



Myndigheten för
internationella
adoptionsfrågor

2015-03-02

Dnr 1.1.1:485/14

***Uppdrag rörande bilaterala avtal
om internationella adoptioner
-
Rapport till regeringen***

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Uppdraget till MIA	5
2. Metod och genomförande	5
3. Gällande regler om bilaterala avtal om internationella adoptioner	5
3.1 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner	6
3.1.1 Den förklarande rapporten till Haagkonventionen	7
3.1.2 Specialkommissioner i Haag	9
3.1.3 Guide to Good Practice No 1	10
3.2 FN:s konvention om barnets rättigheter	10
3.3 Internationella organisationers synpunkter på bilaterala avtal på adoptionsområdet	11
4. Tidigare svenska bilaterala avtal om internationella adoptioner	13
4.1 Gällande avtal	14
4.2 Uppsagda avtal	14
5. Bilaterala avtal enligt artikel 39.2 Haagkonventionen	15
6. Begäran från ursprungsstaterna om bilaterala avtal om internationella adoptioner	16
7. Mottagarstaternas inställning till bilaterala avtal	18
8. Förekomsten av bilaterala avtal	19
9. Frågor som regleras i bilaterala avtal	21
10. Fördelar med bilaterala avtal	24
11. Nackdelar med bilaterala avtal	26
12. Funktionaliteten av 1993 års Haagkonvention	28
13. Diplomatiska konsekvenser	33
14. Organisatoriska och administrativa konsekvenser	34
15. Ekonomiska konsekvenser	36
16. MIA:s överväganden	38

Sammanfattning

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) har fått regeringens uppdrag att analysera fördelar och nackdelar för Sveriges vidkommande med att ingå bilaterala avtal med ursprungsländer om internationella adoptioner (S2014/6315/FST [delvis]).

I samband med genomförandet av detta uppdrag har MIA samrått med såväl svenska som utländska myndigheter och organisationer samt enskilda personer.

Det har under senare år från olika håll gjorts gällande att det har blivit allt vanligare att ursprungsstater begär att bilaterala avtal ska ingås mellan ursprungsstat och mottagarstat. Detta gäller såväl ursprungsstater som har anslutit sig till 1993 års Haagkonvention som sådana som inte har gjort det. I de kontakter MIA har haft med olika centralmyndigheter och organisationer m.m. är emellertid uppfattningen splittrad i denna fråga. När det gäller mottagarstaternas centralmyndigheter har vissa inte upplevt något ökat krav på bilaterala avtal, medan andra har gjort det.

Den faktiska förekomsten av bilaterala avtal, bland de mottagarstater som MIA har varit i kontakt med, är inte så omfattande. Detta kan ha att göra med vilka stater man samarbetar med. De ursprungsstater som önskar bilaterala avtal ligger i olika världsdelar och de har olika skäl för sin begäran.

1993 års Haagkonvention har fått mycket stor anslutning. De stater som ännu inte har gjort det bör uppmuntras att ansluta sig till konventionen, när de har anpassat sin lagstiftning och sitt administrativa system till konventionen. Detta är att föredra framför bilaterala överenskommelser.

Enligt MIA:s uppfattning är det angeläget att inte underminera Haagkonventionen, som har fått bred acceptans och utgör en internationell norm på adoptionsområdet. Tvärtom bör gemensamma ansträngningar göras för att upprätthålla konventionens ställning och förbättra dess tillämpning. Detta görs bäst genom multilateralt samarbete och informationsutbyte.

Utifrån MIA:s analys anser MIA generellt att nackdelarna med att ingå bilaterala avtal med ursprungsstater som inte har anslutit sig till Haagkonventionen ur ett barnrättsperspektiv överväger fördelarna. Först om mycket starka skäl föreligger i det enskilda fallet bör sådana avtal övervägas. Avtalen bör då motsvara de grundläggande principerna i Haagkonventionen så att en adoptionsprocedur som når upp till samma standard och liknar Haagkonventionen uppnås. Det är olämpligt att ingå avtal som inte motsvarar eller rentav motverkar dessa principer, t.ex. genom att innehålla krav på ekonomiskt bistånd till ursprungsstaten.

När det gäller ursprungsstater som är anslutna till Haagkonventionen bör bilaterala avtal kunna övervägas om syftet är att förbättra tillämpningen av konventionen (artikel 39.2). Det är då viktigt att inte avvika från andra än de angivna bestämmelserna (artiklarna 14-16 och 18-21) och då endast i förbättrande syfte. Avtal som endast är en upprepning av innehållet i konventionen bör undvikas, men avtal beträffande frågor som inte regleras i konven-

tionen bör kunna övervägas under förutsättning att de grundläggande syftena med konventionen respekteras. Vid bedömningen av om det är lämpligt att ingå ett avtal bör man göra en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter i adoptionssamarbetet med landet i fråga. Främsta fokus måste alltid ligga på att barnets rättigheter, ur olika aspekter, säkerställs.

Om ett bilateralt avtal ska övervägas i förhållande till någon ursprungsstat, oavsett om den är ansluten till Haagkonventionen eller ej, krävs att en djupgående analys görs av konsekvenserna för barn och barnets rättigheter. Syftet med adoptioner är alltid att barn ska få föräldrar, inte att föräldrar ska få barn. Utgångspunkten för att överväga att ingå avtal ska därför vara att barn som inte kan få föräldrar i sitt eget land ska kunna få föräldrar i mottagarlandet, men också andra frågor som är angelägna ur bl.a. ett barnrättsperspektiv är viktiga att ta hänsyn till.

Bilaterala avtal om internationella adoptioner med ursprungsstater kan ingås av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen) eller av MIA eller annan myndighet efter bemyndigande från regeringen (10 kap. 2 § regeringsformen).

Enligt MIA:s bedömning bör eventuella avtal med ursprungsstater som inte har anslutit sig till Haagkonventionen ingås på regeringsnivå eftersom sådana avtal kräver en betydligt mer omfattande reglering än avtal med Haagstater och berör flera myndigheters ansvarsområden.

Eventuella avtal med stater som har anslutit sig till Haagkonventionen borde emellertid vara betydligt mindre i omfattning och avse enbart vissa specifika frågor, eftersom man då har konventionen som en bas i sitt adoptionssamarbete. MIA:s uppfattning är därför att sådana avtal bör kunna ingås av MIA som centralmyndighet i Sverige efter bemyndigande från regeringen.

Det är såväl tids- som resurskrävande att ingå bilaterala avtal, liksom att förändra och avsluta sådana avtal. Arbetsinsatserna och kostnaderna för avtalsdiskussioner kan komma att variera avsevärt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, varför det inte är möjligt att specificera kostnaden för ingående och vidmakthållande av ett bilateralt avtal. Det går inte heller att i förväg uppskatta hur många avtalsförhandlingar som kan bli aktuella eller när i tiden sådana kan äga rum.

Under perioder då avtalsförhandlingar kan komma att pågå kan det emellertid kräva omfattande insatser av MIA:s personal. Avtalsförhandlingar påverkar därför MIA:s budget. Beroende på vilka frågor som ursprungsstaterna önskar reglera kan det också uppstå kostnader för åtaganden som Sverige gör.

1. Uppdraget till MIA

Regeringen har gett Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) i uppdrag att analysera fördelar och nackdelar för Sveriges vidkommande med att ingå bilaterala avtal med ursprungsländer om internationella adoptioner. Analysen ska innefatta administrativa, organisatoriska, juridiska, ekonomiska och diplomatiska konsekvenser samt en bedömning av eventuella konsekvenser för funktionaliteten av 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner för såväl svenskt som internationellt vidkommande. Både ursprungsländer som är anslutna till 1993 års Haagkonvention och länder som inte anslutit sig ska innefattas. En grundlig belysning av konsekvenserna för barnet ska göras där även överensstämmelsen med syftet och principerna i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och 1993 års Haagkonvention.

2. Metod och genomförande

MIA har samrått med Socialstyrelsen, Utrikesdepartementet, Adoptionscentrum, Barnen Framför Allt – Adoptioner (BFA-A), Barnens Vänner – internationell adoptionsförening (BV), Adopterade Etiopiernas och Eritreaners Förening (AEF), Adopterade Koreaners Förening (AKF), SL-adopterad, Organisationen för vuxna Adopterade och Fosterbarn (AFO), Swedish Korean Adoptees' Network (SKAN), International Social Service/International Reference Centre for the Rights of the Children Deprived of their Family (ISS/IRC), professorn i internationell privaträtt och internationell processrätt Maarit Jänträ-Jareborg, Uppsala universitet, och Nigel Cantwell, oberoende expert hos UNICEF.

Vidare har MIA skickat en enkät till ett antal mottagarstater och fått svar från centralmyndigheterna i Australien, Belgien (den flamländska delen), England, Finland, Frankrike, Nederländerna, Schweiz, Spanien, USA och Österrike. Därutöver har MIA besökt centralmyndigheterna i Danmark, Norge och Tyskland.

MIA har även skickat en enkät till ett antal ursprungsstater och fått svar från Filippinerna, Polen, Republiken Korea (Sydkorea), Slovakien och Zambia.

MIA har besökt Permanenta Byrån vid Haagkonferensen för Internationell Privaträtt.

3. Gällande regler om bilaterala avtal om internationella adoptioner

Regler om bilaterala avtal om internationella adoptioner finns i 1993 års Haagkonvention såvitt avser avtal mellan stater som har anslutit sig till konventionen. Bilaterala avtal mellan stater, där inte båda staterna har anslutit sig till konventionen, omfattas inte av konventionens bestämmelser utan allmänna folkrättsliga principer får då tillämpas. Artikel 21 e) i barnkonventionen berör bilaterala avtal på området internationella adoptioner.

3.1 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner

Ändamålet med Haagkonventionen är att

- a) upprätta garantier för att säkerställa att internationella adoptioner sker med beaktande av barnets bästa och med respekt för dess grundläggande rättigheter såsom dessa erkänns i internationell rätt,
- b) upprätta ett system för samarbete bland de fördragsslutande staterna för att säkerställa att dessa garantier beaktas och därigenom förhindra bortförande av, försäljning av eller handel med barn,
- c) säkerställa att de adoptioner som genomförs i enlighet med konventionen erkänns av de fördragsslutande staterna.

I enlighet med lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, gäller 1993 års Haagkonvention som lag i Sverige. Av lagen framgår bl.a. att MIA är centralmyndighet enligt konventionen, att MIA utfärdar intyg enligt artikel 23 Haagkonventionen samt vilka uppgifter enligt konventionen som utförs av socialnämnden respektive auktoriserade adoptionsorganisationer.

Artikel 39 i konventionen behandlar den situationen att medlemsstater innan de tillträdde konventionen (39.1) har ingått avtal med varandra angående frågor som regleras i konventionen eller att man därefter (39.2) gör det.

Artikel 39.1 innebär att Haagkonventionen inte inverkar på något internationellt instrument som staterna redan är parter i och som rör frågor som omfattas av konventionen, om inte en motsatt förklaring avges av dessa stater (jfr. för Sveriges del den nordiska konventionen den 6 februari 1931 vars bestämmelser återfinns i förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållande rörande äktenskap, adoption och förmynderskap).

Enligt *artikel 39.2* får en fördragsslutande stat ingå överenskommelser med en eller flera andra fördragsslutande stater i syfte att *förbättra tillämpningen av Haagkonventionen* i staternas ömsesidiga förbindelser. Överenskommelserna får avvika endast från bestämmelserna i artiklarna 14-16 och 18-21.

Stater som har ingått en sådan överenskommelse ska sända en kopia till depositarien för konventionen (Utrikesministeriet i Nederländerna). Ingen stat har dock ingett någon kopia av avtal till depositarien¹.

Artikel 14: Personer som önskar adoptera ska ansöka hos centralmyndigheten i den stat där de har sitt hemvist.

Artikel 15: Rapport om de adoptionssökande ska sammanställas av centralmyndigheten i mottagarstaten (punkt 1) som därefter ska överlämna den till centralmyndigheten i ursprungsstaten (punkt 2).

Artikel 16: Om centralmyndigheten i ursprungsstaten kommit fram till att barnet är tillgängligt för adoption ska den sammanställa en rapport om barnet, ta hänsyn till barnets uppföstran och bakgrund, säkerställa att samtycken enligt artikel 4 finns (från relevanta personer, institutioner och myndigheter, barnet när så krävs) samt fastställa huruvida placeringen är till barnets bästa (punkt 1), och därefter överlämna rapporten till centralmyndigheten i mottagarstaten (punkt 2).

Artikel 18: Alla nödvändiga åtgärder ska vidtas av centralmyndigheterna i bägge stater för att barnet ska få tillstånd att lämna ursprungsstaten och resa in i och bosätta sig i mottagarstaten.

¹ Enligt uppgift från Permanenta Byrån vid Haagkonferensen för Internationell Privaträtt.

Artikel 19: Överflyttning av barnet till mottagarstaten får genomföras bara om kraven i art 17 har uppfyllts (punkt 1). Centralmyndigheterna i båda staterna ska säkerställa att överflyttning sker på ett säkert och lämpligt sätt och om möjligt i sällskap med adoptivföräldrarna/de tilltänkta adoptivföräldrarna (punkt 2). Om överflyttning av barnet inte sker ska rapporterna enligt artiklarna 15 och 16 återlämnas (punkt 3).

Artikel 20: Centralmyndigheterna ska hålla varandra underrättade om adoptionsförfarandet, vidtagna åtgärder för att genomföra det samt, i fall då provotid krävs, hur placeringen utvecklas.

Artikel 21: I fall då adoptionen ska äga rum efter det att barnen har flyttats till den mottagande staten och centralmyndigheten i den staten finner att fortsatt placering hos de tilltänkta adoptivföräldrarna inte är till barnets bästa, ska centralmyndigheten vidta nödvändiga åtgärder till skydd för barnet, i synnerhet: se till att barnet tas från de tilltänkta adoptivföräldrarna och ombesörja tillfällig vård; i samråd med centralmyndigheten i ursprungsstaten ombesörja en ny placering av barnet med sikte på adoption eller, om detta inte är lämpligt, ombesörja en alternativ långsiktig vård; en adoption ska inte genomföras förrän centralmyndigheten i ursprungsstaten informerats om de tilltänkta adoptivföräldrarna; som sista utväg ombesörja att barnet återlämnas om barnets intressen kräver det (punkt 1). Barnet ska, utifrån ålder och mognad, höras och när så är lämpligt dess samtycke inhämtas om åtgärder enligt artikeln (punkt 2).

Artikel 39 innehåller inte något om möjligheten/lämpligheten av bilaterala avtal med länder som inte är anslutna till konventionen. Detta ligger utanför konventionens tillämpningsområde.

Enligt *artikel 25* kan en konventionsansluten stat avge en förklaring ställd till depositarien att staten inte ska vara tvungen att erkänna adoptioner som genomförts i enlighet med överenskommelse som ingåtts genom tillämpning av artikel 39.2.

Följande 18 stater har avgett förklaring enligt artikel 25:
Australien, Armenien, Azerbajdzjan, Bulgarien, Canada, Danmark, Frankrike, Grekland, Italien, Kina, Kroatien, Liechtenstein, Luxemburg, Montenegro, Panama, Schweiz, Storbritannien och Nordirland, Venezuela.

Enligt *artikel 48 e* ska depositarien underrätta konventionsstaterna om de överenskommelser som avses i artikel 39.

3.1.1 Den förklarande rapporten till Haagkonventionen

Den förklarande rapporten (explanatory report) till konventionen är upprättad av Mr. G. Parra-Aranguren, rapportör under tillblivelsen av Haagkonventionen, och innehåller kommentarer till konventionen. I den förklarande rapporten anges bl.a. följande såvitt avser bilaterala avtal.

I artikel 39.1 tas hänsyn till situationen för de stater som, när de tillträder konventionen, redan är bundna av överenskommelser med andra stater på adoptionsområdet, t.ex. de nordiska länderna. Konventionen inverkar inte på sådana överenskommelser även om överenskommelserna avviker från konventionen, om inte en motsatt förklaring avges av de stater som är parter i ett sådant instrument. Någon tidsgräns för att avge en sådan förklaring finns inte. Emellertid är de övriga fördragsslutande staterna inte skyldiga att erkänna en adoption som genomförts genom tillämpning av en sådan överenskommelse. Det finns ingen skyldighet för stater att tillkännage en överenskommelse enligt artikel 39.1 eller sända en kopia till depositarien².

