

Diarienummer: 2006-000076

Er ref:

Riktlinjer för adoptionsorganisationers utvecklingssamarbete

Med anledning av de lagändringar som infördes den 1 januari 2005 avseende internationella adoptionsfrågor (*prop. 2003/04:131, bet. 2004/05:SoU3, rskr. 2004/05:10*) fick Sida i 2005 års Regleringsbrev i uppdrag att inkomma med förslag till riktlinjer för stöd till organisationer som bedriver både internationell adoptionsverksamhet och biståndsverksamhet. I årets Regleringsbrev fick Sida i uppdrag att fortsätta arbetet med att utveckla och fastställa riktlinjer för adoptionssammanslutningars biståndsverksamhet, i samarbete med Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) och i samråd med adoptionssammanslutningarna.

Bakgrund

I *SOU 2003:49 "Adoption - till vilket pris?"* granskas internationell adoption ur olika aspekter. En av de infallsvinklar som särskilt skärskådas är kopplingen mellan internationell adoptionsverksamhet och bistånd.

Utredningen pekar på att adoptionsorganisationer som bedriver biståndsverksamhet måste hantera en komplex målkonflikt. Samma organisationer skall förena målet för utvecklingssamarbetet att uthålligt förbättra sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna och därmed motverka att barn överges, med organisationens verksamhet att förmedla adoptioner till Sverige.

1993 års *Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner* föreskriver att åtgärder måste vidtas för att säkerställa att internationella adoptioner genomförs med beaktande av barnets bästa, hänsyn till barns rättigheter och förebyggande av alla former av barnhandel. Konventionen anger att ingen får göra otillbörlig ekonomisk eller annan vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet.

Enligt *Haagkonferensens Specialkommissions rekommendation* (2000) skall mottagarländerna uppmuntras att stödja ansträngningar att förbättra

nationella skyddsåtgärder för barn i ursprungslandet. Det kan bland annat vara genom program för att förhindra övergivande av barn. Stödet får dock inte erbjudas eller efterfrågas på ett sådant sätt att det äventyrar integriteten i den internationella adoptionsprocessen. Beslut att placera barn för adoption får inte påverkas av nivå på betalning eller bistånd. Beloppen får inte påverka möjligheten att ett barn blir tillgängligt för adoption.

Vidare konstaterar utredningen (*SOU 2003:49*) att de flesta ursprungsländer för adoption inte har något officiellt krav på biståndsverksamhet. Däremot finns en tendens att organisationer som inte kan uppvisa någon sådan verksamhet bedöms som mindre attraktiva att samarbeta med vid internationell adoptionsförmedling.

Slutsatsen av utredningen är att om föräldrar måste betala mer för adoption än vad de faktiska kostnaderna uppgår till, eller att den internationella adoptionsförmedlingen är villkorat med bistånd, finns det risk att integriteten i adoptionsprocessen hotas. Dessutom kan det tänkas undergräva ursprungsländernas incitament att arbeta för inhemska lösningar exempelvis nationella adoptioner alternativt placering i fosterfamilj, eller att arbeta för en hållbar social och ekonomisk utveckling som förhindrar att barn överges.

Utredningen föreslår därför att sammanslutningarnas biståndsverksamhet ska vara tydligt avskild från adoptionsverksamheten.

Remissvar

De adoptionsorganisationer som varit remissinstanser framför delvis olika åsikter. Flera av remissinstanserna hävdar att om Sverige verkställer riktlinjer för ekonomisk och personell uppdelning skulle biståndet krympa och bli försämrat. En organisation menar att samarbetspartners i ursprungsländerna har en sådan unik kompetens att det inte är möjligt med en åtskillnad av verksamheter i ursprungslandet. En annan organisation drar det till sin spets och menar att det minskade biståndet skulle påverka antalet adoptioner till Sverige.

Utgångspunkter för Sida

Proposition 2003/04:131

I propositionen klargör regeringen att det inte är en fråga om att adoptionssammanslutningarna inte skall få bedriva biståndsverksamhet i ursprungsländerna. Propositionen tydliggör däremot att om en sammanslutning även bedriver annan verksamhet än internationell adoptionsförmedling, får den andra verksamheten inte äventyra förtroendet för adoptionsverksamheten.

Eftersom sammanslutningarnas huvudsakliga syfte är att förmedla internationella adoptioner, samtidigt som biståndsverksamhet av flera sammanslutningar ses som en förutsättning för att kunna bedriva adoptionsarbete, ligger det i sakens natur att de båda verksamheterna inte

är helt oberoende av varandra. Utifrån den verkligheten understryker propositionen att det måste säkerställas att biståndsverksamhet ges villkorslöst och att det inte får finnas en sådan koppling mellan verksamheterna som gör att de kan sammanblandas. Om adoptionsverksamheten inte hålls skild från annan verksamhet, såsom biståndsverksamhet, kan en situation uppstå där biståndet riskerar ses som en slags betalning för att förmedla barn till adoption.

