

**Erste schweizerische Tagung zur internationalen
Adoption**

**Premier colloque suisse sur l'adoption
internationale**

**28/29.10.2004
CASTEL GRANDE, BELLINZONA**

**Organisiert vom
Bundesamt für Justiz als Zentraler Adoptionsbehörde des Bundes und
dem Ufficio del tutore ufficiale als Zentraler Adoptionsbehörde des Kantons
Tessin**

**Organisé par
l'Office Fédéral de la Justice en qualité d'Autorité centrale fédérale et
par l' Ufficio del tutore ufficiale, Autorité centrale du Canton du Tessin**



Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Vorwort.....	4
Introduction.....	6
L'avenir de l'adoption internationale: tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine: « C'est la demande effective, imbécile! ».....	8
Nigel Cantwell , consultant en droit de l'enfant	
L'avenir de l'adoption internationale: tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine.....	14
Chantal Saclier , Service Social International, Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille	
Le travail des intermédiaires: critères et contraintes liés à leur activité	20
Marlène Hofstetter , Présidente de la Conférence suisse des organismes intermédiaires en adoption, Fondation Terre des hommes, Lausanne	
Zukunft der internationalen Adoption in der Schweiz: Welche Lösungen für welche Probleme?.....	24
David Urwyler , Leiter der Zentralen Behörde des Bundes	
Quel avenir pour les intermédiaires en Suisse?	29
Hervé Boéchat , Autorité centrale fédérale	
Zukunft der Zusammenarbeit der Zentralen Behörden der Kantone.....	33
Nicole Hächler , Zentrale Behörde des Kanton Basel Stadt	
L'avenir de la collaboration entre autorités centrales cantonales.....	37
Christian Fellrath , Chef de l'autorité centrale cantonale de Neuchâtel et Président de la Conférence Latine des Autorités Centrales en matière d'adoption	
Deutschland als Vertragsstaat der Haager Konvention	40
Wolfgang Weitzel , Zentrale Behörde Deutschland	
Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en France : quelles solutions pour quels problèmes ?	48
Dr Dominique De Galard , Autorité centrale française	
Resultate der Umfrage	50
Résultats du questionnaire.....	55
Workshops	60
Ateliers	62
Programm.....	64
Programme.....	66
Teilnehmerliste / Liste des participants	68

Vorwort

Knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption und des entsprechenden Einführungsgesetzes organisierte das Bundesamt für Justiz als Zentrale Adoptionsbehörde des Bundes in Zusammenarbeit mit der Zentralen Behörde des Kantons Tessin am 28./29. Oktober 2004 in Bellinzona die erste schweizerische Tagung zur internationalen Adoption.

An dieser Tagung nahmen 90 Personen teil, darunter Vertreterinnen und Vertreter von 20 kantonalen Zentralen Behörden und von 16 Adoptionsvermittlungsstellen, private Fachleute (u.a. Internationaler Sozialdienst, Espace Adoption, Fachstelle für Adoption) sowie eine Vertreterin der französischen und ein Vertreter der deutschen Zentralen Behörde.

Ziel dieses Treffens war es, eine erste Bilanz zu den Erfahrungen mit den neuen gesetzlichen Vorschriften zu ziehen und über konkrete Zukunftsperspektiven auf internationaler und nationaler Ebene zu diskutieren.

Die ersten Referentinnen und Referenten wiesen zunächst mit Nachdruck darauf hin, dass sich die Aufnahmestaaten von Adoptivkindern (wie die Schweiz) bewusst werden sollten, dass sie im komplexen Spiel von Angebot und Nachfrage einen direkten Einfluss auf die Herkunftsstaaten haben. Die Rolle und die Verantwortung der Aufnahmestaaten dürfen sich nicht darauf beschränken, die adoptionswilligen Eltern auf die Adoption vorzubereiten und deren Dossier weiterzuleiten. Sie müssten sich detaillierter mit der Situation in den Herkunftsstaaten befassen, damit Adoptionsbewerber auf die Situation von Kindern aufmerksam gemacht werden, welche tatsächlich eine Familie suchen und somit auf eine Adoption angewiesen sind. Die internationale Zusammenarbeit sollte nach Auffassung dieser Fachleute in diesem Sinn ausgebaut werden.