² Punkt 566-568

Tillsammans utgör artiklarna 39.2 och 25 en kompromiss mellan förespråkarna för och motståndarna till möjligheten att få ingå överenskommelser vid sidan av konventionen. Om en stat ansluter sig till konventionen och önskar avge en förklaring avseende redan ingångna överenskommelser enligt artikel 39.2 mellan andra stater ska förklaringen ges in i samband med anslutningen. Den kan också avges senare men har då ingen retroaktiv verkan. Om en stat redan är ansluten till konventionen och en överenskommelse mellan andra stater därefter ingås ska förklaringen avges så snart som möjligt, men någon tidsgräns finns inte. Den kan också avges senare, men har då ingen retroaktiv verkan. Effekten av en förklaring enligt artikel 25 är att en tredje stat inte är skyldig att erkänna en adoption gjord i enlighet med en överenskommelse enligt artikel 39.2. Men det finns inget förbud mot att *recognize them according to the internal law of the Contracting state that has made the declaration*³.

Möjligheten att, i enlighet med artikel 39.2, ingå överenskommelser med en eller flera andra fördragsslutande stater trots att man är ansluten till Haagkonventionen tar sikte på att respektera de traditionella band och de historiska, geografiska eller andra faktorer som kan vara fallet för vissa stater, exempelvis de nordiska länderna, EU-länderna och de länder som bildats efter upplösningen av Sovjetunionen, Tjeckoslovakien och Jugoslavien. Möjligheten är tillämplig också när en sådan bakgrund inte är så betydelsefull, t.ex. mellan USA och Canada, samt USA och Mexiko⁴.

Artikel 39.2 inkluderar inte sådana överenskommelser som 1980 års Haagkonvention om bortföranden av barn och 1984 års interamerikanska konvention om adoption av underåriga⁵.

Att avvikelser genom bilaterala avtal får göras bara från vissa bestämmelser (artiklarna 14-16 samt 18-21) grundar sig på att Haagkonventionens fundamentala bestämmelser inte ska påverkas av framtida internationella instrument⁶.

Artikel 39.2 utgör en viktig inskränkning av den regel som föreskrivs i artikel 41 i Wienkonventionen om traktaträtt, som i princip erkänner staters frihet att ingå multilaterala eller bilaterala avtal om undantag från existerande multilaterala konventioner⁷.

Att stater som ingått överenskommelse enligt artikel 39.2 ska ge in kopia av överenskommelsen till depositarien har betydelse särskilt för att göra det möjligt för övriga konventionsanslutna stater att avge en deklaration enligt artikel 25⁸.

3.1.2 Specialkommissioner i Haag

Enligt artikel 42 Haagkonventionen ska generalsekreteraren för Haagkonferensen för internationell privaträtt med jämna mellanrum sammankalla en specialkommission för att granska den praktiska tillämpningen av konven-

³ Punkt 429-435

⁴ Punkt 570

⁵ Punkt 571

⁶ Punkt 573

⁷ Punkt 574

⁸ Punkt 575

tionen. När en specialkommission har hållits upprättar Permanenta Byrån inom Haagkonferensen en rapport och slutsatser från specialkommissionen. Frågan om bilaterala avtal har, i begränsad omfattning, behandlats av 2000, 2005 och 2010 års specialkommissioner.

2000 års specialkommission

Enligt rapporten⁹ har en del stater har ingått bilaterala avtal som återspeglar principerna i konventionen. Avtal har ingåtts med såväl Haag-länder som icke-Haagländer. Det uttrycktes viss oro över avtal som tycktes tränga undan i stället för att förbättra tillämpningen av konventionen. Det påmindes om att sådana avtal får avvika endast från bestämmelserna i artiklarna 14-16 och 18-21 samt skyldigheten att inge en kopia av avtalet till depositarien för konventionen.

Specialkommissionen enades om att rekommendera att medlemsstater, så långt det är möjligt, tillämpar samma ”standards and safeguards” på adoptioner från icke-Haagländer som från konventionsanslutna stater:

Recognising that the Convention of 1993 is founded on universally accepted principles and that State Parties are ‘convinced of the necessity to take measures to ensure that intercountry adoptions are made in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights, and to prevent the abduction, the sale of, or traffic in children’, the Special Commission recommends that States Parties, as far as practicable, apply the standards and safeguards of the Convention to the arrangements for intercountry adoption which they make in respect of non-Contracting States. States Parties should also encourage such States without delay to take all necessary steps, possibly including the enactment of legislation and the creation of a Central Authority, so as to enable them to accede to or ratify the Convention.

2005 års specialkommission

Under specialkommissionen väcktes en fråga om huruvida det är obligatoriskt att sluta bilaterala avtal för att implementera konventionen mellan två stater. Det klargjordes att det inte finns någon sådan skyldighet. Det uppgavs att de flesta stater av praktiska skäl efterfrågar någon formell eller informell procedur innan ett adoptionssamarbete kan komma till stånd, och enligt vad som framgår av rapporten från specialkommissionen sker detta ofta genom ett bilateralt avtal. Då konventionen innehåller endast minimikrav rörande samarbetet kan ytterligare krav ställas genom ett bilateralt avtal¹⁰.

2010 års specialkommission

Några experter ansåg att bilaterala avtal mellan konventionsstater och icke-konventionsstater är till nytta och underströk vikten av att avtalen uppfyller de grundläggande principerna och skyddet i konventionen, vilket är nödvändigt i samarbetet med icke-konventionsstater. Emellertid är så inte alltid fallet i praktiken. Fördelarna med bilaterala avtal, även mellan konventionsstater, är möjligheten att behandla frågor som inte täcks av konventionen, att främja genomsynligheten av interna procedurer och att medverka i förberedelsen av blivande adoptivföräldrar. Några experter uttryckte sin oro över bilaterala avtal som inte alltid är förenliga med konventionen¹¹.

⁹ Rapport från specialkommissionen 2000: <http://www.hcch.net/upload/srpt33e2000.pdf>

¹⁰ Rapport från specialkommissionen 2005: http://www.hcch.net/upload/wop/adop2005_rpt-e.pdf

¹¹ Rapport från specialkommissionen 2010: http://www.hcch.net/upload/wop/adop2010_rpt_en.pdf

3.1.3 Guide to Good Practice No 1

Haagkonferensens Permanenta Byrå har tagit fram Guide to Good Practice till Haagkonventionen. Syftet är att underlätta och förbättra tillämpningen av konventionen. I Guide to Good Practice No 1 anges bl.a. följande såvitt avser bilaterala avtal.

Konventionen innehåller endast ett grundläggande ramverk, minimikrav, för samarbetet mellan länder. Extra krav för att förbättra tillämpningen av konventionen kan införas genom bilaterala eller regionala överenskommelser. Sådana överenskommelser kan arrangeras genom informella överenskommelser eller genom avtal enligt artikel 39.2. Om det är fråga om formella bilaterala överenskommelser enligt artikel 39.2 ska en kopia lämnas in till depositarien¹².

Som exempel på frågor som kan regleras i bilaterala överenskommelser nämns praktiska frågor kring överlämnandet av barnrapporter/akter och vilka dokument som ska bifogas en ansökan om adoption. Vidare kan ansvarsområdena för olika organ specificeras¹³.

3.2 FN:s konvention om barnets rättigheter

Ett centralt begrepp i barnkonventionen är barnets bästa. Tillsammans med principerna om rätten icke-diskriminering, rätten till liv, överlevnad och utveckling samt rätten att komma till tals betraktas principen om barnets bästa som en av konventionens huvudprinciper.

Artikel 21 i konventionen rör specifikt frågor om adoption av barn. I artikeln anges att konventionsstater som erkänner/tillåter adoption ska säkerställa att barnets bästa främst beaktas (*shall be the paramount consideration*) vid adoption¹⁴. Barnets bästa ska alltså vara helt avgörande när man överväger adoption. Inga andra intressen ska gå före eller vara likvärdiga med barnets, vare sig sådana som framförs av föräldrar eller ekonomiska eller politiska intressen. Det barn som avses är naturligtvis det barn som föreslås för adoption, men hänsyn till barnets bästa ska inte nödvändigtvis begränsas till just det barnet. Andra barn kan också påverkas av adoptionsförfarandet. En adoption som bedöms kränka andra barns bästa kan vara svår att hävda enligt barnkonventionens principer¹⁵.

Frågan om barnets bästa när det gäller internationell adoption har nyligen granskats inom ramen för UNICEF Office of Research. Resultatet av arbetet har under sommaren 2014 publicerats i rapporten "The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption". I rapporten konstateras att det inte finns någon allmängiltig överenskommelse kring vem som är slutgiltigt ansvarig för att bedöma vad som är ett barns bästa, och inte heller vad en sådan bedömning ska baseras på. Detta kan, enligt rapporten, innebära risker för barns rättigheter. För att det ska kunna avgöras om det bästa för ett barn är att bli adopterat krävs, enligt rapporten, en grundlig genomgång av det enskilda barnets situation och behov, liksom av de tänkbara konsekvenserna för i princip alla rättigheter som tillkommer barnet.

¹² Punkt 443 och 452

¹³ Punkt 365 och 452

¹⁴ På så vis går artikel 21 ett steg längre än artikel 3, där den allmänna principen om barnets bästa uttrycks. I artikel 3 anges att barnets bästa ska komma i främsta rummet (*shall be a primary consideration*).

¹⁵ Se Handbok om barnkonventionen, UNICEF Sverige, 2008, sid. 215 ff

I rapporten finns ett förslag till checklista till stöd för en systematiserad bedömning av barnets bästa i den internationella adoptionsprocessen. En av inspirationskällorna till checklistan är den allmänna kommentar om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet som kommittén för barnets rättigheter (barnrättskommittén) år 2013 publicerade som en vägledning i beslutsfattande för alla som har hand om barn¹⁶.

Enligt *artikel 21 e*) ska konventionsstater där så är lämpligt främja målen i artikel 21 genom att ingå bilaterala eller multilaterala arrangemang eller överenskommelser och inom denna ram sträva efter att säkerställa att placeringen av barnet i ett annat land sker genom behöriga myndigheter eller organ.

Enligt UNICEF Sveriges *Handbok om barnkonventionen*, 2008, är 1993 års Haagkonvention den överenskommelse som det är viktigast att staterna ratificerar¹⁷. Barnrättskommittén har systematiskt noterat vilka stater som har anslutit sig till konventionen och lovordat dem, samtidigt som den har rekommenderat övriga stater att ansluta sig till konventionen. I handboken sägs inget närmare angående bilaterala avtal.

3.3 Internationella organisationers synpunkter på bilaterala avtal på adoptionsområdet

”The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption”, Nigel Cantwell, UNICEF, 2014

I rapporten finns ett avsnitt (3.6) om bilaterala avtal. Där framhålls bl.a. att fördragsslutande stater genom avtal i enlighet med artikel 39.2 Haagkonventionen försöker åstadkomma bättre skydd för barnets rättigheter och att effektivisera adoptionsprocessen. Konventionens samtliga artiklar måste dock noggrant respekteras i sådana avtal.

När det gäller bilaterala avtal mellan medlemsstater och stater som inte har anslutit sig till konventionen anges i rapporten att vissa stater ser sådana avtal som ett effektivt sätt att bringa internationella adoptioner under offentlig kontroll utanför Haagkonventionssystemet och därmed legitimera dem.

Samtidigt har många uttryckt oro över dessa bilaterala avtal med icke-Haagländer. Ett problem är att sådana avtal kan undergräva motivationen för icke-Haagländer att ansluta sig till konventionen. Ett annat problem är att dessa avtal skraddarsys för att passa, framför allt, ”the non-Hague system” i ursprungslandet och därför inte tillförsäkrar samma skydd som bestämmelserna i Haagkonventionen. Detta kombineras med en oro över att avtalen inte är heltäckande eller tillräckligt detaljerade för att täcka alla förutsättningar för att adoptionsproceduren ska hålla önskvärd standard.

Som exempel på problem nämns i rapporten de avtal som flera mottagarländer slöt med Vietnam i början av 2000-talet. Vietnams aviserade anslutning till Haagkonventionen senarelades därefter vid flera tillfällen. Utgångspunkten för vissa av dessa avtal var att adoption är en humanitär åtgärd eller en välgörenhetsåtgärd i stället för, som det borde vara, en barnskyddsfråga. Det fanns vidare krav på bistånd/humanitära projekt knutna till adoption. Frågor om

¹⁶ General comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 2013

¹⁷ Sid. 218

avgifter var otillfredsställande reglerat liksom auktorisation av adoptionsorganisationer. Matchning mellan barn och blivande adoptivföräldrar är ett annat exempel på en fråga som inte reglerades och i en del avtal reglerades inte frågan om barnets samtycke. Vidare var tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inte tillräckligt reglerad¹⁸.

Enligt rapporten finns det anledning att tro att framtida avtal, mellan mottagarländer som är anslutna till Haagkonventionen och ursprungsländer som inte är det, kommer att karaktäriseras av samma svagheter som avtalen med Vietnam och kommer att fortsätta att utsätta barnets bästa och dess rättigheter för risker. Mottagarländerna, som i dessa situationer inte är bundna av andra åtaganden än de som framgår av artikel 21 barnkonventionen, verkar vara beredda att acceptera mycket lägre standard i sitt ”upplevda behov” av att få tillgång till barn i icke-Haagländer nu när många av ursprungsstaterna, som uppfyller Haagkonventionens krav, visar större beslutsamhet att hitta preventiva åtgärder inom det egna landet.

Det finns emellertid starka argument för att kräva att stater, som är anslutna till Haagkonventionen, upprätthåller samma Haagstandard beträffande allt deras internationella adoptionssamarbete. Eftersom barnets bästa ska vara i centrum för den internationella adoptionsprocessen, så har mottagarländer som är anslutna till Haagkonventionen en etisk skyldighet att tillförsäkra barn från icke-Haagländer samma rättsliga skydd som barn från Haagländer¹⁹.

”Adoption from Viet Nam: Findings and recommendations of an assessment”, International Social Service (ISS), 2009

Utöver vad som redogjorts för ovan angående problemen med de bilaterala avtalen från 2004 och 2005 med Vietnam²⁰ anger ISS följande.

Möjligheten att träffa bilaterala avtal som förbättrar tillämpningen av Haagkonventionen har förutsetts i artikel 39.2 i konventionen. Därför kan bilaterala avtal, som inskränker de grundläggande principerna i Haagkonventionen, betecknas som bristfälliga, olämpliga och stridande mot internationell standard. Förekomsten av de gamla Vietnamavtalen medförde att Vietnams anslutning till Haagkonventionen senarelades. När avtalen sades upp uppstod ett behov av att hantera ett stort antal pågående ärenden, vilket ledde till etiska och praktiska problem.

Stater som är anslutna till Haagkonventionen borde ha samma inställning när de ingår avtal med stater som inte är anslutna till konventionen som när de ingår avtal med konventionsstater, dvs. att avtalen ska förbättra tillämpningen av konventionens principer. ISS är långt ifrån övertygad om att denna attityd har gällt när det gäller de gamla bilaterala avtalen med Vietnam. Avtal med icke konventionsanslutna stater bör åtminstone innehålla en klausul med innebörd att avtalet upphör automatiskt den dag konventionen träder i kraft för staten i fråga.

¹⁸ Se vidare nedan: ”Adoption from Viet Nam: Findings and recommendations of an assessment”, International Social Service, 2009

¹⁹ Se vidare nedan: ”Adoption at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption”, Isabelle Lamerant and Marlène Hofstetter, Terre des Hommes, 2007

²⁰ Se ”The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption”, Nigel Cantwell, UNICEF, 2014

”Adoption at what cost? For an ethical responsibility of receiving countries in intercountry adoption”, Isabelle Lamerant and Marlène Hofstetter, Terre des Hommes, 2007

Utöver vad som redogjorts för ovan angående problemen med de bilaterala avtalen från 2004 och 2005 med Vietnam²¹ anger Terre des Hommes följande.

