- och familjenämnden beslutar att godkänna informationen.

Individ- och familjenämnden beslutar att arbetsutskottet får i uppdrag att fortsätta diskutera individ- och familjenämndens handlingsplan för implementering av barnkonventionen i förhållande till uppföljningen av SKRs implementeringsnycklar.

Beslutsunderlag

Uppföljning av fortsatt implementering och efterlevnad av barnkonventionen 2025-08-27.

Beredningsansvarig

Louise Palmén, Processledare

Beslutet ska skickas till

Ulrika Gustafsson, Kvalitetschef
Erica Bålfors Birgersson, Enhetschef

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

§ 111

Diarienr: IFN-2024/00195

Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024 – 2026 - Diskussionen om handlingsplan för implementering av barnkonventionen i förhållande till uppföljningen av SKRs implementeringsnycklar

Beslut
Individ- och familjenämndens arbetsutskott godkänner informationen.

Ärendebeskrivning
Vid individ- och familjenämndens sammanträde 2025-08-27 beslutades det om att fortsätta diskussionen på arbetsutskottet om handlingsplan för implementering av barnkonventionen i förhållande till uppföljningen av SKRs implementeringsnycklar. Detta då uppföljningen av implementeringsnycklarna visade på att det finns områden som inte synliggörs i handlingsplanen för implementering av barnkonventionen. De frågor som bland annat behöver diskuteras är: Vem kan ta ansvar för de områdena? Hur kan vi planera för det arbetet framåt? På vilket sätt behöver andra involveras i arbetet?

Arbetsutskottets beslutsordning
Individ- och familjenämndens arbetsutskott godkänner informationen.

Beslutsunderlag
Handlingsplan för implementering av barnkonventionen 2024-2026
Uppföljning av fortsatt implementering och efterlevnad av barnkonventionen
Implementeringsnycklar uppföljning HT 2025
Beslut § 185 individ- och familjenämnden 2025-08-27

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-09-10

Beredningsansvarig

Louise Palmén, processledare

Beslutet ska skickas till

Erica Bålfors Birgersson, enhetschef SKA-enheten

Denna behandling '215/25 Återkoppling från kurser och konferenser' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '216/25 Övriga frågor' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '217/25 Information från säkerhetsenheten utifrån ny lagstiftning' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '218/25 Socialdirektören informerar' har inget tjänsteutlåtande.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-09-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00013

Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2025

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner redovisningen av delegationsbeslut och anmälningsärenden

Ärendebeskrivning
Redovisning av ärenden beslutade med stöd av nämndens fastställda delegationsordning samt redovisning av anmälningsärenden.
Delegerade beslut för perioden 2025-08-01 t o m 2025-08-31 inom lagområdena SoL, LSS, LVU, LVM och övrig lagstiftning anmäls i enlighet med nämndens beslut 2024-01-24.

Anmälningsärenden

IFN-2024/00280	Dom från Förvaltningsrätten mål 650-25
IFN-2024/00271	Dom från Förvaltningsrätten mål 561-25
IFN-2024/00279	Dom från Förvaltningsrätten mål 583-25
IFN-2024/00276	Dom från Förvaltningsrätten mål 626-25

Beredningsansvarig
Rose-Marie Lång Bäckström, nämndsekreterare

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Rose-Marie Bäckström
Nämndsekreterare

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2025-09-11
Meddelad i Umeå

Mål nr
650-25

Umeå kommun
Socialtjänsten
Datum 2025 -09- 15
Dnr IFN-2024/00280-8

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 730 000 kr till staten.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beviljade den 26 maj 2023 en enskild insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. Insatsen verkställdes den 1 mars 2025.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar i ansökan att förvaltningsrätten beslutar att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 a § första stycket LSS om 730 300 kr.

Till stöd för ansökan anför IVO bl.a. följande.

Den enskilde beviljades insatsen den 26 maj 2023 och IVO bedömer att oskäligt dröjsmål uppstod sex månader därefter, den 27 november 2023. Det oskäliga dröjsmålet pågick fram till den 28 februari 2025, vilket är dagen innan beslutet verkställdes.

Det framkommer av inkomna handlingar att den enskilde har funktionsnedsättningar och besväras av psykisk ohälsa, vilket medför stora svårigheter i den dagliga livsföringen. Den enskilde har svårt för att ta emot stöd från personal som denne inte känner och det tar tid att skapa förtroende för nya personer. Den enskilde har i perioder låg funktionsnivå och går inte utanför hemmet. Vid tiden för ansökan hade den enskilde en egen lägenhet, men bedömdes inte längre kunna få sina behov tillgodosedda genom punktinsatser i det ordinära boendet.