Sverige är förpliktigat att förhindra att en sådan situation uppstår, både utifrån barnkonventionen och Haagkonventionen.

I sitt yttrande över lagrådsremissen anför också lagrådet att de problem som adoptionsförmedlande organisationers andra verksamhet kan orsaka inte i första hand rör förhållanden mellan de skilda verksamhetsgrenarna inom organisationen utan snarare gäller de skadliga effekter den andra verksamheten kan ha på myndigheter och organisationer i de länder från vilka barn adopteras. För att få del av en generösare biståndsverksamhet från en adoptionsförmedlande organisation kan dessa frestas att ställa sig mer välvilliga till att förmedla adoptioner än de annars skulle ha varit.

Regeringen går på utredningens rekommendation så tillvida att man i propositionen klargör att grundregeln för sammanslutningar som bedriver annan verksamhet än adoptionsförmedling, är att de ska separera de olika verksamheterna från varandra, ekonomiskt som personellt. Personell åtskillnad mellan verksamheterna avser både sammanslutningarnas egen personal och kontaktpersoner i utlandet. Annan verksamhet bör hållas ekonomiskt skild från adoptionsverksamheten och redovisas separat. När det gäller personell åtskillnad anförs emellertid i propositionen att det dock står klart att i vissa situationer är detta inte möjligt och då måste undantag från denna grundregel kunna göras.

Myndighetsuppdragen

Sida har i uppdrag att integrera barnrättsperspektivet i allt utvecklingssamarbete enligt *regeringsskrivelsen 2001/02:186*.

Regeringsskrivelsen tar sin utgångspunkt i barnkonventionen som ser familjen som den naturliga miljön för barn att växa upp i. Begreppet familj ges en vid definition. Barnets rättigheter tar sin utgångspunkt i ett familjesammanhang tillsammans med föräldrar, släktingar eller andra vårdnadshavare som förmår skapa en god uppväxtmiljö för barn. Sida har i sitt tidigare remissvar (*remiss S2003/5603/ST*) framhållit att det är endast om barnet inte kan placeras i fosterfamilj, inhemsk adoptivfamilj eller på annat sätt tas om hand i hemlandet, som åtgärder som internationell adoption kan bli aktuellt.

Detta är även utgångspunkterna för det internationella utvecklingssamarbetet avseende barn på institution. Sida prioriterar insatser som skapar inhemska alternativ till institutioner och som möjliggör för barn att kunna växa upp i en familj i sitt ursprungsland alternativt åtminstone inom den ursprungliga miljön. Fokus för utvecklingssamarbetet skall vara: stöd till en aktiv familjepolitik med bas i jämställdhet för att

familjerna själva ska kunna försörja sina barn, stöd till unga ensamstående föräldrar, stöd till familjer med funktionshindrade barn, stöd till nationella adoptioner, insatser för att mobilisera barnets nätverk, stöd för framtagande av nationella planer för avveckling av barninstitutioner, insatser för att stärka kontakten mellan barnet på institution och dess föräldrar samt övriga nätverk, samverkan mellan institutionen och exempelvis skola, hälso- och sjukvård samt stöd för att återanpassa barnet till familjelivet.

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) är den centrala myndighet som ansvarar för att lagen om internationell adoptionsförmedling efterlevs. I MIAs uppdrag ingår auktorisation och tillsyn av de svenska adoptionssammanslutningarna, samt att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. Vidare är ett insynsråd kopplat till MIA där bl a personer anställda vid UD och Sida ingår.

I och med att Sverige har ratificerat Haagkonventionen såväl som FNs konvention om barnets rättigheter utgör de därmed viktiga instrument för MIA och Sida. Konventionerna innebär också ett internationellt samarbete för respektive myndighet för att uppnå genomförande och efterlevnad av dem. För MIAs del med avsikt att skapa en hög kvalitet i den internationella adoptionsverksamheten i Sverige. För Sidas del, att tillse att internationellt utvecklingssamarbete integrerar barns rättigheter och att det blir del av Sidas samarbetsstrategier.

Metod och avgränsning

Sidas arbete med att ta fram riktlinjerna har utgått från dokument, websökningar, utredningar, remissvar och propositionen. Ett antal intervjuer och samtal har genomförts med bl a handläggare från Sida, Forum Syd, MIA, personer i MIAs insynsråd, samt med kontakter på andra nordiska biståndsmyndigheter.

Ett möte med adoptionssammanslutningarna och MIA genomfördes den 5 september 2007, där förslaget till riktlinjerna diskuterades. I mötet deltog också Forum Syd och en medlem från insynsrådet.

I Sidas kontakt med MIA har ytterligare ett möte företagits, den 30 november 2007, där MIA inkom både skriftligen och muntligen med synpunkter på förslag till riktlinjer. Därefter utarbetades ytterligare ett utkast av Sida som MIA delgavs och inkom med synpunkter på. MIAs synpunkter har beaktats av Sida i utvecklandet av riktlinjerna och bearbetats in i den slutliga versionen.