Mot bakgrund av det begränsade antal bilaterala avtal som fanns när rapporten skrevs (2007) drar Terre des Hommes slutsatsen att det inte är någon rusning från mottagarstaternas sida att etablera bilaterala garantier jämförbara med Haagkonventionens för adoptioner som inte omfattas av Haagkonventionen. Djupare analys måste göras beträffande om sådana avtal står i överensstämmelse med barnets bästa. I rapporten pekas på att avtalen i annat fall riskerar att bli ett sätt att tillmötesgå mottagarstaternas behov av att ursprungsstaterna förser dem med barn. Terre des Hommes anser att det skulle vara beklagligt om stater skulle ingå bilaterala avtal i stället för att ansluta sig till Haagkonventionen, eftersom konventionen i så fall skulle förlora sin ställning som internationell norm för internationella adoptioner.

”Child Adoption: Trends and Policies”, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2009

Som anges i barnkonventionen erbjuder bilaterala avtal ett viktigt verktyg för att säkerställa att internationella adoptioner sker i enlighet med fastställda regler och under förhållanden som skyddar barnens intressen. Ett av de vanligaste skälen för bilaterala avtal är att effektivisera adoptionsprocessen. I rapporten konstateras att även om vissa stater har ingått bilaterala avtal för att underlätta proceduren beträffande internationella adoptioner, så har andra stater markerat att de föredrar multilaterala avtal.

4. Tidigare svenska bilaterala avtal om internationella adoptioner

Bilaterala avtal ingångna mellan Sverige eller svenska myndigheter och andra stater m.m.

Från mitten av 1950-talet fram till år 1965 hade Socialstyrelsen uppgiften att förmedla kontakt mellan adoptionssökande och utländska organ, framför allt International Social Service (ISS). Från och med år 1965 bistod Socialstyrelsen mer aktivt dem som önskade adoptera barn. 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 och Adoptionscentrum förmedlade ansökningar om adoption av utländska barn fram till 1979. Därefter utfördes verksamheten av auktoriserade sammanslutningar över vilka NIA hade tillsyn. NIA blev 1981 en självständig myndighet, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor. År 2005 avvecklades NIA och ersattes av MIA.

²¹ Se ”The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption”, Nigel Cantwell, UNICEF, 2014, och ”Adoption from Viet Nam: Findings and recommendations of an assessment”, International Social Service (ISS), 2009

4.1 Gällande avtal

Samtliga nedanstående avtal har ingåtts innan Haagkonventionen trädde i kraft.

Agreement between the Philippines and Sweden on intercountry adoption program, den 16 maj 1975

Parter: Socialstyrelsen/NIA och Department of Social Welfare, Filippinerna. Giltigt tills vidare.

I avtalet regleras proceduren m.m. för adoptioner från Filippinerna till Sverige. Enligt Adoptionscentrum saknar avtalet numera betydelse eftersom Adoptionscentrums samarbetspartner inte är Department of Social Welfare utan den filippinska centralmyndigheten Intercountry Adoption Board, ICAB.

Convenio de adopción entre Ecuador y Suecia, den 11 november 1976

Parter: Socialstyrelsen och Ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Bienestar Social, Ecuador. Publicerat i Sveriges överenskommelser med främmande makter, SÖ 1976:132. Giltigt tills vidare.

I avtalet regleras proceduren m.m. för adoptioner från Ecuador genom förmedling av Adoptionscentrum. Avtalet har därefter varit föremål för diskussioner och skriftväxling mellan Sverige och Ecuador med anledning av förändrade förutsättningar för tillämpning av avtalet. Med anledning av införandet av lagen om internationell adoptionshjälp den 1 juli 1979 blev man från svensk och ecuadoriansk sida i slutet av 1980-talet ense bl.a. om att avtalet ska tillämpas på varje svensk auktoriserad adoptionsorganisation. Någon formell ändring av avtalstexten har dock inte ansetts behöva göras.

Enligt Adoptionscentrum anser Ecuadors centralmyndighet att avtalet inte längre gäller.

Agreement between the Babies Center Metera, Greece, and the Swedish National Board for Intercountry Adoptions, NIA, Sweden, on an intercountry adoption programme, den 1 augusti 1985

Parter: NIA och Babies Center Metera, Grekland. Giltigt tills vidare.

I avtalet regleras proceduren för adoptioner från Babies Center Metera till Sverige genom förmedling av svenska auktoriserade adoptionsorganisationer. Sedan lång tid förekommer ingen adoptionsförmedling från Grekland till Sverige och ingen svensk adoptionsorganisation har auktorisation att förmedla adoptioner från Grekland.

4.2 Uppsagda avtal

Avtal mellan the Swedish Council for Intercountry Adoptions, Sweden, och organisationen Social Welfare Society, Inc. Korea den 7 april 1975 och 18 mars 1980.

Uppsagda den 22 september 2006.

I avtalen reglerades proceduren för adoptioner från organisationen Social Welfare Society (SWS), Republiken Korea, till Sverige genom förmedling av Adoptionscentrum. Samma dag som MIA sade upp avtalen ingick SWS och Adoptionscentrum ett samarbetsavtal.

Avtal den 4 februari 2004 mellan den Socialistiska republiken Vietnam och Konungariket Sverige om ömsesidigt samarbete vid adoptioner.
Uppsagt den 23 oktober 2008, upphört per den 1 maj 2009. När avtalet gällde hade Vietnam inte anslutit sig till Haagkonventionen.

I avtalet reglerades bl.a. förfarandet vid adoptioner mellan staterna, rättsverkan av adoption och samarbete mellan staterna.

Den svenska regeringen sade upp avtalet eftersom Vietnams adoptionslagstiftning inte i tillräcklig grad beaktade de grundläggande principerna för internationell adoption som uttrycks i barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention. En anslutning till sistnämnda konvention tycktes dröja. Landet hade inte heller en sådan väl fungerande administration kring den internationella adoptionsverksamheten att adoptionsarbetet kunde fortsätta.

5. Bilateral avtal enligt artikel 39.2 Haagkonventionen

Som angetts i avsnitt 3.1 får en fördragsslutande stat enligt artikel 39.2 ingå överenskommelser med en eller flera andra fördragsslutande stater i syfte att förbättra tillämpningen av Haagkonventionen i staternas ömsesidiga förbindelser. Överenskommelserna får avvika endast från bestämmelserna i artiklarna 14-16 och 18-21.

En fråga är vad som avses med ”en fördragsslutande stat” i detta sammanhang. Avses enbart avtal som har ingåtts av regeringen eller omfattas även avtal som ingåtts av en myndighet? Vissa andra centralmyndigheter hävdar att avtal som sluts av en myndighet på ”working level” inte är avtal enligt artikel 39.2.

I artikel 2.1 (a) Wienkonventionen om traktaträtt definieras traktat som en internationell överenskommelse sluten mellan stater och under internationell rätt. I Wienkonventionen finns ingen beskrivning av staternas inre struktur och dess myndigheter, då detta kan variera väsentligt. Wienkonventionen berör dock den inre organisationen, t.ex. i artikel 27 som anger att staten inte får återropa intern lagstiftning för att rättfärdiga det förhållandet att staten inte lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser. De interna myndigheterna kan alltså inte obstruera en internationell överenskommelse.

I Sverige ingås enligt 10 kap. 1 § regeringsformen överenskommelser med andra stater av regeringen. Regeringen får, enligt 10 kap. 2 § regeringsformen, ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Att det i vissa fall krävs riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan innan regeringen ingår en överenskommelse med annan stat framgår av 10 kap. 3 § regeringsformen.

I Thomas Bull och Fredrik Sterzel *Regeringsformen: en kommentar* (2010, sid. 249), anförs att i nyss nämnda paragraf anges att regeringen kan delegera sin traktatkompetens till förvaltningsmyndigheterna i de angivna fallen.

MIA är centralmyndighet enligt Haagkonventionen. För att MIA ska kunna ingå internationella avtal krävs ett bemyndigande från regeringen. Detta följer av 10 kap. 2 § regeringsformen. Det finns inte något sådant generellt bemyndigande i MIA:s instruktion utan det måste fattas ett särskilt regeringsbeslut i varje enskilt fall.

Enligt departementspromemorian *Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser*²² är det inte benämningen som är avgörande för en överenskommelses rättsliga status, utan dess innebörd och huruvida överenskommelsen innefattar förpliktelser, dvs. om avtalet har offentligrättslig karaktär. Vanligast är benämningarna konvention, avtal, fördrag, överenskommelse, traktat, protokoll (eng. convention, agreement, treaty, covenant, Memorandum of Understanding (MOU), Agreed Minutes).

Enligt ovan angivna departementspromemoria är dessa avtal folkrättsligt förpliktande för riket när de har ingåtts av en förvaltningsmyndighet med bemyndigande från regeringen. Den utländska staten kan vid ingående av en överenskommelse med en svensk förvaltningsmyndighet representeras på olika sätt beroende på dess nationella organisation. Sålunda kan dess företrädare vara en myndighet eller annat offentligt organ, vilket torde vara normalfallet. Men inget hindrar att regeringen eller ett ministerium är motpart.

Avtal som regeringen ingår med ett ursprungsland som har anslutit sig till Haagkonventionen är utan tvivel avtal enligt artikel 39.2 konventionen. Beroende på innehållet i avtalet kan även lagstiftningsåtgärder behövas, vilket kräver riksdagens medverkan.

Ett bilateralt avtal med internationellt (motsatt civilrättsligt) innehåll som sluts av MIA eller en annan svensk myndighet efter bemyndigande av regeringen med en ursprungsstat som också är ansluten till Haagkonventionen är alltså ett avtal enligt artikel 39.2.

6. Begäran från ursprungsstaterna om bilaterala avtal om internationella adoptioner

Under senare år har det från olika håll gjorts gällande att det har blivit allt vanligare att ursprungsstater begär att bilaterala avtal ska ingås mellan ursprungsstat och mottagarstat. Detta gäller såväl ursprungsstater som har anslutit sig till Haagkonventionen som sådana som inte har gjort det.

I de kontakter MIA har haft med olika centralmyndigheter och organisationer m.m. har MIA undersökt om det finns fog för denna uppfattning. Den bild MIA har fått är splittrad.

De ursprungsstater som har svarat på MIA:s enkät och som har bilaterala avtal har uppgett att anledningen till att de har begärt bilaterala avtal är följande.

- Behov av att närmare specificera tillämpningen av Haagkonventionen och nationell lag.
- Krav i nationell lagstiftning.
- Uppnå överensstämmelse med Haagkonventionens principer.
- Möjlighet till kontroll och utvärdering för att försäkra sig om efterlevnad av regler för internationell adoption.

En ursprungsstat har uppgett att de inte har bilaterala avtal på statlig nivå, men att adoptionsorganisationerna kan ha avtal med sina samarbetsorganisationer.

²² Ds 2007:25, sid. 9-17

Enligt adoptionsorganisationerna finns det flera orsaker till att ursprungsstater vill ha bilaterala avtal med mottagarstaterna, bl.a. följande.

- Krav i nationell lag.
- Ursprungsstaterna vill ha kontroll genom avtal på centralmyndighetsnivå, t.ex. eftersom de känner sig osäkra på adoptionsorganisationernas kvalitet (särskilt om många organisationer arbetar i landet).
- Den utländska myndigheten vill ha en avtalspartner på samma nivå, oftast centralmyndighetsnivå.
- Haagkonventionen är inte tillräckligt heltäckande. Bland annat finns inga regler kring återrapportering och hur organisationer ska arbeta och deras skyldigheter.
- Kulturella orsaker.
- Internationella adoptioner kan vara omtvistade inom landet.
- Man önskar förtydliga någonting.
- Man vill få ordning och kunna reglera olika frågor. Till exempel vill man begränsa antalet utländska organisationer som får arbeta i landet.
- Direktkontakter mellan centralmyndigheter uppfattas som en ökad trygghet.
- Från ursprungslandets sida vet man inte hur det ser ut i varje land man samarbetar med och vill ha det reglerat. Ursprungsländernas sociala skyddsnät är ofta bristfälliga, därför vill man reglera frågor om socialt skyddsnät i mottagarländerna. I många fall är detta en informationsfråga.
- Man vill värna barnets bästa, särskilt om det förekommit fall där barn råkat illa ut.
- Att ”solfjädersförfrågningar” till många länder förekommer kan ha sin förklaring i att man, även om det är just ett visst land eller vissa länder man ser problem med, från ursprungslandets sida inte vill peka ut just detta land/dessa länder med ett riktat krav eftersom detta anses vara svårt rent diplomatiskt.

När det gäller mottagarstaternas centralmyndigheter har vissa inte upplevt något ökat krav på bilaterala avtal, medan andra har gjort det. Detta kan ha att göra med vilka ursprungsstater man samarbetar med.

Mottagarstatens centralmyndigheter anser att anledningen till att ursprungsstater önskar bilaterala avtal kan vara bl.a. följande.

- Behov av kontroll och tydligare reglering av olika frågor.
- Behov av förankring högre upp i hierarkin.
- Ett sätt att visa ansvar.
- Krav i nationell lag eller rättstradition.
- Politiska krav i ursprungsstaten.
- Förtydligande av barnets rättigheter utifrån ett ökat fokus på barnkonventionen.
- Dåliga erfarenheter av adoptionsärenden.
- En vilja att bättre styra vilka och hur många stater/organisationer man ska samarbeta med.
- Önskemål om att reglera återrapporteringsskyldigheten för att inom det egna landet rättfärdiga internationella adoptioner.
- Eventuellt anser man att Haagkonventionen inte räcker till.
- Haagkonventionens bestämmelser kan behöva fyllas med mer, preciserat, innehåll.

Enligt de uppgifter MIA har fått har följande ursprungsstater begärt bilaterala avtal med mottagarstater: Bolivia, Filippinerna, Honduras, Kambodja, Mauritius, Ryssland, Slovakien, Sydafrika och Vietnam. Samtliga dessa stater är anslutna till Haagkonventionen utom Honduras och Ryssland.

Zambia har uppgett att landet har bilaterala avtal med ett antal mottagarländer. Det framstår dock som troligt att det är avtal med adoptionsorganisationer i de olika länderna och inte på statsnivå.

7. Mottagarstaternas inställning till bilaterala avtal

Inga mottagarstater har angett att de själva har behov av bilaterala avtal med ursprungsstater, utan initiativet kommer alltid från ursprungsstaternas sida.

Det finns en samsyn om att anslutning till Haagkonventionen är att föredra framför bilaterala avtal och att de ursprungsstater som inte har gjort det bör uppmuntras att ansluta sig till konventionen. Flera anser att bilaterala avtal inte behövs vid sidan av konventionen utan att det räcker med konventionen. Allmänna ställningstaganden att multilaterala avtal är att föredra framför bilaterala har också framförts.

De flesta anser att avtal mellan adoptionsorganisationerna och deras samarbetspartner är att föredra framför bilaterala avtal mellan mottagarstater och ursprungsstater. Det är adoptionsorganisationerna som sköter det praktiska arbetet med adoptionsförmedlingen och frågor som rör detta arbete regleras lämpligen i avtal på organisationsnivå. Beroende på situationen i ursprungslandet kan detta land dock ha en önskan om bilaterala avtal på en högre nivå för att ett adoptionssamarbete ska komma till stånd.

Det flesta mottagarstater MIA har varit i kontakt med har inte fattat något principbeslut eller gjort någon närmare analys beträffande frågan om lämpligheten av att ingå bilaterala avtal med stater som är respektive inte är anslutna till Haagkonventionen. En mottagarstat har dock beslutat att inga avtal ska ingås med ursprungsstater som inte har anslutit sig till Haagkonventionen. Anledningen till detta ställningstagande är att man inte vill underminera konventionen.

I de övriga mottagarstaterna bedöms frågan om lämpligheten av att ingå bilaterala avtal utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Man ser till innehållet i det föreslagna avtalet och till lämpligheten i övrigt.

När det gäller lämpligheten av bilaterala avtal med ursprungsstater som är anslutna till Haagkonventionen har därutöver följande synpunkter framförts.

En utgångspunkt är att det enligt artikel 39.2 är tillåtet att ingå bilaterala avtal som förbättrar tillämpningen av konventionen. Det har framhållits att det är viktigt att bilaterala avtal respekterar de grundläggande principerna i Haagkonventionen och i barnkonventionen. Trots det kan avtal slutas som i praktiken kanske i stället snarare försämrar tillämpningen av konventionerna.