Syftet med insatsen var att den enskilde skulle få sina behov tillgodosedda genom nära och flexibelt personalstöd under hela dygnet. Andra mål var att den enskilde skulle tillförsäkras en trygg boendesituation och få möjlighet att utvecklas. Den enskildes mål var att på sikt klara av ett mer självständigt boende.

Den enskilde har återkommande efterfrågat verkställighet under dröjsmålet och påtalat att det varit jobbigt i det ordinära boendet. Den enskilde upplevde även att ovissheten gällande boendesituationen var mycket påfrestande. I november 2024 framgår att kommunen erbjöd plats på ett boende som skulle öppna i februari 2025, vilket den enskilde tackade ja till.

IVO bedömer att oskäligt dröjsmål uppstått och ser allvarligt på att det dröjde över 21 månader innan kommunen kunde verkställa beslutet. Det är rimligt att acceptera viss tid för verkställighet. Dröjsmålet är dock alltför långt och IVO anser att dröjsmålet är en följd av kommunens bristande planering. De uppgifter som kommunen angett är inte tillräckliga för att helt frångå ansvar för det uppkomna dröjsmålet. Det saknas därutöver journalanteckningar för merparten av dröjsmålet, varför det inte är visat att kommunen arbetat aktivt med ärendet i den utsträckning som krävs.

Den sammantagna bedömningen är att oskäligt dröjsmål uppstod sex månader efter beslutsdatum. Platsbrist inom kommunens verksamhet är inte skäl för att acceptera en längre tid för verkställighet. Det framkommer inte heller några omständigheter kopplat till den enskilde som har försvårat verkställighet. Vidare har behovet av insatsen varit stort, då den enskilde har svårigheter inom flertalet livsområden. Den enskilde klarar inte av att hantera sin vardag utan regelbundet stöd från personal.

Umeå kommun anser att ansökan om särskild avgift ska avslås och uppger i huvudsak följande.

Nämnden håller med om att väntetiden varit längre än önskvärt, men då den enskilde under väntetiden haft annat kompletterande stöd som hen varit nöjd med och skälen till dröjsmålet varit sådana som ligger utanför vad nämnden kan påverka, är nämndens uppfattning att dröjsmålet inte ska anses vara av så

allvarlig art att det finns skäl för särskild avgift. Den enskilde har också erbjudits ytterligare stöd i livsföringen under väntetiden men tackat nej. Vidare framgår att det som varit jobbigt för den enskilde innan beslutet verkställdes härrörde sig till tidigare bostads beskaffenhet och inte tillgången till personalstöd. Personalstödet var den enskilde nöjd med.

Nämnden håller inte med om att dröjsmålet är en följd av kommunens bristande planering. Såsom redan framförts har planering gjorts och arbete satts i gång utifrån det prognosticerade behovet - som också visat sig stämma - men det har längs vägen kommit hinder som fördröjt processen och vilka kommunen inte kunnat påverka.

Nämnden beklagar att dokumentationen under väntetiden i perioder kan anses vara otillräcklig. Nämnden är medveten om behovet av att ytterligare utveckla och tydliggöra uppföljning och dokumentation under väntetiden. En stor del av det arbete som görs för att i slutänden kunna anvisa lämpligt boende är dock sådant som inte bedöms aktuellt att journalföra i den enskilde journal - planering av lokalförsörjning osv. - varför det i stället beskrivits mer generellt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild avgift ska bara åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

Frågan i målet är om det finns grund för att ålägga Umeå kommun att betala en särskild avgift och hur den ska beräknas. Detta förutsätter dels att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den beviljade insatsen, dels att det finns

beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2025 - IFN-2025/00013-15 Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2025-Yttrande till individ- och familjenämnden : Dom från Förvaltningsrätten mål 650-25

grund för att bestämma avgiften i enlighet med vad IVO anfört i ansökan samt att det varken finns synnerliga skäl för eftergift eller är fråga om ringa fall.

Oskäligt dröjsmål

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, ska enligt 28 a § första stycket LSS åläggas att betala en särskild avgift.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:43 s. 18 f.) anges att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Det anges också att den tid som en nämnd skäligen bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en individuell bedömning. Vid bedömningen av om ett dröjsmål med att verkställa ett beslut om insats enligt LSS ska hänsyn tas till bl.a. kommunens planeringsskyldighet och hur den enskildes situation varit under väntetiden (jfr RÅ 2007 ref. 36 och 37 samt HFD 2011 not. 91).