Sidas uppdrag är att ange riktlinjer för adoptionsorganisationer som bedriver utvecklingssamarbete och får medel genom Sida eller Sidas ramorganisationer.

Övrigt bistånd i form av privata gåvor, donationer och annan ideell verksamhet som eventuellt finansieras och kanaliseras via adoptionsorganisationerna faller inte inom ramen för vad Sida kan reglera. Därmed är det viktigt att understryka att uppdraget för Sida och MIA i förhållande till adoptionsorganisationerna ser olika ut.

Sidas analys

Sida har stärkts i sin uppfattning om nödvändigheten av uppdelade verksamheter efter den intervjuomgång som genomförts med ovan nämnda instanser, samt efter mötet med MIA och adoptionsorganisationerna. Det är viktigt att undvika en sammanblandning av roller där bistånd kan generera internationella adoptioner.

Adoptionsorganisationernas europeiska nätverk, EurAdopt, har antagit riktlinjer 2002. I dessa lyfts problematiken då bidrag till s k välfärdsprogram för barn i ursprungsländerna är nära knutet till adoptionsverksamhet. Beroendeförhållandet kan ha en negativ inverkan på villigheten att utveckla alternativ för barnet, som finansiell hjälp till biologiska föräldrar eller inhemsk adoption, samt att hög kvalitet i adoptionsverksamheten inte prioriteras. Därmed uttrycker europeiska adoptionsorganisationerna en tydlig position om att en beroendeställning bör undvikas.

Sida har tidigare i remissvaret poängterat att Sveriges hållning ur ett barnrättsperspektiv är att stärka landets sociala och ekonomiska system så att barn inte överges.

Argumentet att det finns unik kompetens hos samarbetspartners kan ifrågasättas. Sida har stor erfarenhet av andra nationella och lokala barnrättsorganisationer som arbetar inom samma verksamhetsområden och där kompetensen hos partnerorganisationer utan adoptionsförmedling är motsvarande hög.

I de riktlinjer som Sida tagit fram finns inget som syftar till att utesluta adoptionsorganisationerna från att bedriva utvecklingssamarbete. Utgångspunkten för Sida är en bedömning av om organisationens biståndsverksamhet är förenlig med Sidas anvisningar för ett relevant, effektivt och hållbart utvecklingssamarbete. Adoptionsorganisationerna bedöms utifrån samma kriterier som övriga organisationer som söker finansiellt stöd direkt via Sida eller via Sidas ramorganisationer. Däremot menar Sida att dessa riktlinjer som kräver såväl ekonomisk som personell uppdelning av adoptionssammanslutningarnas olika verksamheter, i Sverige såväl som i ursprungslandet/samarbetslandet, kommer att minimera riskerna för att de olika verksamheterna sammanblandas och förtroendet för adoptionsverksamheten äventyras, vilket överensstämmer med propositionens intentioner.

Propositionen lämnar dock en möjlighet till att undantag avseende personell uppdelning kan göras. Med Sidas erfarenhet av att undantag och otydlighet kan skapa en svårhanterlig gråzon för alla inblandade

parter, och därmed öka risken för att inte uppnå utvecklingssamarbetets ändamål, anser Sida att undantag ska undvikas.

Adoptionsorganisationerna har genom sin kunskap och sitt medlemsengagemang mycket att bidra med inom barnrättsområdet. Redan nu bedrivs verksamhet som är avskild från adoptionsverksamheten, exempelvis i påverkansfrågor gentemot myndigheter för att förhindra övergivande och förbättra villkoren för barn. Sida anser inte att de nya riktlinjerna skulle hindra denna typ av inriktning.

Sidas riktlinjer

Allmänna riktlinjer för utvecklingssamarbete

- Organisationen skall liksom andra bidragssökande organisationer följa Sidas gällande Anvisningar och Allmänna villkor.
- Organisationen skall liksom andra bidragssökande organisationer bedömas utifrån dess förmåga att bidra till kapacitetsutveckling hos partnerorganisationer, verksamhetens fattigdomsrelevans, genomförbarhet och uthållighet.
- Organisationen skall liksom andra bidragssökande organisationer presentera en omvärlds- och riskanalys.

Särskilda riktlinjer för adoptionsorganisationer

- Adoptionsorganisationerna skall i riskanalysen inkludera;
 - information om huruvida organisationen bedriver adoptionsverksamhet i samarbetslandet och med vilken partner;
 - vilka åtgärder som vidtagits för att förhindra sammanblandning mellan de olika verksamheterna: adoptionsverksamhet och utvecklingssamarbete;
 - aktörsanalys.
- De svenska adoptionsorganisationerna skall kunna uppvisa att de i Sverige har separerat verksamheterna utvecklingssamarbete och adoptionsverksamhet vad gäller ekonomi och personal.
- De svenska adoptionsorganisationernas partners i samarbetslandet skall kunna uppvisa motsvarande separation om de bedriver verksamhet inom båda områdena.

De särskilda riktlinjerna träder i kraft 2008-01-01 och ska vara fullt implementerade 2008-12-31.