En fråga som har väckts är om man ska vara generellt skeptisk till avtal eller om man ska vara pragmatisk och se till innehållet. Kan det verkligen finnas skäl att vara generellt skeptisk om avtal sluts som förbättrar tillämpningen av konventionen och kanske också förbättrar barns rättigheter? I sådana fall kan det vara svårt att motivera ett nej till avtal, men detta är en politisk fråga.

Det har framförts att bilaterala avtal inte per definition behöver vara något dåligt om avtalen går i linje med konventionen. Avtal kan vara till fördel om de skapar en grundval för dialog och ett formaliserat samarbete myndigheterna emellan.

Om avtalet är en exakt upprepning av konventionstexten medför det ingen förbättring av tillämpningen av konventionen, men heller ingen försämring. Det kan ifrågasättas vad som egentligen uppnås med ett sådant avtal.

När det gäller lämpligheten av bilaterala avtal med ursprungsstater som inte är anslutna till Haagkonventionen har, utöver vad som framgår ovan, följande synpunkter framförts.

En fråga är om man som mottagarstat ska säga nej till avtal och hoppas att ursprungsstaterna ansluter sig till konventionen. Att avtal efterfrågas tyder dock på ett behov från ursprungsstaternas sida, bland annat kan det handla om försök från deras sida att bättre styra vilka de ska samarbeta med.

En del anser att det finns ett större behov av avtal när det gäller icke-Haagländer för att säkerställa att samarbetet går rättsenligt till. Standarden i adoptionsprocessen ska i och för sig vara densamma som för Haagländer, men när det gäller icke-Haagländer kan det tänkas att det finns större nytta från mottagarlandets sida med avtal.

En mottagarstat har framfört att den är öppen för avtal med ursprungsstater beroende på innehållet i avtalet, men att de bara samarbetar med stater som håller Haagstandard.

8. Förekomsten av bilaterala avtal

Från de mottagarstater MIA har varit i kontakt med har följande uppgifter om bilaterala avtal lämnats.

Australien har avtal med Sydafrika, som är anslutet till Haagkonventionen. Dessutom har man avtal med Fiji, Filippinerna och Thailand, ingångna innan dessa anslöt sig till Haagkonventionen. Avtalet med Fiji är för närvarande suspenderat och samarbetet med Filippinerna och Thailand sker numera enligt Haagkonventionen. Australien har dessutom haft ett avtal med Etiopien, som inte är anslutet till konventionen. Alla bilaterala avtal har i Australien ingåtts på statlig nivå, antingen av en minister eller, efter delegation, av regeringstjänstemän eller den australiska centralmyndigheten.

Belgien (den flamländska delen) har avtal med Sydafrika och Vietnam. Avtalen ingicks då båda dessa stater var anslutna till Haagkonventionen. De ingicks på administrativ nivå av den belgiska centralmyndigheten.

Danmark har ett avtal med Vietnam från 2003, dvs. innan Vietnam anslöt sig till Haagkonventionen. Avtalet ingicks för Kungariket Danmark av Danmarks dåvarande ambassadör i Vietnam. I praktiken tillämpas avtalet inte längre. Om bilaterala avtal sluts i Danmark har det hittills varit på högsta nivå ("state to state"), inte på centralmyndighetsnivå. Det skulle kunna vara lämpligt med avtal på centralmyndighetsnivå, dock med regeringens godkännande.

Frankrike har ett avtal med Ryssland, vilket trädde i kraft i december 2013. Avtalen ingicks av parlamentet.

Nederländerna har avtal med Slovakien och Sydafrika, som båda är anslutna till Haagkonventionen. Avtalen ingicks av den nederländska centralmyndigheten.

Norge har ett avtal med Vietnam från juni 2013, dvs. efter det att Vietnam anslutit sig till Haagkonventionen. Avtalet är ett Memorandum of Administrative Arrangements och det ingicks av den norska centralmyndigheten.

Schweiz har ett avtal med Vietnam från 2006, dvs. innan Vietnam anslöt sig till Haagkonventionen. Avtalet ingicks av det schweiziska parlamentet. I praktiken tillämpas det inte längre.

Spanien har avtal med Bolivia, Filippinerna, Ryssland och Vietnam. Avtalen med Bolivia och Vietnam ingicks innan dessa stater anslöt sig till Haagkonventionen. Avtalet med Filippinerna ingicks då både Spanien och Filippinerna var anslutna till Haagkonventionen. Ryssland är inte anslutet till Haagkonventionen. Avtalet med Ryssland har skrivits under men ännu inte ratificerats. I Spanien ingås bilaterala avtal på högsta politiska nivå.

Tyskland har ett avtal med Vietnam från juni 2013, ett Memorandum of Administrative Arrangements. Det ingicks av den tyska federala centralmyndigheten. Man ser det inte som ett avtal enligt artikel 39.2 Haagkonventionen, eftersom det inte ingicks av parlamentet eller justitieministern, utan som ett avtal på "working level". Den tyska justitieministern har beslutat att inga bilaterala avtal beträffande internationella adoptioner ska ingås på statsnivå, dvs. avtal som beslutas av parlamentet. Eventuella avtal ska ingås på "working level" av den tyska federala centralmyndigheten. Man anser att med uttrycket "fördragsslutande stat" ("Contracting State") i artikel 39.2 avses inte avtal på centralmyndighetsnivå utan det måste vara på högre nivå.

USA har för närvarande inga gällande bilaterala avtal på statsnivå. Däremot träffar man ibland informella operativa överenskommelser med ursprungsstater.

England och Finland har inga bilaterala avtal.

Slovakien har uppgett att de bilaterala avtal Slovakien har är ingångna av centralmyndigheten. Det är dock oklart med vilka stater Slovakien har ingått avtal (förutom Nederländerna, se ovan).

Zambia har uppgett att landet har bilaterala avtal med ett antal mottagarländer (Australien, Belgien, Canada, Danmark, England, Frankrike, Indien, Luxemburg, Nederländerna, Tyskland, USA och Österrike). Det framstår dock som troligt att det är avtal med adoptionsorganisationer i de olika länderna och inte på statsnivå. Zambia har uppgett att avtalen har ingåtts av den zambiska regeringen eller av centralmyndigheten.

Polen och Republiken Korea (Sydkorea) har inga bilaterala avtal.

Sammanfattningsvis har följande framkommit.

Som framgått i avsnitt 6 har det under senare år från olika håll gjorts gällande att det har blivit allt vanligare att ursprungsstater begär att bilaterala avtal ska ingås mellan ursprungsstat och mottagarstat. Detta gäller såväl ursprungsstater som har anslutit sig till Haagkonventionen som sådana som inte har gjort det.

I de kontakter MIA har haft med olika centralmyndigheter och organisationer m.m. har vi undersökt om det finns fog för denna uppfattning. Den bild vi har fått är splittrad. När det gäller mottagarstaternas centralmyndigheter har vissa inte upplevt något ökat krav på bilaterala avtal, medan andra har gjort det.

Den faktiska förekomsten av bilaterala avtal, bland de mottagarstater som MIA har varit i kontakt med, är inte så omfattande. Detta kan ha att göra med vilka stater man samarbetar med. Förekomsten av bilaterala avtal hos andra mottagarstater än dem MIA har varit i direkt kontakt med saknar MIA närmare kännedom om. De ursprungsländer som önskar bilaterala avtal ligger i olika världsdelar och de har olika skäl för sin begäran om avtal.

Av de centralmyndigheter MIA har varit i kontakt med har England, Finland och USA inga bilaterala avtal.

När det gäller avtal som mottagarstaterna har ingått med ursprungsstater när dessa inte var anslutna till Haagkonventionen (Bolivia, Fiji, Filippinerna, Ryssland, Thailand och Vietnam) har de flesta ingåtts av mottagarstaternas regering eller parlament. Det förekommer också att centralmyndigheten, efter delegation av regeringen, har ingått sådana avtal. Vissa av dessa ursprungsstater har därefter anslutit sig till konventionen och det har angetts att en del av avtalen då i praktiken inte längre tillämpas utan att samarbetet sker enligt Haagkonventionen.

Avtal med ursprungsstater som har ingåtts när dessa var anslutna till Haagkonventionen (Filippinerna, Slovakien, Sydafrika och Vietnam) har oftast ingåtts av mottagarstaternas centralmyndigheter, men det förekommer också att avtalen har ingåtts av regeringen eller parlamentet.

Slovakien har uppgett att deras bilaterala avtal ingås av den slovakiska centralmyndigheten.

9. Frågor som regleras i bilaterala avtal

Vad gäller de frågor som regleras i bilaterala avtal, eller som har efterfrågats av ursprungsländer i deras önskemål om avtal, finns några som återkommer i svaren från de centralmyndigheter i de mottagarländer som MIA har varit i kontakt med.

En sådan fråga är erkännande av adoptionsbeslutet. Det framgår av svaren från mottagarländerna att detta är en fråga som såväl Haagländer som icke-Haagländer önskar reglera i avtal.

En annan sådan fråga är reglering kring återrapportering efter genomförd adoption. Det kan, enligt mottagarländerna, handla om att ange vilka skyldigheter såväl myndigheter som ackrediterade organisationer har vad gäller återrapportering, om koordination mellan ländernas myndigheter, och om hur långt upp i barnets ålder återrapportering ska pågå. Även ett

ursprungsland har uppgett att formerna och frekvensen för återrapportering är en av de frågor man har reglerat i bilaterala avtal.

Ett mottagarland menar att enligt deras erfarenhet rör önskemålen från ursprungsländerna sådant där Haagkonventionen inte ger något svar. En sådan fråga, som flera mottagarländer nämnt och som givetvis är relevant även om ursprungslandet är ett icke-Haagland, är önskemålet från ursprungsländer att begränsa antalet utländska adoptionsorganisationer i sina länder. Även de svenska adoptionsorganisationerna har lyft fram att önskan att begränsa antalet utländska adoptionsorganisationer är en viktig fråga för ursprungsländerna. Vidare har International Social Service (ISS) betonat att vissa stater kan föredra att samarbeta på ett bilateralt plan i stället för att ansluta sig till Haagkonventionen, framför allt med målet att försöka begränsa antalet samarbetsländer.

Ett mottagarland anger att ett avtal som man har slutit med Vietnam efter det att Vietnam anslutit sig till Haagkonventionen inte innehåller något annat än sådant som är reglerat i konventionen och egentligen inga förbättringar i förhållande till den. Att sluta avtalet var ett sätt att upprätthålla samarbetet mellan länderna. Ytterligare ett mottagarland har angett att man har erfarenhet av att avtal med samma krav som föreskrivs i konventionen har efterfrågats. Det framgår dock inte av svaret vilket ursprungsland det gäller.

De mottagarländer och ursprungsländer som MIA har varit i kontakt med har också nämnt ett flertal andra frågor som finns med i de avtal man har slutit alternativt som har funnits med bland frågor som ursprungsländer har önskat reglera. Bland andra följande.

- Generella principer, procedurer och förutsättningar.
- Det övergripande samarbetet.
- Samarbetet mellan centralmyndigheterna och andra aktörer i de båda länderna.
- Tillämplig lag.
- Definiering av myndigheters och ackrediterade organisationers skyldigheter.
- Barnskydd.
- Förbättrade metoder för utbyte av information.
- Innehållet i medgivandeutredning och barnrapport.
- Nödvändiga dokument.
- Överföring av dokument.
- Tidsgränser för kommunikation.
- Avgifter, kostnader och legalisering.
- Tydliggörande av en adoptionsprocess i enlighet med Haagkonventionens anda.
- Säkerställande av att nödvändiga medgivanden lämnats i enlighet med reglerna i Haagkonventionen och nationell lag.
- Förbud för adoptioner som inte förmedlas av adoptionsorganisationer, s.k. ”independent adoptions”.
- Medborgarskapsfrågor.
- Skyldigheter och även inflytande för myndigheter i såväl ursprungsland som mottagarland för det fall barnet inte kan bo kvar hos sina adoptivföräldrar, bl.a. möjlighet till ny adoption i mottagarlandet.

MIA gör följande bedömning.

De mottagarländer som MIA har varit i kontakt med har lämnat exempel på diverse frågor som har reglerats i bilaterala avtal samt vilka frågor som ursprungsländer har önskat reglera när man har efterfrågat sådana avtal.

Ett mottagarlands centralmyndighet har uttryckt att det inte finns någon röd tråd beträffande de frågor som ursprungsländerna vill träffa avtal om. Av naturliga skäl önskar dock icke-Haagländer en fullständigare reglering av adoptionssamarbetet än vad Haagländer gör.

Mycket av det som efterfrågas handlar egentligen om att dela information länderna emellan. Något som enligt MIA:s uppfattning är förvånande är att Haagländer vill träffa avtal om erkännande av adoptionsbeslut. Automatiska erkännanden av sådana beslut är en av grundprinciperna i Haagkonventionen och sådana överenskommelser borde därför inte förekomma.

Några frågor är återkommande. En sådan, som nämns av flera mottagarländer och av de svenska adoptionsorganisationerna, är ursprungsländers önskan att begränsa antalet utländska adoptionsorganisationer i landet. Det framträder en bild av att ursprungsländerna emellanåt har svårt att säga nej till föreslagna samarbeten. De svenska adoptionsorganisationerna menar att detta har olika orsaker, en sådan är den kulturella historien, och att ursprungsländerna behöver stärkas i sin rätt att säga nej till mottagarländer som utsätter dem för påtryckningar att få adoptera barn.

Ursprungsländer är emellertid inte skyldiga att samarbeta med alla mottagarländer som så önskar, utan kan välja att samarbeta med hur många eller hur få (om ens några) mottagarländer och adoptionsorganisationer som de själva anser vara lämpligt (se också avsnitt 12). Detta gäller såväl om ursprungsstaten har anslutit sig till konventionen som om den inte gjort det. Detta är en fråga där kontinuerlig information synes behövas. Frågan brukar komma upp vid specialkommissionernas möten i Haag. MIA tar också upp den i sina möten med ursprungsstater och även de svenska adoptionsorganisationerna har uppgett att de tar sitt ansvar vad gäller sådan information.

Även om regler till stöd för att begränsa antalet organisationer efterfrågas från ursprungsländerna, kan situationen vara den att mottagarländer inte har möjlighet att sluta avtal om sådan reglering. För Sveriges del skulle det vara omöjligt eftersom svensk lagstiftning (LIA) inte möjliggör en sådan begränsning.

Också vad gäller vissa andra frågor som kan efterfrågas i en avtalsdiskussion kan det vara omöjligt att träffa avtal om dem eftersom de ur ett svenskt perspektiv är frågor som regleras i lagstiftning, t.ex. frågor rörande tillämplig lag och medborgarskap.

Enligt MIA:s uppfattning passar, för svensk del, vissa frågor rörande det praktiska arbetet med adoptionsförmedling bättre i avtal mellan adoptionsorganisationerna och deras samarbetspartners.

I en situation där en Haagkonventionsansluten ursprungsstat önskar ett avtal med samma innehåll som konventionen bör man fråga sig hur ett sådant avtal förbättrar tillämpningen av konventionen i de ömsesidiga förbindelserna mellan Sverige och det andra landet. MIA menar att det i en sådan situation i stället bör vara fråga om att informera om svensk lagstiftning. MIA har vid

flera tillfällen lämnat muntlig och skriftlig information till ursprungsländer om adoptionsverksamheten i Sverige och de svenska myndigheternas och adoptionsorganisationernas skyldigheter. Detta har lett till att de berörda länderna har varit nöjda med den information de har fått och i sitt adoptions-samarbete avstått från sin önskan att ingå bilaterala avtal med Sverige.

De svenska adoptionsorganisationerna och de adopterades organisationer har betonat att mottagarländer vid en diskussion om avtal kan passa på att ta upp frågor man själv är intresserad av att förbättra och reglera. Exempel på sådana frågor kan vara hur barnen utreds, förberedelsen av barnen och vilka dokument som ska ingå i akten samt ursprungsfrågor. Inget av svaren från de mottagarländer/ursprungsländer som MIA har varit i kontakt med tyder dock på att denna typ av frågor har ingått i ingångna avtal eller varit uppe för diskussion.