I målet är ostridigt att den enskilde den 26 maj 2023 beviljades en bostad med särskild service i form av servicebostad. I den utredning som legat till grund för beslutet framgår bl.a. att den enskilde bedöms ha ett behov av ett nära personalstöd under hela dygnet, även nattetid, och att punktinsatser via hemtjänst eller boendestöd inte bedöms vara tillräckliga för att den enskilde ska få och kunna tillgodogöra sig det stöd som behövs.

I den myndighetsjournal LSS som tillhandahållits i målet förekommer inga anteckningar före den 22 mars 2024, dvs. nästan tio månader efter det gynnande beslutet. I den aktuella anteckningen anges att den enskilde mailat om att hen upplever det jobbigt i sin lägenhet. Härefter framkommer ett flertal mailkontakter från den enskilde som upplever sin boendesituation som problematisk. Den 23 maj 2025 har handläggare kontakt med personal från Sociala stödteamet, som bl.a. uppger att den enskilde har ett större behov av stöd än de ger i dagsläget men att det tar tid att etablera en relation och

förtroende. Härefter sker ytterligare förfrågningar från den enskilde och anhöriga angående väntetiden för boendet. Den 5 november 2024 kontaktar handläggaren den enskilde för att diskutera plats i en LSS-bostad som ska starta i februari 2025.

Enligt förvaltningsrätten ger dokumentationen i ärendet inte stöd för att kommunen i detta individuella fall har arbetat på ett tillräckligt aktivt sätt med att verkställa beslutet. Förvaltningsrätten anser inte heller att kommunen framfört några godtagbara skäl till dröjsmålet med att verkställa beslutet. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till vad som framkommit av den enskildes stora behov av insatsen, anser förvaltningsrätten att det saknas skäl att frångå IVO:s bedömning att det är fråga om oskäligt dröjsmål och att detta uppstått från och med den 27 november 2023, dvs. efter sex månader. Det finns därmed grund för att ålägga kommunen att betala en särskild avgift.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Det är kommunens ansvar att se till att det finns tillgång till bostäder med särskilt service. Det är vidare av stor betydelse att personer med funktionsnedsättning som beviljas insatser enligt LSS också får dessa verkställda så fort som möjligt. Särskild avgift tas normalt ut med ett belopp motsvarande den besparing som kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18).

Kommunen har uppgett att kostnaden för den beviljade insatsen uppgår till 40 440 kr per månad för 2023 och 42 480 kr för 2024. IVO har medgett att kommunens kostnader om 2 820 kr per månad för 2023 och 2 960 kr för 2024 avseende beviljad avlösarservice ska räknas av från dessa belopp. Det oskäliga dröjsmålet med att verkställa insatsen uppgår till 35 dagar för år 2023 och 425 dagar för år 2024.

Med tillägg för avgiftens repressiva del, dvs. 25 procent av kostnaden, ska den särskilda avgiften uppgå till avrundat 730 000 kr (2023: (40 503 – 2 820) / 31 x 35 dagar x 1,25 = 50 093 kr, 2024: (42 480 – 2960) / 31 x 425 dagar x 1,25 = 677 258 kr, 50 093 + 677 258 = 730 351 kr). Förvaltningsrätten anser det är en lämpligare avrundning än den IVO använder för ett så stort tal. Det har inte framkommit några skäl att frångå IVO:s beräkning och det har heller inte framkommit några synnerliga skäl för att efterge avgiften. IVO:s ansökan ska därmed bifallas, och kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 730 000 kr till staten.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Karin Granholm

I avgörandet, som är enhälligt, har rådmannen Karin Granholm samt nämndemännen Bertil Löveneke, Maria Karlsson och Elisabeth Markusdotter deltagit. Målet har föredragits av föredragande juristen Kristin Persson.

Bilaga 1

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2025-05

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2025-09-09
Meddelad i Umeå

Mål nr
561-25

Umeå kommun
Socialtjänsten
Datum 2025 -09- 15
Dnr IFN-2024/00271-7

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg
Avdelning sydöst

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 28 200 kr till staten.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beviljade en person insatsen kontaktperson enligt 9 § 4 LSS med fyra tillfällen per månad. Beslutet gäller för perioden 8 maj 2023 – 30 april 2028. Beslutet verkställdes den 5 februari 2025.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar i ansökan att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 a § första stycket LSS om 29 700 kr. IVO anför bl.a. följande till stöd för ansökan. IVO bedömer att oskäligt dröjsmål uppstått eftersom det dröjde nästan 22 månader innan kommunen kunde verkställa beslutet. Det är rimligt att acceptera viss tid för verkställighet men dröjsmålet är alltför långt och de uppgifter som kommunen angett inte är tillräckliga för att frångå ansvar för det uppkomna dröjsmålet. Kommunen har framfört att kommunen arbetat regelbundet med rekrytering men brustit i sin journalföring. Kommunen har dock i enlighet med 21 a § LSS en skyldighet att dokumentera åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Det är förståeligt att det kan ta tid att hitta en kontaktperson då insatsen bygger på frivillighet från civilsamhället, men det är inte visat att kommunen arbetat för att verkställa beslutet med den aktivitet och frekvens som krävs. IVO:s sammantagna bedömning är att oskäligt dröjsmål uppstod 3 månader efter beslutsdatum. Det framgår inte några omständigheter kopplat till den enskilde som har försvårat verkställighet och med hänvisning till den tid som den enskilde fått vänta kan dröjsmålet inte bedömas som ringa. Det finns därför förutsättningar för att ålägga kommunen att betala en särskild avgift.

Umeå kommun anser att ansökan om särskild avgift ska avslås och anför bl.a. följande. Kommunen hänvisar till det som tidigare angetts i yttrande till IVO och vill också förtydliga att det under den period som beslutet inte var verkställt pågått ett aktivt arbete med att rekrytera lämplig person till uppdraget

och att nämnden på olika sätt försökt nå ut till lämpliga uppdragstagare. Kommunen beklagar att detta inte tydligt framgår i dokumentationen och anser att dröjsmålet inte ska anses vara av så allvarlig art att det ska vara skäl att utdöma avgift.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild avgift ska bara åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

Frågan i målet är om det finns grund för att ålägga Umeå kommun att betala en särskild avgift enligt 28 a - 28 b §§ LSS i enlighet med IVO:s ansökan. Detta förutsätter dels att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den beviljade insatsen, dels att det finns grund för att bestämma avgiften i enlighet med vad IVO anfört i ansökan samt att det varken finns synnerliga skäl för eftergift eller är fråga om ringa fall.

Oskäligt dröjsmål

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, ska enligt 28 a § första stycket LSS åläggas att betala en särskild avgift.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:43 s. 18 f.) anges att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Det anges också att den tid som en nämnd skäligen bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en individuell bedömning.

I aktuellt fall har kommunen beviljat en enskild insatsen kontaktperson enligt 9 § 4 LSS från och med 8 maj 2023. Beslutet verkställdes den 5 februari 2025. Från beslut till verkställighet har det därmed gått nästan 21 månader. Av inskickade journalanteckningar framgår endast att behovsbeställning skickades till bemanningen samma dag som beslut, att ett telefonsamtal hölls med den enskilde den 1 juni 2023 och att det den 12 december 2024 fanns förslag på en kontaktperson. Kommunen har i yttrande till IVO beskrivit att bemanning stöd och omsorg arbetar aktivt med rekrytering av lämplig person genom exempelvis annons, utskick, inlägg på sociala medier och deltagande på evenemang men att det är ett lågt inflöde av sökande. I likhet med vad IVO påtalat går det dock inte av kommunens journal att utläsa att kommunen arbetat aktivt med ärendet. Mot denna bakgrund och med beaktande av den tid som gått mellan beslut och verkställighet bedömer förvaltningsrätten att ett oskäligt dröjsmål uppkommit i ärendet. Förvaltningsrätten saknar skäl att frångå IVO:s bedömning att oskäligt dröjsmål uppstått tre månader efter beslutsdatum. Tre månader efter beslutsdatum är dock den 9 augusti 2023, inte 9 juli 2023 som anges i IVO:s ansökan.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Från datum för beslut till verkställighet har det gått nästan 21 månader. Det oskäliga dröjsmålet uppgår till nästan 18 månader (546 dagar). Dröjsmålet kan mot denna bakgrund inte betraktas som ringa. Särskild avgift tas normalt ut med ett belopp motsvarande den besparing som kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18).

Kommunen har till IVO uppgett att kostnadsbesparingen för den beviljade men icke verkställda insatsen uppgår till i genomsnitt 1202 kr i månaden för år 2023 och i genomsnitt 1312 kr i månaden för år 2024. Några kostnader för annan insats som kompenserat för den uteblivna insatsen har inte uppgetts av kommunen. IVO har beräknat den särskilda avgiften till 21 214 kr (1312 kr/ 31 dagar x 401 dagar x 1,25) för perioden 1 januari 2024 – 4 februari 2025 och till 8 530 kr (1202 kr / 31 dagar x 176 dagar x 1,25) för 2023. IVO:s beräkning för 2023 avser dock perioden 9 juli – 31 december (176 dagar). Enligt förvaltningsrättens bedömning uppstod oskäligt dröjsmål först 9 augusti 2023. Den särskilda avgiften i den del som avser år 2023 ska därmed beräknas till 7 027 kr (1202 kr / 31 dagar x 145 dagar x 1,25).