10. Fördelar med bilaterala avtal

De aktörer som MIA har varit i kontakt med har gett exempel på att såväl fördelar som nackdelar kan vara förknippade med bilaterala avtal. Somliga av dessa för- och nackdelar är olika beroende på om ursprungslandet är anslutet till 1993 års Haagkonvention eller ej, medan andra är gemensamma. I detta och nästa avsnitt (11) följer en redogörelse för fördelar respektive nackdelar som har lyfts fram.

I avsnitt 12 finns en redogörelse för synpunkter som har förts fram med bäring på funktionaliteten av Haagkonventionen. Till en del sammanfaller detta med synpunkter som har förts fram rent övergripande på fördelar respektive nackdelar med bilaterala avtal, vilka framgår av detta avsnitt och avsnitt 11.

Fördelar med bilaterala avtal, gemensamma oavsett om ursprungslandet är anslutet till Haagkonventionen eller ej:

- Genom avtal kan barnets rättigheter skyddas bättre och proceduren kan bli mer barncentrerad.
- Handel med barn kan motverkas, liksom grundlösa finansiella och andra krav.
- Avtal kan medföra att barn, som annars inte skulle ha fått familj, kan få detta genom acceptabla adoptioner, samt få möjlighet till medicinsk behandling och utbildning.
- Centralmyndigheter kan samarbeta kring svåra frågor som rör internationella adoptioner och besluta om vad som är lämpliga alternativa placeringar till barnets bästa.
- Mottagarstater kan, när man diskuterar avtal, ta tillfället i akt och ställa egna krav, exempelvis vad gäller ursprungsfrågor.
- Om det beslutas om ursprungsfrågor inom ramen för avtal, t.ex. att barnrapporten ska innehålla extra bakgrundsinformation, kan det innebära bättre möjligheter att informera barnet om hans/hennes ursprung samt för personer som vill söka sitt ursprung.
- Avtal kan vara ett verktyg för att effektivisera adoptionsprocessen. Det ligger i barnets intresse att inte adoptionsprocessen drar ut på tiden av administrativa skäl.
- Avtal kan skapa en enhetlig adoptionsprocess för alla internationella adoptioner.

- Genom avtal kan förtydliganden göras, exempelvis ansvaret för olika frågor samt procedurer och kostnader.
- Avtal leder till närmare och bättre samarbete mellan centralmyndigheter och tydligare kommunikation. Information kan delas och man kan uppdatera varandra om utvecklingen på området.
- Klargöra adoptionsprocessen då medborgare i ursprungslandet, som är bosatta i mottagarlandet, önskar adoptera från sitt ursprungsland.
- Möjliggöra granskning i efterhand av att adoptionerna uppfyller alla krav i det bilaterala avtalet.
- Det finns möjlighet att påverka innehållet i ett avtal, till skillnad från innehållet i nationell lag.
- Avtal kan möjliggöra att adoptionsorganisationer över huvud taget kan förmedla adoptioner från ursprungslandet.
- Det är positivt att stater är beredda att ta ansvar.

Fördelar med bilaterala avtal *när ursprungslandet är anslutet till Haagkonventionen:*

- Ett avtal kan innehålla bestämmelser om att barnrapporten ska innehålla uppgifter om barnets åsikter och om hans/hennes samtycke, i de fall barnet uppnått tillräcklig mognad.
- Centralmyndigheterna i respektive land kan genom avtal känna ökad trygghet att förväntningarna vad gäller bedömningar kring barnets tillgänglighet för adoption och subsidiaritetsprincipen respektive uppföljningsrapporter kommer uppfyllas.
- Haagkonventionen utgör ett basramverk som kan behöva fyllas med mer preciserat innehåll vad gäller politiska frågor, t.ex. förbudet mot finansiell vinning, avgifter, registrering av adoptionsorganisationer.
- Klargöra administrativa processer, sätt att förmedla dokument samt innehållet i medgivandeutredningar och barnrapporter.
- Skapa en grundval för dialog och ett formaliserat samarbete myndigheterna emellan.
- Möjlighet att definiera särskilda aspekter vad gäller lagstiftning och adoptionsprocessen i bägge länderna.
- Själva förhandlingsprocessen förbättrar samarbetet mellan mottagarland och ursprungsland.

Fördelar med bilaterala avtal *när ursprungslandet inte är anslutet till Haagkonventionen:*

- Internationella krav på barnskydd kan säkerställas.
- Bilaterala avtal erbjuder en möjlighet att fastställa en adoptionsprocedur som når upp till samma standard eller åtminstone påminner om Haagkonventionen.
- En ökad trygghet för mottagarländer att säkerställa att samarbetet går rättsenligt till.
- Det kan vara bättre att internationella adoptioner från ett icke-Haagland regleras av ett avtal än att de äger rum utom ramen för något som helst formellt ramverk.

En mottagarstat menar att det finns vare sig fördelar eller nackdelar med bilaterala avtal med ursprungsländer, oavsett om dessa är anslutna till Haagkonventionen eller ej.

Sammanfattningsvis har följande framkommit.

De fördelar som har lyfts fram, framför allt av de mottagar- och ursprungsländer som MIA har varit i kontakt med, rör i synnerhet att adoptionsprocessen kan förtydligas och effektiviseras samt att barnets rättigheter kan stärkas. Samarbets- och informationsfrågor, t.ex. mellan myndigheterna i mottagar- och ursprungsland, återkommer i flera kommentarer.

De svenska adoptionsorganisationerna har konstaterat att ett bilateralt avtal kan vara en förutsättning för att en organisation alls ska kunna arbeta i vissa ursprungsländer. Både adoptionsorganisationerna och de adopterades organisationer anser att en fördel med bilaterala avtal är att mottagarlandet då kan få ett tillfälle att föra in t.ex. ursprungsfrågor i diskussionen, något som kan leda till att adopterade som i en framtid vill få information om eller söka sitt ursprung kan få bättre information. Också andra frågor där mottagarlandet är intresserat av att ställa egna krav kan föras in i en avtalsdiskussion. Som framgår av föregående avsnitt tyder dock, såvitt MIA kan se, inget på att sådana frågor ingått i ingångna avtal eller varit uppe för diskussion i avtals-sammanhang.

En annan fördel som kommer till uttryck i kommentarerna är att adoptioner som kommer till stånd tack vare bilaterala avtal kan gagna barn som är i behov av alternativ placering i form av internationell adoption, när alternativet är att dessa barn annars inte skulle ha fått möjligheten att leva i en familj.

Vad gäller bilaterala avtal med icke-Haagländer, menar flera att avtal med dessa länder om hur adoptioner ska gå till innebär ett visst mått av säkerhet, vilket är positivt. Den fråga man emellertid måste ställa sig är om man genom ett bilateralt avtal kan uppnå tillräcklig säkerhet samt varför landet i fråga inte ansluter sig till Haagkonventionen.

11. Nackdelar med bilaterala avtal

Som framgår av avsnitt 10 ovan har vissa fördelar med bilaterala avtal lyfts fram i de kontakter MIA haft med olika aktörer. Även ett antal nackdelar har uppmärksammats. På samma sätt som vad gäller fördelar, sammanfaller till viss del redogörelsen i avsnitt 12 (om funktionaliteten av Haagkonventionen) med vad som på ett mer övergripande plan har framförts vad gäller nackdelar.

Nackdelar med bilaterala avtal, gemensamma oavsett om ursprungslandet är anslutet till Haagkonventionen eller ej:

- Bilaterala avtal tenderar att cementera förekomsten av internationella adoptioner mellan de två avtalsstaterna, och det kan finnas en latent press på ursprungslandet att se till att det finns barn som kan adopteras internationellt, vilket innebär en fara för barnets rättigheter.
- Det innebär en fara för barnets rättigheter om avtal ingås för att tillgodose ”behov av barn” i mottagarländer.
- Reglering av återrapporteringsskyldighet kan väcka frågor kring barnets integritet, särskilt när lång tid har förflutit efter genomförd adoption och när barnet blir äldre. Framför allt skulle en konflikt kunna uppstå i förhållande till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga

rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 8²³.

- När samarbete inom ramen för avtal avslutas blir det problematiskt att hantera pågående adoptionsärenden ("transition/pipeline cases").
- Frågor om att barnet ska behålla sitt modersmål genom hemspråksundervisning kan komma upp i avtalssammanhang. Att lägga en sådan moralisk förpliktelse på individen kan inte vara rätt. Man ska över huvud taget inte sluta avtal om sådant som inte kan uppfyllas.
- Avtal erbjuder ett tillfälle för ursprungsstater att föra fram krav, exempelvis vad gäller humanitärt bistånd, som annars inte skulle blivit aktuella.
- Det kan vara mycket tids- och resurskrävande att utforma och implementera ett bilateralt avtal. Detta kan innebära att det kan ta tid innan samarbetet kommer igång. Om behov uppstår att ändra i redan ingångna avtal kan också detta vara tidskrävande.
- Det kan vara besvärligt och tidsödande att säga upp avtal, något som kan innebära problem om man vill avsluta samarbetet med kort varsel.
- Det finns en risk att avtal inte är flexibla nog att förändras i takt med ändrade förhållanden i den internationella adoptionsverksamheten.
- Om avtal är slutet på hög nivå och centralmyndigheten i mottagarstaten p.g.a. problem i adoptionsverksamheten vill avsluta adoptionsarbetet, kan det leda till diplomatiska svårigheter.
- Om avtal sluts av regeringen eller på myndighetsnivå har inte de svenska adoptionsorganisationerna någon direkt insyn eller inflytande.

Nackdelar med bilaterala avtal *när ursprungslandet är anslutet till Haagkonventionen:*

- Om avtal inte förbättrar konventionens tillämpning kan det medföra problem vad gäller barnets rättigheter.
- Om länder i allt högre utsträckning avger en förklaring (i enlighet med artikel 25 Haagkonventionen) att de inte behöver erkänna adoptioner som har genomförts i enlighet med bilaterala avtal, ökar problemet att adoptioner inte erkänns automatiskt, något som är en av konventionens kärnor.

Nackdelar med bilaterala avtal *när ursprungslandet inte är anslutet till Haagkonventionen:*

- Om inte mottagarländer bedriver adoptionsverksamhet utifrån samma standarder och utgångspunkter kan det finnas en risk att barn från vissa ursprungsländer lämnas för adoption till sådana mottagarländer som accepterar en lägre etisk nivå i adoptionsverksamheten.
- Bilaterala avtal kan leda till att länder, om den politiska viljan saknas, tycker att sådana avtal är tillräckliga och låter bli att ansluta sig till Haagkonventionen.

²³ Artikel 8 - Rätt till skydd för privat- och familjeliv

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

- På internationell nivå är det bättre med en multilateral överenskommelse än med bilaterala avtal, eftersom en multilateral överenskommelse slår fast en gemensam standard.
- Haagkonventionen måste ses som en helhet. Därför blir det problematiskt om bara vissa delar av konventionen tas in i ettilateralt avtal (en problematik som också kan gälla när ursprungslandet är anslutet till konventionen).

Sammanfattningsvis har följande framkommit.

Bland de fördelar med bilaterala avtal som olika aktörer MIA har varit i kontakt med har lyft fram, och som det redogörs för i avsnittet ovan (avsnitt 10), finns att rättigheter för barn på olika sätt kan stärkas genom bilaterala avtal. I de kontakter som MIA har haft har det dock också lyfts fram att det finns många risker och nackdelar beträffande barnets rättigheter.

Bland annat har det från flera håll pekats på att bilaterala avtal kan cementera ett samarbete mellan länder, vilket gör att ett ursprungsland kan uppleva en press att lämna barn för adoption, och att internationella adoptioner då kan komma i fråga även om de inte är objektivt nödvändiga. Det kan bli mycket svårt för ett ursprungsland att komma bort från rollen som ursprungsland. Detta kan leda till att ursprungslandet inte i tillräcklig utsträckning undersöker vilka alternativa möjligheter till placering av barn det finns inom det egna landet, utan alltför snabbt kommer fram till beslut att barn kan adopteras internationellt. Detta innebär en påtaglig fara för barnets rättigheter.

Flera menar att det kan vara krångligt och såväl tids- som resurskrävande att ingå bilaterala avtal, liksom att förändra och avsluta sådana avtal. En särskild problematik som har lyfts fram gäller avtal som är slutna på regeringsnivå (eller annan hög nivå) och centralmyndigheten i mottagarstaten p.g.a. problem i adoptionsverksamheten vill avsluta adoptionssamarbetet.

En fråga som flera som MIA varit i kontakt med ställer sig är om vissa krav som rör återrapporter efter genomförd adoption kan innebära en konflikt med vissa rättigheter som tillkommer barnet. Vad gäller risken för att barnets personliga integritet åsidosätts har särskilt Europakonventionen nämnts.

Något som flera uppmärksammat är risken att länder som inte är anslutna till Haagkonventionen låter bli att ansluta sig till konventionen, om de i stället kan samarbeta inom ramen för bilaterala avtal. Om konventionen får en ännu bredare uppslutning än idag medför det att ännu fler länder åtar sig att bedriva adoptionsverksamhet utifrån samma standarder och utgångspunkter. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 12.

12. Funktionaliteten av 1993 års Haagkonvention

Haagkonventionens syfte är att skydda barn och deras familjer mot riskerna med illegala, ogiltiga eller illa förberedda adoptioner till utlandet, samt mot adoptioner till utlandet som är ”prematura”, dvs. som äger rum innan möjligheterna för ursprungsfamiljen att behålla sitt barn eller för barnet att få en permanent lösning i sitt ursprungsland har utretts tillräckligt. Konventionen innehåller regler som ska säkerställa att barnets bästa beaktas, regler om samarbete mellan staterna samt regler om att adoptioner som genomförs i enlighet med konventionen ska erkännas av övriga konventionsstater.

Genom konventionen delas ansvaret för adoptioner mellan barnets ursprungsland och landet där adoptanterna bor, mottagarlandet. Ursprungslandet ska bl.a. försäkra sig om att barnet är tillgängligt för internationell adoption, medan mottagarlandet ska ansvara bl.a. för att de presumtiva adoptivföräldrarna är lämpliga och att barnet får tillstånd att komma in i landet och stanna där permanent.

Bilaterala avtal mellan fördragsslutande stater är enligt artikel 39.2 tillåtna i syfte att förbättra tillämpningen av konventionen i staternas ömsesidiga förbindelser. Överenskommelserna får avvika endast från vissa närmare angivna artiklar.

För närvarande är 93 stater anslutna till konventionen.

Det finns en samsyn bland dem som MIA har haft kontakt med att anslutning till Haagkonventionen är att föredra framför bilaterala avtal och att de ursprungsstater som inte har gjort det bör uppmanas att ansluta sig till konventionen. MIA delar denna uppfattning.

Nedan följer en redogörelse för synpunkter som har framförts, vilka har bäring på funktionaliteten av Haagkonventionen. Till en del sammanfaller detta med synpunkter som har framförts rent övergripande på fördelar respektive nackdelar med bilaterala avtal, se avsnitt 10 och 11.

När det gäller bilaterala avtal *mellan stater som är anslutna till konventionen* har följande synpunkter framförts.

Fördelar:

- Konventionen utgör ett basramverk som kan behövas fyllas ut med mer preciserat innehåll, t.ex. angående förbudet mot finansiell vinning, avgifter, registrering av adoptionsorganisationer.
- Avtal kan behövas beträffande frågor som inte behandlas i konventionen, t.ex. uppföljningsrapporter.
- Ett avtal kan göra att adoptionsprocessen effektiviseras.
- Riktlinjer, manualer för samarbetet mellan vissa länder kan behövas.
- Ett avtal kan möjliggöra ett adoptionssamarbete.