Förvaltningsrätten bedömer att den särskilda avgiften, efter ovan beskrivna korrigering, ska beräknas till 28 200 kr. Några synnerliga skäl för att efterge avgiften har inte framkommit. Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund att IVO:s ansökan delvis ska bifallas och att kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 28 200 kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Maria Lidén
Förvaltningsrättsfiskal

Målet har föredragits av föredragande juristen Ellen Norin.

Bilaga 1

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v – PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2025-09-08
Meddelad i Umeå

Mål nr
583-25

Umeå kommun
Socialtjänsten
Datum 2025 -09- 09
Dnr IFN-2024/00299-7

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 566 000 kr till staten.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Dok.Id 166881

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beviljade den 22 maj 2023 en enskild insatsen bostad med särskild service enligt 9 § 9 LSS. Insatsen verkställdes den 3 februari 2025.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar i ansökan att förvaltningsrätten beslutar att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 a § första stycket LSS om 566 700 kr.

Till stöd för ansökan anför IVO bl.a. följande.

Den enskilde ansökte om insatsen den 8 november 2022 och beviljades en bostad med särskild service i form av servicebostad den 22 maj 2023. Oskäligt dröjsmål bedöms ha uppstått nio månader därefter, den 22 februari 2024. Det oskäliga dröjsmålet pågick fram till dagen innan beslutet verkställdes den 3 februari 2025.

Enligt bifogade handlingar framgår att den enskilde har en funktionsnedsättning som innebar att hen hade behov av stöd och vägledning i de flesta moment i den dagliga livsföringen. Den enskilde bedömdes vara i behov av närhet till personal för att känna trygghet och kunna flytta från föräldrahemmet. Den enskilde bedömdes vara i behov av att bryta sin isolering och att få stöd i att skapa struktur och rutiner i vardagen.

Det framgår vidare av den enskildes journal att beslutet om bostad med särskild service som fattades den 22 maj 2023 registrerades på fel väntelista och kom därmed inte till boendekonsulentens kännedom. I en journalanteckning den 23 november 2023 framgår att planering eller kontakt med den enskilde därför ännu inte hade påbörjats.

Det dröjde cirka 20 månader innan kommunen kunde verkställa beslutet. Det har påvisats brister i kommunens verksamhet som medfört dröjsmål. Det har inte framkommit att den enskilde haft särskilda önskemål eller krav på aktuell insats som försvårat kommunens arbete med att verkställa beslutet. Som ovan framgått beror dröjsmålet i första hand på platsbrist, vilket inte är ett godtagbart skäl för det långa dröjsmålet.

Det har dessutom framkommit att det brustit i rutinen i samband med att beslutet skulle skickas till boendekonsulenten, vilket medförde att beslutet blev liggande i sex månader innan någon tjänsteman började titta på ärendet. Det är en omständighet som inte heller är godtagbar. Med anledning av bristen som uppmärksammats i den sist nämnda delen påtalas vikten av att kommunen har säkra rutiner i sina processer som förhindrar att enskilda personers rättssäkert kan riskera att åsidosättas.

IVO delar inte kommunens bedömning att insatserna kontaktperson och avlösarservice i hemmet kompenserade den enskildes behov av bostad med särskild service. Ingen av dessa insatser kan jämställas med en egen bostad och det stöd som inkluderas i den insatsen. I det aktuella ärendet hade den enskilde dessutom haft beslut om insatsen kontaktperson och avlösarservice redan innan beslutet om bostad med särskild service fattades. Kostnaden för insatsen avlösarservice beaktas dock vid beräkningen av den särskilda avgiften, då kommunen inte skulle haft någon kostnad för avlösarservice som insatsen bostad med särskild service varit verkställd.

Umeå kommun anser att ansökan om särskild avgift ska avslås och uppger i huvudsak följande.

Nämnden har gjort en tydlig prognos vad gäller behovet av boenden, vilken också visat sig vara korrekt. Planering har gjorts utifrån prognos av behovet, beslut har fattats och arbetet har satts i gång i tid. Nämnden har således såsom

det åligger kommunen följt upp vilka som omfattas av lagen, behovet av stöd och service och verkat för att dessa personer får sina behov tillgodosedda. Nämnden har också planerat och arbetat för att tillgodose framtida behov. Trots detta har väntetid uppstått utifrån att planerade boenden fördröjts i flera år på grund av sådant som nämnden inte kunnat råda över, bland annat brist på tomtmark, entreprenörer och hyresrätter, överklagningar, kriget i Ukraina och konjunkturen.

Nämnden beklagar väntetiden med att verkställa beslutet och det dröjsmål som uppstått. Utifrån beskrivna omständigheter, vilka svårligen kunnat påverkas av nämnden, och med beaktande av att den enskilde under väntetiden har haft delvis kompenserande insatser, vidhåller nämnden att dröjsmålet inte ska anses vara av så allvarlig art att det ska vara skäl att utdöma avgift.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild avgift ska bara åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

Frågan i målet är om det finns grund för att ålägga Umeå kommun att betala en särskild avgift och hur den ska beräknas. Detta förutsätter dels att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den beviljade insatsen, dels att det finns grund för att bestämma avgiften i enlighet med vad IVO anfört i ansökan samt att det varken finns synnerliga skäl för eftergift eller är fråga om ringa fall.

Oskäligt dröjsmål

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, ska enligt 28 a § första stycket LSS åläggas att betala en särskild avgift.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:43 s. 18 f.) anges att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Det anges också att den tid som en nämnd skäligen bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en individuell bedömning. Vid bedömningen av om ett dröjsmål med att verkställa ett beslut om insats enligt LSS ska hänsyn tas till bl.a. kommunens planeringsskyldighet och hur den enskildes situation varit under väntetiden (jfr RÅ 2007 ref. 36 och 37 samt HFD 2011 not. 91).

I målet är ostridigt att den enskilde ansökte om insatsen den 8 november 2022 och beviljades en bostad med särskild service i form av servicebostad den 22 maj 2023, dvs. drygt sex månader efter ansökan. Det framkommer även att verkställigheten försenades sex månader på grund av att det gynnande beslutet registrerades i fel väntelista, innebärande att ärendet inte kommit till en boendekonsulent förrän den 23 november 2023. Först i mars 2024 sker en första kontakt mellan boendekonsulent och anhörig till den enskilde. Därefter dröjer det till den 12 november 2024 då den enskilde anvisas en servicebostad. Härefter fattas beslut om verkställighet av insatsen från och med den 1 februari 2025 och tills vidare.

Enligt förvaltningsrätten ger dokumentationen i ärendet inte stöd för att kommunen i detta individuella fall har arbetat på ett aktivt sätt med att verkställa beslutet. Förvaltningsrätten anser inte heller att kommunen framfört några godtagbara skäl till dröjsmålet med att verkställa beslutet. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det saknas skäl att frångå IVO:s bedömning att det är fråga om oskäligt dröjsmål och att detta uppstått från och

med den 22 februari 2024, dvs. efter nio månader. Det finns därmed grund för att ålägga kommunen att betala en särskild avgift.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Det är kommunens ansvar att se till att det finns tillgång till bostäder med särskilt service. Det är vidare av stor betydelse att personer med funktionsnedsättning som beviljas insatser enligt LSS också får dessa verkställda så fort som möjligt. Särskild avgift tas normalt ut med ett belopp motsvarande den besparing som kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18).

Kommunen har uppgett att kostnaden för den beviljade insatsen uppgår till 42 480 kr per månad. IVO har medgett att kommunens kostnader om 1 977 kr per månad för beviljad avlösarservice ska räknas av från detta belopp. Det oskäliga dröjsmålet med att verkställa insatsen uppgår till 347 dagar.

Med tillägg för avgiftens repressiva del, dvs. 25 procent av kostnaden, ska den särskilda avgiften uppgå till avrundat 566 000 kr (40 503 / 31 x 347 dagar x 1,25). Förvaltningsrätten anser att så stora tal avrundas nedåt till närmaste tusentals kronor. Det har inte framkommit några skäl att frångå IVO:s beräkning och det har heller inte framkommit några synnerliga skäl för att efterge avgiften. IVO:s ansökan ska därmed bifallas, och kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 566 000 kr till staten.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ **DOM** 583-25

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Karin Granholm

I avgörandet, som är enhälligt, har rådmannen Karin Granholm samt nämndemännen deltagit. Målet har föredragits av föredragande juristen Kristin Persson.