Nackdelar:

- Det är allvarligt om avtal ingås för att tillgodose ”behov av barn” i mottagarländerna.
- Om avtal inte förbättrar tillämpningen av konventionen kan det uppstå problem beträffande barns rättigheter.
- Problem kan uppstå vad gäller automatiska erkännanden av adoptionsbeslut, som är ett av konventionens ändamål. För närvarande har 18 stater avgett förklaring enligt artikel 25 att staten inte ska vara tvungen att erkänna adoptioner som genomförts i enlighet med överenskommelser som ingåtts genom tillämpning av artikel 39.2. Risk finns att fler stater avger en sådan förklaring, vilket urholkar konventionens värde.
- På internationell nivå är det enklare och bättre med en multilateral överenskommelse eftersom alla då ska tillämpa samma standard.
- De artiklar som konventionen medger att man, i förbättrande syfte, får avvika från (art 14-16 och 18-21) är alla, utom art 21, generella. Det är svårt att se hur man skulle kunna avtala om dem i förbättrande syfte på ett verkningsfullt sätt.

- Det finns risk för att avtal sluts som i praktiken snarast försämrar tillämpningen av konventionen. Sådana avtal kan sägas strida mot internationell standard.

När det gäller bilaterala avtal *mellan stater där inte båda är anslutna till konventionen* är en del av de ovanstående argumenten också tillämpliga. Därutöver har följande synpunkter framförts.

Fördelar:

- Avtal med överenskomna procedurregler och krav kan medföra att adoptioner som genomförs håller högre standard än vad som annars skulle ha varit fallet, eventuellt kan man uppnå Haagstandard.
- Avtal kan vara ett effektivt sätt att bringa internationella adoptioner under offentlig kontroll utanför Haagkonventionssystemet.
- När ett land arbetar med att anpassa sig och tillträda Haagkonventionen kan det vara tänkbart med ett avtal under mellantiden.
- Avtal med ett eller några mottagarstater kan vara ett sätt att underlätta för ursprungsstater som avser att ansluta sig till konventionen. Om avtalen innehåller liknande procedurregler som Haagkonventionen kan dessa stater därigenom testa systemet som ett första steg mot att implementera konventionen.
- En del anser att även om konventionens bestämmelser bara delvis finns med i ett avtal, så kommer man ändå närmare konventionen och detta är ”bättre än inget alls” när det gäller somliga ursprungsländer, som står långt från en anslutning till Haagkonventionen.

Nackdelar:

- Om inte alla mottagarländer arbetar utifrån samma etiska standard finns det risk för att barn lämnas till sådana mottagarländer som accepterar avtal på en lägre etisk nivå. Det är allvarligt om sådana avtal ingås för att tillgodose ”behov av barn” i mottagarländerna, när antalet barn minskar från ursprungsländer som uppfyller Haagkonventionens krav och som visat beslutsamhet att hitta förebyggande och motverkande åtgärder inom det egna landet.
- Bilaterala avtal kan motverka syftet att förbättra det multilaterala samarbetet för skydd av barn.
- Avtal kan skraddarsys för att passa systemet i ursprungslandet (”non-Hague system”) och därför inte tillförsäkra samma skydd som Haagkonventionen.
- Om ursprungsstater ingår bilaterala avtal i stället för att ansluta sig till konventionen kan konventionen förlora sin ställning som internationell norm för internationella adoptioner.
- Man bör tillämpa samma standard beträffande såväl Haag-länder som icke Haag-länder (se rekommendationen från 2000 års specialkommission). Alla konventionens principer bör därför återspeglas i ett avtal. Eftersom konventionen måste ses som en helhet kan det innebära problem om man i ett avtal tar med bara vissa delar av konventionen. Detta kan innebära att adoptionsproceduren inte håller önskvärd standard.
- Ett avtal kan underminera konventionen. Det har därför framförts att man inte ska ingå några avtal med ursprungsstater som inte har anslutit sig till konventionen.
- En del länder vill av politiska skäl inte ansluta sig till konventionen utan föredrar avtal på sina egna villkor.
- Ett avtal kan vara ett sätt för ett land att snedda undan konventionen, att undvika att ansluta sig.

- Bilateral avtal kan medföra att det tar längre tid för ett land att ansluta sig till Haagkonventionen än vad det annars skulle ha gjort. Det har då inte samma politiska incitament att anpassa sin lagstiftning och sitt administrativa system och ansluta sig till Haagkonventionen.

En del av de som MIA har varit i kontakt har framfört att man inte anser att förekomsten av bilateral avtal riskerar att fördröja ursprungsstaters tillträde till konventionen.

MIA gör följande bedömning.

Internationella adoptioner ska ske under ordnade former, på ett rättssäkert sätt samt med barnets bästa och respekt för dess grundläggande rättigheter som främsta riktmärke. Haagkonventionen innehåller regler som möjliggör detta. Konventionen har fått mycket stor anslutning. De stater som ännu inte har gjort det bör uppmuntras att ansluta sig till konventionen, när de har anpassat sin lagstiftning och sitt administrativa system till konventionen. Detta är att föredra framför bilaterala överenskommelser.

Enligt MIA:s uppfattning är det angeläget att inte underminera Haagkonventionen, som har fått bred acceptans och utgör en internationell norm på adoptionsområdet. Tvärtom bör gemensamma ansträngningar göras för att upprätthålla konventionens ställning och förbättra dess tillämpning. Detta görs bäst genom multilateralt samarbete och informationsutbyte.

När ett ursprungsland som inte är anslutet till Haagkonventionen önskar ingå ett bilateralt avtal är det viktigt att ta reda på orsaken till att landet inte i stället ansluter sig till konventionen. Är det för att dess lagstiftning och administration inte motsvarar de grundläggande principerna i konventionen? Är det något i konventionen som man är negativ till och inte vill uppfylla?

MIA delar de tveksamheter som har framförts när det gäller nackdelar med att ingå avtal med icke-Haagländer. Avtal med icke-Haagländer kan utsätta barnet och dess rättigheter för risk. Först om mycket goda skäl framförs bör sådana avtal övervägas. Dessa bör då motsvara de grundläggande principerna i Haagkonventionen så att "Haagstandard" på adoptionerna uppnås.

Avtal som inte motsvarar eller rent av motverkar dessa principer, t.ex. genom att innehålla krav på ekonomiskt bistånd till ursprungsstaten, ska inte ingås.

Ett viktigt syfte med konventionen är att adoptioner som genomförs mellan konventionsstater i enlighet med konventionen ska erkännas automatiskt i övriga konventionsstater (jfr artikel 23).

Det är dock inte möjligt att i ett bilateralt avtal med ett ursprungsland, som inte har anslutit sig till konventionen, införa en bestämmelse om att adoptioner som har genomförts med stöd av avtalet ska erkännas i Sverige, eftersom detta kräver lagstiftning.

Det tycks ibland råda en missuppfattning att ett ursprungsland, som har anslutit sig till konventionen, måste samarbeta med och adoptera barn till alla mottagarländer (se t.ex. avsnitt 9). Så är givetvis inte fallet. Ursprungslandet kan välja att samarbeta med hur många eller hur få (om ens några) mottagarländer och adoptionsorganisationer som det själv anser vara lämpligt. Detta är en informationsfråga och det är angeläget att mottagarstater inte sätter press på ursprungsstater att få adoptera deras barn.

Syftet med adoptioner är att barn ska få föräldrar, inte att föräldrar ska få barn. Anledningen till att man överväger att ingå avtal bör därför vara att barn, som inte kan få föräldrar i sitt eget land, ska kunna få föräldrar i mottagarstaten. Avtal ska aldrig ingås för att tillgodose ”behov av barn” i mottagarstaterna.

När MIA har fört diskussioner med ursprungsländer som önskat bilaterala avtal har det visat sig att man kan komma ganska långt med tydlig information. MIA har vid flera tillfällen lämnat muntlig och skriftlig information till ursprungsländer om adoptionsverksamheten i Sverige och de svenska myndigheternas och adoptionsorganisationernas skyldigheter. Detta har lett till att de berörda länderna har varit nöjda med den information de har fått och i sitt adoptionsarbete avstått från sin önskan att ingå bilaterala avtal med Sverige.

Till exempel kan ursprungsländer i ett avtal önska få reglerat/klarlagt vilka myndigheter i mottagarlandet som har ansvar för olika delar av adoptionsprocessen. För Sveriges del regleras sådana frågor i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (inkorporeringslagen). I lagen anges vilken myndighet som är centralmyndighet enligt konventionen (MIA) och myndighetens ansvarsområden. Vidare anges socialnämndernas och de auktoriserade adoptionsorganisationernas uppgifter. Migrationsverkets och Skatteverkets uppgifter framgår av annan lagstiftning.

Även annan lagstiftning har betydelse för ursprungsländernas uppfattning av Sverige som mottagarland, t.ex. föräldrabalken, lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA), lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, förordningen (2007:1020) med instruktion för MIA, socialtjänstlagen (2001:453), socialförsäkringsbalken och lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. I Sverige tillämpas samma system oavsett om ursprungslandet har anslutit sig till Haagkonventionen eller inte.

Också andra frågor kan regleras i lagstiftning i ursprungsstaterna eller i mottagarstaterna, t.ex. avgifter, auktorisationskrav och registrering av adoptionsorganisationer.

När en fråga är reglerad i lag finns ingen möjlighet att träffa ett bilateralt avtal om samma fråga. Däremot är det viktigt med tydlig information gentemot ursprungsländerna.

Haagkonventionen utgör ett basramverk med minimistandarder. Detta gör att den kan behöva fyllas ut med mer preciserat innehåll. I Sverige sker adoptionsförmedlingen av adoptionsorganisationer som har blivit auktoriserade av MIA. Organisationerna har ofta avtal med sina utländska samarbetspartner angående hur det praktiska förmedlingsarbetet ska gå till m.m. I de flesta fall är detta tillräckligt för ursprungsstaterna.

När ett ursprungsland, som är anslutet till Haagkonventionen, önskar ingå ett bilateralt avtal är det naturligtvis viktigt att ta reda på orsaken till detta. Om syftet är att förbättra tillämpningen av konventionen bör ett avtal kunna övervägas, men det är då viktigt att inte avvika från andra än de angivna bestämmelserna (artiklarna 14-16 och 18-21) och då endast i förbättrande syfte.

Sådana avtal som i praktiken innebär en försämring av tillämpningen av konventionen ska inte förekomma. Avtal som endast är en upprekning av inne-

hållet i konventionen bör undvikas, men avtal beträffande frågor som inte regleras i konventionen bör kunna övervägas. Vid bedömningen av om det är lämpligt att ingå ett avtal bör man göra en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter i adoptionsarbetet med landet i fråga. Främsta fokus måste alltid ligga på att barnets rättigheter, ur olika aspekter, säkerställs.

När det gäller frågor om bilaterala avtal med ursprungsländer anser MIA generellt att samråd med andra mottagarländer bör ske, så att alla så långt det är möjligt arbetar utifrån samma etiska standard. Om många stater har liknande inställning när det gäller lämpligheten av avtal över huvud taget eller beträffande specifika frågor kan det leda till att konventionens ställning upprätthålls och att ännu fler stater ansluter sig till konventionen. I annat fall finns risk för att konventionens funktionalitet försämras.

13. Diplomatiska konsekvenser

1993 års Haagkonvention gäller sedan 1997 som lag i Sverige. Adoptionsförmedling till Sverige sker både från sådana länder som har anslutit sig till Haagkonventionen och från sådana som inte har gjort det. Förutsättningarna för att en svensk adoptionsorganisation ska få auktorisation att förmedla adoptioner från ett annat land framgår av 6 a § lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA).

Enligt MIA:s uppfattning har vi från svensk sida inte anledning att ta initiativ till bilaterala avtal om internationella adoptioner, utan samarbete enligt Haagkonventionen är att föredra. Denna inställning delas av de mottagarstater MIA har varit i kontakt med. Konventionen ska ses som en helhet och den innebär att alla stater ska tillämpa samma standard. Se vidare MIA:s bedömning i avsnitt 12 angående funktionaliteten av Haagkonventionen.

När ursprungsstaterna tar initiativ till bilaterala avtal är det viktigt att ta reda på orsaken till detta och varför staten, om den inte redan har gjort det, inte ansluter sig till Haagkonventionen. Såsom också har framhållits i avsnittet kan man lösa många frågor genom att ge tydlig information.

Den aktuella landenheten på Utrikesdepartementet bör konsulteras för att man ska få närmare information om det land det gäller för att kunna ta ställning till lämpligheten av avtal i det enskilda fallet. Samråd bör även ske med andra berörda svenska myndigheter men även med centralmyndigheter i andra mottagarländer.

Bilaterala avtal innehåller ofta en bestämmelse om att samråd mellan de båda staterna ska ske med jämna mellanrum för att utvärdera avtalets funktionalitet. Detta är ett viktigt instrument för att samarbetet ska fungera bra och för att lösa eventuella problem. Vidare finns bestämmelser om hur ändringar i avtalet ska ske och hur avtalet kan sägas upp. Det kan innebära ett tidsödande arbete om behov av ändring av ett avtal uppstår.

När ett avtal sägs upp kan det finnas ett antal pågående adoptionsärenden. Det kan då uppstå svåra etiska problem beträffande hur och om dessa ärenden ska slutföras. Även diplomatiska problem kan uppstå i en sådan situation, beroende på staternas inställning till att adoptionsarbetet avbryts. Detta kan drabba barnen och deras tilltänkta adoptivföräldrar.

Om ett bilateralt avtal har ingåtts av regeringen kan en delikat situation uppstå om MIA finner att förutsättningarna för en adoptionsorganisations auktorisationsökan inte är uppfyllda med hänsyn till förhållandena i det aktuella landet eller om MIA av samma anledning överväger att återkalla en gällande auktorisation, kanske med kort varsel. Innan ett beslut fattas bör normalt diskussioner ha förts med det aktuella landet för att uppnå en lösning. MIA är självständigt i sin myndighetsutövning, men MIA:s beslut kan få konsekvenser i förhållande till det aktuella landet. Regeringen kan då också behöva ta ställning till om avtalet ska sägas upp.

Om det i motsvarande situation i stället är MIA som har ingått det bilaterala avtalet kan konsekvenserna måhända bli mindre.

När det över huvud taget inte finns något bilateralt avtal med landet i fråga kan ett beslut, där MIA återkallar en gällande auktorisation eller inte bifaller en auktorisationsansökan, möjligen uppfattas som mindre negativt.

14. Organisatoriska och administrativa konsekvenser

Bilaterala avtal om internationella adoptioner med ursprungsländer kan ingås av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen) eller av MIA eller annan myndighet efter bemyndigande från regeringen (10 kap. 2 § regeringsformen), se vidare avsnitt 5. Detta gäller avtal med både Haagländer och icke-Haagländer.

I avsnitt 8 har redogjorts för att när det gäller avtal, som mottagarstater har ingått med ursprungsstater när dessa inte var anslutna till Haagkonventionen, har de flesta ingåtts av mottagarstaternas regering eller parlament. Det förekommer också att centralmyndigheten, efter delegation av regeringen, har ingått sådana avtal. Avtal med ursprungsstater som har ingåtts när dessa var anslutna till Haagkonventionen har oftast ingåtts av mottagarstaternas centralmyndigheter, men det förekommer också att avtalen har ingåtts av regeringen eller parlamentet.

Vid de kontakter MIA haft med adoptionsorganisationerna har dessa framhållit att man anser att det är lämpligast att det är MIA som ingår eventuella bilaterala avtal. Enligt deras uppfattning är önskemålet från utlandet att dessa vill ha en effektiv motpart med expertkunskap, vilket de anser att centralmyndigheten har.

Även de adopterades organisationer anser att det är lämpligast att det är MIA som ingår eventuella avtal för svensk räkning. De anser att MIA har god kunskap inom adoptionsområdet, är neutral och är en tydlig motpart till ursprungsländernas myndigheter.

MIA gör följande bedömning.

Bilaterala avtal med ursprungsstater, som inte har anslutit sig till Haagkonventionen, kräver en betydligt mer omfattande reglering än avtal med Haagstater. I princip behövs en lika heltäckande reglering som Haagkonventionen. För svenskt vidkommande skulle därför sådana avtal beröra flera myndigheters ansvarsområden såsom MIA, Socialstyrelsen, Migrationsverket, svenska ambassader, Skatteverket, liksom adoptionsorganisationernas verksamhet.

Enligt MIA:s uppfattning torde det av dessa skäl vara lämpligast att eventuella avtal med ursprungsstater som inte har anslutit sig till Haagkonventionen

ingås på regeringsnivå. MIA och andra myndigheter måste givetvis biträda Regeringskansliet i detta arbete.