Bilaga 1

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

DV 1803 – Överklagandehänvisning – PT – Publicerad av Domstolsverket – Juli 2021 – Sida 2 av 2

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2025-09-02
Meddelad i Umeå

Mål nr
626-25

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 26 600 kr till staten.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beviljade den 22 maj 2023 en enskild insatsen kontaktperson enligt 9 § 4 LSS.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar, såsom ansökan slutligen bestämts, att förvaltningsrätten beslutar att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 a § första stycket LSS om 32 500 kr.

Till stöd för ansökan anför IVO bl.a. följande.

Ansökan inkom till kommunen den 17 januari 2023 och insatsen kontaktperson beviljades den 22 maj 2023. IVO bedömer att ett oskäligt dröjsmål uppstod sex månader efter beslutsdatum, den 23 november 2023.

Av bifogad utredning och handlingar framgår det att den enskilde omfattas av personkrets 3 enligt 1 § LSS. Den enskilde har bland annat fysiska svårigheter sedan födseln och kognitiva dysfunktioner och perceptuella svårigheter som gör att hen har omfattande behov av stöd i vardagen. Den enskilde är sedan tidigare beviljad en servicebostad enligt 9 § 9 LSS, där det ingår kulturell verksamhet och fritidsaktiviteter. Det framgår också att den enskilde inte deltar i någon daglig verksamhet och att hen inte har några sociala aktiviteter inplanerade, förutom för inköp en gång i veckan. Den enskilde har inte heller något omfattande socialt nätverk i form av anhöriga, släkt eller vänner som hen kan umgås och samtala med i vardagen.

Det framgår vidare av utredningen och individrapporten att kommunen beviljar den enskilde insatsen kontaktperson med fyra tillfällen per månad för att tillgodose behovet av en medmänniska som inte är personal och för att bryta den enskildes isolering i hemmet. Det framgår också att den enskildes fritidsaktiviteter ska tillgodoses via hens beslut om servicebostad enligt LSS

men att den enskilde oftast tackar nej till att delta i erbjudna aktiviteter från boendets personal.

Av utredningen framgår att kommunen har bedömt att den enskilde är isolerad i sitt hem och att hen inte har något omfattande socialt nätverk i form av anhöriga och vänner. Det är anmärkningsvärt att kommunen under så lång tid som angivits ovan inte har verkställt insatsen kontaktperson, trots vetskapen om att den enskilde är beviljad insats i form av en servicebostad. Den enskilde har inte fått sina behov tillgodosedda.

Sammantaget bedöms att det oskäliga dröjsmålet uppstod sex månader efter beslutsdatum. I bedömningen har beaktats kommunens svårigheter med att rekrytera kontaktpersoner på frivilliga grunder och att den enskilde bor i en servicebostad enligt LSS. I övrigt har det inte framkommit några försvårande omständigheter i aktuellt ärende som kan göra ett längre dröjsmål än angivit skäligt mot bakgrund av den enskildes behov, omständigheter i ärendet och insatsens karaktär och syfte. Det har inte heller framkommit att den enskilde har särskilda önskemål om kontaktpersonen, som försvårat kommunens arbete med att verkställa insatsen.

Av kommunens yttrande till förvaltningsrätten framgår att kommunen den 10 april 2025 haft förslag på kontaktperson och den enskilde erbjudits att påbörja insatsen. Tillsammans med god man har den enskilde sedan meddelat att de vill avvakta med att lämna besked om insatsen kan påbörjas. IVO ser inte skäl att ifrågasätta att kommunen i och med det lämnat ett godtagbart erbjudande och att det från ovanstående datum funnits en möjlighet att verkställa insatsen. Det oskäliga dröjsmålet anses därför upphöra att gälla den 10 april 2025 och har därför pågått under perioden 23 november 2023 – 10 april 2025, dvs. i 504 dagar.

Umeå kommun anser att ansökan om särskild avgift ska avslås och uppger i huvudsak följande.

Under den period som beslutet inte var verkställt har det pågått ett aktivt arbete med att rekrytera lämplig person till uppdraget och nämnden har på olika sätt försökt nå ut till lämpliga uppdragstagare. Nämnden beklagar att detta inte tydligt framgår i dokumentationen.

Den 10 april 2025 finns ett förslag på kontaktperson till den enskilde. God man och den enskilde träffar tilltänkt kontaktperson under april månad 2025. Den 25 april 2025 meddelar god man att den enskilde och kontaktpersonen ska ses på tu man hand innan de bestämmer sig om fortsättningen. Den enskildes nuvarande beslut om kontaktperson löper ut den 1 juni 2025 och en ny ansökan om kontaktperson inkom den 10 april 2025. Beslut har ännu ej fattats utan utredning pågår ännu.