När det gäller avtal med ursprungsstater, som ingås när dessa är anslutna till Haagkonventionen, är situationen annorlunda. Man har då konventionen som en bas i sitt adoptionssamarbete. Avtal får enligt artikel 39.2 ingås enbart i syfte att förbättra tillämpningen av konventionen och avvikelser får ske endast från vissa artiklar. Eventuella avtal med Haagländer borde då vara betydligt mindre i omfattning och avse enbart vissa specifika frågor. Förhandlingar om avtal torde oftast kunna skötas i huvudsak mellan de båda staternas centralmyndigheter. Om frågor behandlas som i Sverige ligger under någon annan myndighets ansvarsområde, måste naturligtvis denna myndighet också involveras i diskussionerna inför avtal. Som ett exempel kan nämnas att om ansvarsområdet för socialnämnderna är uppe för diskussion måste Socialstyrelsen involveras.

Av dessa skäl kan det övervägas om det är lämpligast att eventuella avtal med ursprungsstater, som har anslutit sig till Haagkonventionen, ingås av MIA som centralmyndighet i Sverige efter bemyndigande från regeringen.

En komplikation är dock att MIA är den myndighet som auktoriserar de svenska adoptionsorganisationerna att förmedla adoptioner från ett visst land och i förekommande fall återkallar auktorisationen. MIA utövar också tillsyn över organisationernas verksamhet med adoptionsförmedling. Fråga är då om det är lämpligt att MIA också förhandlar med och eventuellt ingår avtal med ett ursprungsland.

Bilaterala avtal innehåller ofta en bestämmelse om att samråd mellan staterna ska ske med jämna mellanrum för att utvärdera avtalets funktionalitet. Detta är ett viktigt instrument för att samarbetet ska fungera bra och för att lösa eventuella problem. Om problem uppstår i adoptionssamarbetet bör diskussioner föras med det aktuella landet för att uppnå en lösning. Det kan innebära ett tidsödande arbete om behov av ändring av ett avtal uppstår. Som en sista utväg kan avtalet sägas upp.

Enligt MIA:s bedömning hindrar inte ett eventuellt avtal ingånget av MIA att MIA gör en fristående bedömning av om förutsättningarna för, eller återkallelse av, auktorisation är uppfyllda. Dessa beslut kan behöva fattas oavsett om diskussioner beträffande avtalet pågår. Ett beslut av MIA att inte bevilja eller att återkalla en auktorisation kan överklagas av adoptionsorganisationen till Förvaltningsrätten. Det förhållandet, att det finns ett bilateralt avtal, innebär inte att en svensk adoptionsorganisation måste förmedla adoptioner från landet i fråga.

MIA bedömer sammanfattningsvis att det oftast torde vara lämpligast att eventuella avtal med ursprungsstater, som har anslutit sig till Haagkonventionen, ingås av MIA som centralmyndighet i Sverige efter bemyndigande från regeringen. Om avtalet omfattar enbart frågor som ligger under annan myndighets ansvarsområde bör dock den myndigheten, efter bemyndigande från regeringen och i nära samråd med MIA, ingå avtalet.

Oavsett om det är regeringen, MIA eller annan myndighet som är aktuell som avtalspart är avtalsförhandlingar tidsödande. Politiska bedömningar behöver göras av om det är lämpligt att ingå ett bilateralt avtal om internationella adoptioner med ett visst land. Flera olika personalkategorier behöver analysera innehållet i avtalet, särskilt vad avser konsekvenserna för barnets rättig-

heter. Resor till det aktuella landet kan behöva göras i samband med avtalsdiskussioner, vid uppföljning, eventuell ändring och uppsägning av avtalet. Besök i Sverige av företrädare för ursprungslandet torde äga rum. Även samråd med andra mottagarstater bör komma till stånd.

När det blir aktuellt att inleda förhandlingar måste man tänka på vilka åtgärder som kan komma att behövas på nationell svensk nivå, exempelvis lagstiftning, för att genomföra avtalet²⁴. Det är dock svårt att föreställa sig att svensk lagstiftning skulle anpassas enbart för att kunna ingå avtal med ett enda ursprungsland. I sådana situationer ligger det nog närmast till hands att inte ingå något avtal med landet i fråga.

När ett avtal sägs upp kan det finnas ett antal pågående adoptionsärenden. Det tar tid och uppstår svåra etiska problem att hantera frågor angående hur och om sådana ärenden ska slutföras.

Som det är nu har adoptionsorganisationerna oftast avtal med sina utländska samarbetspartner angående den praktiska hanteringen av adoptionssamarbetet m.m. Även om Sverige ingår avtal med ett ursprungsland torde adoptionsorganisationerna behöva egna avtal.

15. Ekonomiska konsekvenser

Som framgår av avsnitt 14 kräver diskussioner och förhandlingar om bilaterala avtal omfattande arbete av personal inom Regeringskansliet och/eller på svenska myndigheter, framför allt MIA. Tidsåtgången för detta arbete är beroende av om det gäller ursprungsländer som har respektive inte har anslutit sig till Haagkonventionen. Vidare är det beroende av hur omfattande reglering som önskas.

Personalkostnader kommer således att uppstå i samband med avtalsdiskussioner och förhandlingar, vid regelbundna möten som är brukliga för uppföljning av ingångna avtal samt i samband med eventuella ändringar och uppsägning av avtalen.

Vidare uppstår kostnader för resor till det aktuella ursprungslandet för att sammanträffa med berörda myndigheter m.fl. Kostnaden för sådana resor är naturligtvis beroende av var i världen det aktuella landet är beläget och hur många resor som måste göras. Antalet resor torde vara beroende av hur omfattande eller vilka frågor som är aktuella för ett avtal.

Därutöver kan förväntas att ursprungslandets företrädare önskar besöka Sverige för att sammanträffa med olika myndigheter såsom Regeringskansliet, MIA, Socialstyrelsen, någon socialnämnd, domstol samt adoptionsorganisationer. Vid MIA:s kontakter med andra mottagarstater har det framkommit att ursprungsländer har önskat att mottagarstaterna ska stå för sådana reskostnader. MIA har inte bekostat besök som ursprungsstaters företrädare har gjort i Sverige, men har tagit emot besöken och ibland bjudit på lunch.

Som framgår av beskrivningen kan arbetsinsatserna och kostnaderna komma att variera avsevärt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, varför det inte är möjligt att ange någon specifik kostnad för ingående och vidmakthållande av ett bilateralt avtal. Det går inte heller att i förväg uppskatta hur

²⁴ Ds 2007:25 Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser, sid. 9-17

många avtalsförhandlingar som kan bli aktuella eller när i tiden sådana kan äga rum.

Under perioder då avtalsförhandlingar kan komma att pågå kan det kräva omfattande insatser av MIA:s personal. Vid sådana situationer, som kan uppstå med relativt kort varsel och inte alltid vara möjliga att förutse, kan MIA behöva ekonomiskt tillskott för extra personal. I annat fall kan andra arbetsuppgifter behöva prioriteras bort, vilket kan gå ut över MIA:s övriga verksamhet. Avtalsförhandlingar påverkar således MIA:s budget.

Beroende på vilka frågor som ursprungsstaterna önskar reglera kan det också uppstå kostnader för åtaganden som Sverige gör.

Som exempel kan nämnas uppföljningsrapporter som barnens företrädare i utlandet vill ha för att få kännedom om hur det går för barnen då de vistas i sin familj. Oftast rör det sig om flera rapporter under en viss tidsperiod (ibland ända till dess barnet fyller 18 år), och många vill att rapporterna, eller en del av dem, skrivs av handläggare inom socialtjänsten. Ursprungsländerna kan också önska att det i rapporten ska ingå utlåtande från barnläkare eller BVC om barnets hälsotillstånd. Det är oftast den handläggare som gjorde medgivandeutredningen som skriver uppföljningsrapporten tillsammans med adoptivföräldrarna. Det behövs inget beslut av socialnämnden för detta. Adoptivföräldrarna bekostar översättningen av rapporterna och sänder därefter dem (ofta med hjälp av adoptionsorganisationerna) till barnens ursprungsländer²⁵.

Det finns emellertid ingen svensk lagreglering kring uppföljningsrapporteringen, dvs. ingen laglig skyldighet för socialtjänsten att ställa samman sådana rapporter, utan detta bygger på ett frivilligt åtagande från socialtjänstens sida. Det finns emellertid goda skäl för socialtjänsten att skriva uppföljningsrapporter. Exempelvis är det ett bra tillfälle att följa upp hur adoptionen har gått och om adoptivfamiljen behöver stöd och hjälp.

Det finns inte heller någon lagstadgad skyldighet för adoptivföräldrar att skicka uppföljningsrapporter, detta bygger på ett frivilligt åtagande de gör när de väljer att adoptera från ett visst land.

Om ett bilateralt avtal skulle ingås mellan Sverige och ett ursprungsland med en skyldighet för socialtjänsten att skriva uppföljningsrapporter skulle detta innebära ett utökat åtagande för socialtjänsten, vilket förutom ökade kostnader torde kräva lagstiftning. Möjligen kan man i stället tänka sig att det även i en sådan situation är frivilligt för socialtjänsten att skriva uppföljningsrapporter och att det inte är möjligt för adoptivsökande att adoptera från landet ifråga om inte socialtjänsten åtagit sig att medverka i rapportskrivandet.

Socialstyrelsen har uppgett att det tar cirka en dag att skriva en uppföljningsrapport för en socialsekreterare som är van att hantera dessa frågor. Arbetskostnaden för att skriva en sådan rapport kan uppskattas till cirka 2200 – 2500 kr. För en mindre van socialsekreterare tar det längre tid.

Socialstyrelsen har vidare uppgett att om man avser att sluta avtal som går längre än innehållet i Socialstyrelsens ovan nämnda Handbok och Allmänna Råd om socialnämndernas handläggning av ärenden om adoption²⁶, kommer

²⁵ Se vidare Socialstyrelsen: Adoption. Handbok för socialtjänstens handläggning av internationella och nationella adoptioner, 2014, sid. 149-150

²⁶ SOSFS 2008:8

det att uppstå kostnader för Socialstyrelsen för att revidera Handboken och de Allmänna Råden. Det kan dock vara svårt att anpassa sig till krav från ett enda ursprungsland.

Adoptionsorganisationerna har framfört att under den tid som processen pågår när ett ursprungsland begärt bilateral avtal riskerar organisationerna ekonomisk förlust. Detta är särskilt märkbart när det gäller ett land, där adoptionsorganisationerna har pågående förmedlingsverksamhet, som begär ett bilateralt avtal för att verksamheten ska kunna fortsätta. Det blir ofta då inte möjligt att förmedla adoptioner, men organisationerna behöver ändå fortsätta med sin löpande verksamhet gentemot landet i fråga. Resor och arbetstid då man i möten osv. hanterar avtalsfrågan kostar också. Vid sidan av de rent ekonomiska konsekvenserna kan också psyko-sociala konsekvenser uppstå. Adoptionssökande, som har pågående ärenden i landet eller som står i kö, blir givetvis oroliga. Förutom den påfrestning det innebär för dem, kan det också krävas att vissa verksamheter som t.ex. socialtjänst och hälso- och sjukvård behöver ta av sina resurser för att hantera denna oro.

16. MIA:s överväganden

Det har under senare år från olika håll gjorts gällande att det har blivit allt vanligare att ursprungsstater begär att bilaterala avtal ska ingås mellan ursprungsstat och mottagarstat. Detta gäller såväl ursprungsstater som har anslutit sig till Haagkonventionen som sådana som inte har gjort det. I de kontakter MIA har haft med olika centralmyndigheter och organisationer m.m. är emellertid uppfattningen splittrad i denna fråga. När det gäller mottagarstaternas centralmyndigheter har vissa inte upplevt något ökat krav på bilaterala avtal, medan andra har gjort det.

Den faktiska förekomsten av bilaterala avtal, bland de mottagarstater som MIA har varit i kontakt med, är inte så omfattande. Detta kan ha att göra med vilka stater man samarbetar med. De ursprungsstater som önskar bilaterala avtal ligger i olika världsdelar och de har olika skäl för sin begäran.

MIA ser att det finns möjliga fördelar med bilaterala avtal i och med att adoptionsprocessen kan förtydligas och effektiviseras. Ett tätare samarbete och utbyte av information mellan myndigheter i mottagar- och ursprungsland kan vara andra positiva effekter. Det finns också möjlighet att barnets rättigheter kan stärkas genom avtal. Adoptioner som kommer till stånd som en följd av bilaterala avtal kan gagna barn som är i behov av alternativ placering i form av internationell adoption, när alternativet är att dessa barn annars inte skulle ha fått möjligheten att leva i en familj. En avtalsdiskussion kan vidare innebära möjligheter för Sverige som mottagarland att ställa krav som stärker barnets rättigheter. Det kan exempelvis gälla förberedelsen av barnet och frågor som underlättar för barnet att söka sitt ursprung. MIA har inte fått några uppgifter som tyder på att denna typ av frågor i praktiken ingått i ingångna avtal eller varit uppe för diskussion. Detta bör emellertid inte hindra att Sverige för in sådana frågor i en eventuell avtalsdiskussion.

MIA ser dock att det också finns nackdelar med bilaterala avtal. Det finns en påtaglig risk för att bilaterala avtal kan cementera ett samarbete mellan länder. Detta kan göra att ett ursprungsland kan uppleva en press att lämna barn för adoption. Om detta riskerar att leda till att biologiska föräldrar inte får det stöd de annars hade fått för att kunna behålla sitt barn eller att subsidiaritets-

principen²⁷, som är mycket tydligt uttryckt i både barnkonventionen och Haagkonventionen, inte tas på tillräckligt stort allvar i ursprungslandet, innebär det risker för barnets och dess biologiska föräldrars rättigheter. I de situationer då mycket små barn adopteras internationellt kan det enligt MIA:s uppfattning särskilt ifrågasättas om det funnits tillräcklig tid att undersöka barnets bakgrund och möjligheterna till nationell adoption. Det kan bli mycket svårt för ett ursprungsland att komma bort från rollen som ursprungsland. Om syftet med avtal rentav är att tillgodose behovet av barn i mottagarländerna är detta mycket allvarligt. Enligt MIA:s bedömning innebär detta en påtaglig fara för barnets rättigheter liksom dess biologiska föräldrars rättigheter.

Ett av de grundläggande syftena med 1993 års Haagkonvention är att stärka barnets rättigheter i den internationella adoptionsprocessen. Enligt MIA:s uppfattning är det angeläget att inte underminera Haagkonventionen, som har fått bred acceptans och utgör en internationell norm på adoptionsområdet. Tvärtom bör gemensamma ansträngningar göras för att upprätthålla konventionens ställning och förbättra dess tillämpning. Detta görs bäst genom multilateralt samarbete och informationsutbyte. De stater som ännu inte har gjort det bör uppmuntras att ansluta sig till konventionen, när de har anpassat sin lagstiftning och sitt administrativa system till konventionen. Detta är enligt MIA:s mening att föredra framför bilaterala överenskommelser. Om konventionen får en ännu bredare uppslutning än idag medför det att ännu fler länder åtar sig att bedriva adoptionsverksamhet med samma standarder och utifrån det barnrättsperspektiv som kommer till uttryck i konventionen. En sådan utveckling bör uppmuntras.

Flera har pekat på att bilaterala avtal med icke-Haagländer om hur adoptioner ska gå till trots allt medför ett visst mått av säkerhet. MIA ställer sig dock mycket tveksam till om man kan uppnå tillräcklig säkerhet genom ett bilateralt avtal.

När ett ursprungsland som inte är anslutet till Haagkonventionen önskar ingå ett bilateralt avtal är det viktigt att ta reda på orsaken till att landet inte i stället ansluter sig till konventionen. Är det för att dess lagstiftning och administration inte motsvarar de grundläggande principerna i konventionen? Är det något i konventionen som man är negativ till och inte vill uppfylla? Ur en internationell synvinkel finns det risk att stater som inte är anslutna till Haagkonventionen låter bli att ansluta sig om de i stället kan samarbeta inom ramen för bilaterala avtal som är anpassade efter förhållandena i det egna landet. Det finns emellertid en fara för att avtalen inte tillförsäkrar barnet, biologiska föräldrar och adoptivföräldrar samma skydd som bestämmelserna i Haagkonventionen. Det finns också en risk för att avtalen inte är heltäckande eller tillräckligt detaljerade för att täcka alla förutsättningar för att adoptionsproceduren ska hålla önskvärd standard. Enligt MIA:s uppfattning finns det en beaktansvärd fara att Haagkonventionens funktionalitet undermineras om Sverige och andra mottagländer ingår sådana bilaterala avtal. Sverige bör inte vara del i en sådan utveckling.

MIA delar alltså de farhågor som har framförts när det gäller nackdelar med att ingå avtal med icke-Haagländer. Avtal med icke-Haagländer kan utsätta barnet och dess rättigheter för risk. Först om mycket starka skäl föreligger bör avtal med icke-Haagländer övervägas. Ett avtal bör då motsvara de grundläggande principerna i Haagkonventionen så att en adoptionsprocedur som når

²⁷ Subsidiaritetsprincipen innebär att barn som inte kan tas om hand av sin biologiska familj ska ges en lämplig familj i sitt ursprungsland. Först om detta inte är möjligt kan internationell adoption komma i fråga.

upp till samma standard och liknar Haagkonventionen uppnås. Sverige och andra mottagarländer som är anslutna till Haagkonventionen har en etisk skyldighet att tillförsäkra barn från icke-Haagländer samma rättsliga skydd som barn från Haagländer. Detta ligger i linje med rekommendationen från 2000 års specialkommission i Haag att tillämpa samma standard och skyddsmekanismer på adoptioner från såväl Haagländer som icke-Haagländer. Det är enligt MIA:s uppfattning olämpligt att ingå avtal som inte motsvarar eller rentav motverkar dessa principer, t.ex. genom att innehålla krav på ekonomiskt bistånd till ursprungsstaten.

När det gäller eventuella bilaterala avtal med ursprungsländer som har anslutit sig till Haagkonventionen kan dock situationen vara en annan. Haagkonventionen utgör ett basramverk med minimistandarder. Detta gör att den kan behöva fyllas ut med mer preciserat innehåll. I de flesta fall är det tillräckligt och lämpligast att detta regleras i avtal mellan de svenska adoptionsorganisationerna och deras utländska samarbetspartner angående hur det praktiska förmedlingsarbetet ska gå till. I andra fall anser MIA att bilaterala avtal kan övervägas i syfte att förbättra tillämpningen av konventionen (jfr. artikel 39.2). Det är då viktigt att inte avvika från andra än de angivna bestämmelserna (artiklarna 14-16 och 18-21) och då endast i förbättrande syfte. MIA anser vidare att avtal med Haagländer beträffande frågor som inte regleras i konventionen bör kunna övervägas under förutsättning att de grundläggande syftena med konventionen respekteras.

I en situation där en Haagkonventionsansluten ursprungsstat önskar ett avtal med samma innehåll som konventionen bör man fråga sig hur ett sådant avtal förbättrar tillämpningen av konventionen i de ömsesidiga förbindelserna mellan Sverige och det andra landet. En del frågor, där avtal efterfrågas, regleras i ursprungs- eller mottagarlandets lagstiftning. I en sådan situation bör det i stället vara fråga om att informera om respektive lands lagstiftning m.m. MIA har vid flera tillfällen lämnat muntlig och skriftlig information till ursprungsländer om adoptionsverksamheten i Sverige och de svenska myndigheternas och adoptionsorganisationernas skyldigheter. Detta har lett till att de berörda länderna har varit nöjda med den information de har fått och i sitt adoptionsarbete avstått från sin önskan att ingå bilaterala avtal med Sverige. MIA har även alltid framhållit att ursprungsländerna har rätt att själva välja vilka eller hur många (om ens några) mottagarländer och adoptionsorganisationer de vill samarbeta med. Detta gäller också stater som inte har anslutit sig till konventionen.

Om ett bilateralt avtal ska övervägas i förhållande till någon ursprungsstat, oavsett om den är ansluten till Haagkonventionen eller ej, bör man enligt MIA:s uppfattning göra en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter i adoptionsarbetet med landet i fråga. En individuell bedömning måste alltså göras. Främsta fokus måste alltid ligga på konsekvenserna för barn och barnets rättigheter ur olika aspekter. Syftet med adoption är att barn ska få föräldrar, inte att föräldrar ska få barn.

Utgångspunkten för att överväga att ingå avtal bör därför vara att barn, som inte kan få föräldrar i sitt eget land, ska kunna få föräldrar i mottagarstaten. Avtal ska aldrig ingås för att tillgodose behov av barn i mottagarstaterna. Det finns flera andra frågor som är relevanta i en situation då ett bilateralt avtal övervägs. En sådan kan vara barnets rätt och möjlighet att komma till tals i adoptionsprocessen och få möjlighet att på bästa sätt förbereda sig inför en adoption. En annan är frågan om möjligheten för barn att i en framtid lättare kunna söka efter sitt ursprung. Det är naturligtvis också angeläget att

fundera på om ett avtal kan få konsekvenser för barn i allmänhet i det ursprungsland som man för diskussioner med men även för barnen i ett framtida mottagarland om särskilda åtaganden görs. När det gäller innehållet i en del avtalsförslag kan vissa krav som rör uppföljningsrapporter efter genomförd adoption vara så långtgående att de kan innebära en konflikt med rättigheter som tillkommer barnet. Vad gäller risken för att barnets personliga integritet åsidosätts bör Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna beaktas.

De svenska adoptionsorganisationerna har konstaterat att ett bilateralt avtal ibland kan vara en förutsättning för att en organisation alls ska kunna arbeta i vissa ursprungsländer. För att ett avtal över huvud taget bör övervägas måste det emellertid krävas att ursprungslandet har en rättssäker adoptionsprocess. Detta bör motsvara de krav som ställs enligt 6 a § LIA för att en svensk adoptionsorganisation ska få auktorisation att arbeta med internationell adoptionsförmedling från landet i fråga. Om ett ursprungsland i ett avtal försöker kompensera grundläggande brister finns det risk för rättsosäkra adoptioner. I sådana situationer är det olämpligt med bilaterala avtal.

Det kan förväntas att enbart stater, som en svensk adoptionsorganisation redan förmedlar adoptioner från eller vill börja adoptionsarbete med, väcker frågan om att ingå ett bilateralt avtal. Organisationen kan då förväntas bidra med underlag för beslut i avtalsfrågan. Det är mindre troligt att en stat, som ingen svensk adoptionsorganisation har samarbete med, vänder sig direkt till Sverige med önskan om att ingå ett bilateralt avtal. För att vi från svensk sida över huvud taget ska överväga en sådan förfrågan bör det först klargöras om det finns något intresse från en svensk adoptionsorganisation att börja förmedla adoptioner från detta land. Med den ordning som finns i Sverige är det adoptionsorganisationerna, inte MIA, som tar initiativ till från vilka länder de önskar förmedla internationella adoptioner.

När det gäller frågor om bilaterala avtal med ursprungsländer anser MIA generellt att samråd med andra mottagarländer bör ske, så att alla så långt det är möjligt arbetar utifrån samma etiska standard. Om många stater har liknande inställning när det gäller lämpligheten av avtal över huvud taget eller beträffande specifika frågor kan det leda till att Haagkonventionens ställning upprätthålls och att ännu fler stater ansluter sig till konventionen. I annat fall finns risk för att såväl konventionens funktionalitet som den etiska standarden beträffande internationella adoptioner försämras, vilket skulle få konsekvenser ur såväl ett internationellt som svenskt perspektiv.

Avtal som regeringen ingår med ett ursprungsland som har anslutit sig till Haagkonventionen är avtal enligt artikel 39.2 Haagkonventionen. Beroende på innehållet i avtalet kan även lagstiftningsåtgärder behövas, vilket kräver riksdagens medverkan. För att MIA ska kunna ingå internationella avtal krävs ett bemyndigande från regeringen. Det finns inte något sådant generellt bemyndigande i MIA:s instruktion utan det måste fattas ett särskilt regeringsbeslut i varje enskilt fall.

Ett bilateralt avtal med internationellt (motsatt civilrättsligt) innehåll som sluts av MIA eller en annan svensk myndighet efter bemyndigande av regeringen med en ursprungsstat som också är ansluten till Haagkonventionen är alltså ett avtal enligt artikel 39.2.

Behörigheten att ingå bilaterala avtal med stater som inte har anslutit sig till Haagkonventionen är densamma som nyss beskrivits. Det innebär alltså att det

är regeringen som ingår sådana avtal eller MIA (eller annan myndighet) med regeringens bemyndigande.

Enligt MIA:s uppfattning torde det vara lämpligast att eventuella avtal med ursprungstater som inte har anslutit sig till Haagkonventionen ingås på regeringsnivå eftersom sådana avtal kräver en betydligt mer omfattande reglering än avtal med Haagstater. I princip behövs en lika heltäckande reglering som Haagkonventionen. För svenskt vidkommande skulle sådana avtal beröra flera myndigheters ansvarsområden.

Eventuella avtal med stater som har anslutit sig till Haagkonventionen borde vara betydligt mindre i omfattning och avse enbart vissa specifika frågor, eftersom man då har konventionen som en bas i sitt adoptionssamarbete. Förhandlingar om avtal torde oftast kunna skötas i huvudsak mellan de båda staternas centralmyndigheter. Även andra myndigheter kan dock behöva involveras om frågor som ligger under deras ansvarsområden berörs. Exempelvis kan Socialstyrelsen vara en sådan myndighet. Av dessa skäl kan det övervägas om det är lämpligast att eventuella avtal med ursprungstater, som har anslutit sig till Haagkonventionen, ingås av MIA som centralmyndighet i Sverige efter bemyndigande från regeringen.

En komplikation är dock att MIA är den myndighet som auktoriserar de svenska adoptionsorganisationerna att förmedla adoptioner från ett visst land och i förekommande fall återkallar auktorisationen. MIA utövar också tillsyn över organisationernas verksamhet med adoptionsförmedling. Fråga är då om det är lämpligt att MIA också förhandlar med och eventuellt ingår avtal med ett ursprungsland.

Enligt MIA:s bedömning hindrar inte ett eventuellt avtal ingånget av MIA att MIA gör en fristående bedömning av om förutsättningarna för, eller återkallelse av, auktorisation är uppfyllda. Dessa beslut kan behöva fattas oavsett om diskussioner beträffande avtalet pågår. Ett beslut av MIA att inte bevilja eller att återkalla en auktorisation kan överklagas av den berörda adoptionsorganisationen till Förvaltningsrätten. Det förhållandet, att det finns ett bilateralt avtal, innebär inte att en svensk adoptionsorganisation måste förmedla adoptioner från landet i fråga.

MIA bedömer sammanfattningsvis att det oftast torde vara lämpligast att eventuella avtal med ursprungstater, som har anslutit sig till Haagkonventionen, ingås av MIA som centralmyndighet i Sverige efter bemyndigande från regeringen. Om avtalet omfattar enbart frågor som ligger under annan myndighets ansvarsområde bör dock den myndigheten, efter bemyndigande från regeringen och i nära samråd med MIA, ingå avtalet.

Adoptionsorganisationerna har framhållit att de anser att det är viktigt att det från svensk sida finns en beredskap för att ingå bilaterala avtal. De har uppgett att de känner av den internationella konkurrenssituationen och vill få stöd från staten genom att staten ingår bilaterala avtal. Detta kan vara avgörande för om en svensk organisation alls ska få möjlighet att förmedla adoptioner från ett visst land. De anser också att det är angeläget att processen att ingå avtal inte tar så lång tid.

Emellertid är avtalsförhandlingar såväl tids- som resurskrävande oavsett om det är regeringen, MIA eller annan myndighet som är aktuell som avtalspart. Politiska bedömningar behöver göras av om det är lämpligt att ingå ett bilateralt avtal om internationella adoptioner med ett visst land. Innehållet i

avtalet behöver analyseras, särskilt vad avser konsekvenserna för barnets rättigheter. Resor till det aktuella landet kan behöva göras i samband med avtalsdiskussioner, vid uppföljning, eventuell ändring och uppsägning av avtalet. Besök i Sverige av företrädare för ursprungslandet torde äga rum. Även samråd med andra mottagarstater bör komma till stånd.

När det blir aktuellt att inleda förhandlingar måste man tänka på vilka åtgärder som kan komma att behövas på nationell svensk nivå, exempelvis lagstiftning, för att genomföra avtalet. Det är dock svårt att föreställa sig att svensk lagstiftning skulle anpassas enbart för att kunna ingå avtal med ett enda ursprungsland. I sådana situationer ligger det nog närmast till hands att inte ingå något avtal med landet i fråga.

Om avtal är slutet på regeringsnivå kan det upplevas som känsligt om MIA p.g.a. problem i adoptionsverksamheten återkallar en gällande auktorisation eller avslår en auktorisationsansökan. Innan ett beslut fattas bör normalt diskussioner ha förts med det aktuella landet för att uppnå en lösning, men beroende på omständigheterna kan MIA ibland behöva fatta beslut med kort varsel. MIA är självständigt i sin myndighetsutövning, men MIA:s beslut kan få konsekvenser i förhållande till det aktuella landet. Regeringen kan då också behöva ta ställning till om avtalet bör sägas upp.

Om det i motsvarande situation i stället är MIA som har ingått det bilaterala avtalet kan konsekvenserna måhända bli mindre. När det över huvud taget inte finns något bilateralt avtal med landet i fråga kan ett beslut, där MIA återkallar en gällande auktorisation eller inte bifaller en auktorisationsansökan, möjligen uppfattas som mindre negativt.

När ett avtal sägs upp kan det finnas ett antal pågående adoptionsärenden. Det kan då uppstå svåra etiska problem beträffande hur och om dessa ärenden ska slutföras. Dessa frågor kan vara svåra att reglera redan i samband med att avtalet ingås utan får snarare lösas i samband med att avtalet upphör. Även diplomatiska problem kan uppstå i en sådan situation, beroende på staternas inställning till att adoptionsarbetet avbryts. Detta kan drabba barnen och deras tilltänkta adoptivföräldrar.

En fråga som man måste ta ställning till när ett bilateralt avtal övervägs är om avtalet ska vara ömsesidigt. Med detta menas om både Sverige och det andra landet kan vara såväl mottagar- som ursprungsland, dvs. om avtalet ska omfatta internationella adoptioner av barn oavsett i vilken av de båda avtalsstaterna barnet har sitt hemvist. Denna typ av avtal är nog mindre vanliga.

Vidare behöver man reglera uppsägningstider. Eftersom förhållandena kring internationella adoptioner kan ändras relativt snabbt är det lämpligt att inte ha för långa uppsägningstider. Flera av de avtal MIA har tagit del av löper med en uppsägningstid om tre månader.

Om ett avtal ingås med ett land som inte har anslutit sig till Haagkonventionen kan det även vara lämpligt att reglera vad som ska ske med avtalet om landet senare ansluter sig till konventionen. Oftast torde det vara lämpligast att avtalet då upphör.

Arbetsinsatserna och kostnaderna för avtalsdiskussioner kan komma att variera avsevärt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, varför det inte är möjligt att ange något specifikt belopp för ingående och vidmakthållande av ett bilateralt avtal. Det går inte heller att i förväg uppskatta hur

många avtalsförhandlingar som kan bli aktuella eller när i tiden sådana kan äga rum.

Under perioder då avtalsförhandlingar kan komma att pågå kan det emellertid kräva omfattande insatser av MIA:s personal. Vid sådana situationer, som kan uppstå med relativt kort varsel och inte alltid vara möjliga att förutse, kan MIA behöva ekonomiskt tillskott för extra personal. I annat fall kan andra arbetsuppgifter behöva prioriteras bort, vilket kan gå ut över MIA:s kärnverksamhet. Arbetsinsatsen för analys av avtalsförslag och eventuella avtalsförhandlingar kan behöva ställas mot det internationella adoptionssamarbetet i stort inom ramen för Haagsamarbetet. Avtalsförhandlingar påverkar således MIA:s budget.

Beroende på vilka frågor som ursprungsstaterna önskar reglera kan det också uppstå kostnader för åtaganden som Sverige gör.