Nämnden beklagar svårigheterna med att verkställa beslutet och det dröjsmål som uppstått. Den absoluta målsättningen är att beslut och avbrott i verkställighet ska verkställas inom skälig tid i förhållande till det individuella beslutet. Med beaktande av beskrivna omständigheter anses dröjsmålet dock inte vara av så allvarlig art att det ska vara skäl att utdöma avgift.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild avgift ska bara åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

Frågan i målet är om det finns grund för att ålägga Umeå kommun att betala en särskild avgift om 32 500 kr. Detta förutsätter dels att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den beviljade insatsen, dels att det finns grund för att bestämma avgiften i enlighet med vad IVO anfört i ansökan samt att det varken finns synnerliga skäl för eftergift eller är fråga om ringa fall.

Oskäligt dröjsmål

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, ska enligt 28 a § första stycket LSS åläggas att betala en särskild avgift.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:43 s. 18 f.) anges att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Det anges också att den tid som en nämnd skäligen bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en individuell bedömning. Vid bedömningen av om ett dröjsmål med att verkställa ett beslut om insats enligt LSS ska hänsyn tas till bl.a. kommunens planeringsskyldighet och hur den enskildes situation varit under väntetiden (jfr RÅ 2007 ref. 36 och 37 samt HFD 2011 not. 91).

I målet är ostridigt att den enskilde genom kommunens beslut den 22 maj 2023 beviljades LSS-insatsen kontaktperson. Av kommunens myndighetsjournal LSS framgår att en behovsbeställning skickas till bemanningsenheten den 24 maj 2023 och den 29 maj 2023 informeras den enskildes företrädare bl.a. om processen i att finna en kontaktperson och väntetider. Nästa anteckning i myndighetsjournalen görs först den 3 juni 2024, dvs. efter drygt ett år, då ett uppföljningsbrev skickas till den enskildes företrädare. Härefter saknas anteckningar fram till december 2024 då uppföljningar av beslutet om kontaktperson görs. Av anteckning den 10 april 2025 framgår att den enskilde erbjudits en kontaktperson.

Enligt förvaltningsrätten ger dokumentationen i ärendet inte stöd för att kommunen i detta individuella fall har arbetat på ett tillräckligt aktivt sätt med att verkställa beslutet. Förvaltningsrätten anser inte heller att kommunen framfört några godtagbara skäl till dröjsmålet med att verkställa beslutet. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att det saknas skäl att frångå IVO:s bedömning att det är fråga om oskäligt dröjsmål och att detta uppstått från och med den 23 november 2023, dvs. efter sex månader. Det finns därmed grund för att ålägga kommunen att betala en särskild avgift.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Det är kommunens ansvar att se till att det finns tillgång till kontaktpersoner. Det är vidare av stor betydelse att personer med funktionsnedsättning som beviljas insatser enligt LSS också får dessa verkställda så fort som möjligt. Särskild avgift tas normalt ut med ett belopp motsvarande den besparing som kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18).

Kommunen har uppgett att kostnaden för den beviljade insatsen uppgår till 1 311 kr per månad för 2023 och 1 431 för 2024. IVO har under förvaltningsrättens handläggning medgett att det oskäliga dröjsmålet med att verkställa insatsen upphört från och med den 10 april 2025 och att dröjsmålet därmed uppgår till 504 dagar.

IVO har initialt beräknat kommunens kostnadsbesparing, inklusive det repressiva inslaget om 25 procent, till avrundat 1 600 kr per månad (1 331 /31 x 1,25). IVO har härefter medgett att det oskäliga dröjsmålet upphört och beräknat den särskilda avgiften till avrundat 32 500 kr (1 600 / 31 x 1,25).

Förvaltningsrätten noterar att IVO beräknat den nya avgiften utifrån att kommunen ska ha haft en kostnadsbesparing om 1 600 kr per månad. Förvaltningsrätten konstaterar att kommunens kostnadsbesparing varit 1 311 kr per månad, vilket är det belopp som också använts i IVO:s ursprungliga beräkning innan tillägg gjorts för avgiftens repressiva del. Utifrån tillgängliga uppgifter ska således den särskilda avgiften beräknas till avrundat 26 600 kr (1 311 / 31 x 504 x 1,25). IVO:s ansökan ska därmed delvis bifallas och kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 26 600 kr till staten.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Karin Granholm

Målet har föredragits av föredragande juristen Kristin Persson.

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande **FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT** • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Denna behandling '220/25 Anmälan av ordförandebeslut' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '221/25 Beslut enligt FB' har inget tjänsteutlåtande.