Die Vertreter der Zentralen Behörde des Bundes regten in ihren Referaten denkbare Veränderungen in der Organisation, den Verfahren und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure (Bund, Kantone, Adoptionsvermittlungsstellen) an. Diese Vorschläge waren auch Gegenstand eines Fragebogens, der an die Teilnehmenden abgegeben wurde und dessen Auswertung nun vorliegt. Ausserdem hatten diese im Rahmen von vier Workshops Gelegenheit, sich zu verschiedenen Themen zu äussern.

Die Referate der Vertreterin der französischen und des Vertreters der deutschen Zentralen Behörde vermittelten den Teilnehmenden einen Überblick über die Praxis in einer zentralisierten bzw. dezentralisierten Struktur. Die Tagung wurde mit einer Plenumsdiskussion abgeschlossen, in deren Verlauf eine erste Bilanz gezogen werden konnte.

Die Notwendigkeit von Änderungen wurde zwar von allen Mitwirkenden anerkannt, doch die Prioritäten und das Vorgehen für die konkrete Umsetzung der Vorschläge müssen noch festgelegt werden. Die folgenden Punkte können indessen bereits festgehalten werden:

Eine Mehrheit sprach sich für die Beibehaltung der gegenwärtigen Struktur mit 26 kantonalen Zentralen Behörden und einer Zentralen Behörde des Bundes aus. Gleichzeitig wurde insbesondere hinsichtlich der Beziehungen zu den Herkunftsstaaten, die das Haager Übereinkommen nicht ratifiziert haben, ein Ausbau der Kompetenzen der Zentralen Behörde des Bundes verlangt. Ausserdem sollte rasch ein Prozess für die Vereinheitlichung der kantonalen Praktiken eingeleitet werden.

Es wurde zwar auf die ausserordentlich wichtige Rolle der Adoptionsvermittlungsstellen hingewiesen, doch deren Funktion und Zuständigkeiten in den Verfahren müssen noch besser festgelegt werden.

Die Teilnehmenden plädierten mehrheitlich für eine Änderung der im Zivilgesetzbuch festgelegten Bedingungen für eine Adoption. Diese Forderung bezog sich auf das Alter der Eltern/eines Elternteils (Senkung des Alters, aber auch Festlegung einer oberen Altersgrenze) und auf die Dauer der Ehe (kürzer oder Berücksichtigung der Jahre gemeinsamen Zusammenlebens).

Die Tagung bot einer grossen Anzahl von Fachleuten die Gelegenheit, Erfahrungen auszutauschen, Änderungsmöglichkeiten zu diskutieren und Lösungsansätze gutzuheissen oder zu verwerfen. Die Zentrale Behörde des Bundes hat einige der Verbesserungsvorschläge mit grossem Interesse zur Kenntnis genommen und befasst sich nun mit deren Umsetzung. Ich habe den Eindruck, dass diese Tagung für alle Teilnehmer/innen ein Erfolg war. Sehr gefreut haben mich persönlich die offene Haltung und der Enthusiasmus der Mitwirkenden sowie die teilweise harten Diskussionen während diesen beiden Tagen. Diese Debatten können an der im Herbst 2006 geplanten zweiten schweizerischen Tagung zur internationalen Adoption weitergeführt werden.

Im Namen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Zentralen Behörde des Bundes danke ich der Zentralen Behörde des Kantons Tessin für die Unterstützung bei der Organisation dieses Anlasses und die freundliche Aufnahme in ihrem Kanton.

David Urwyler, Leiter der Zentralen Behörde des Bundes
Bundesamt für Justiz
Bern, 31. März 2005

Introduction

Près de deux ans après l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale et de sa loi fédérale d'introduction, le premier colloque suisse sur l'adoption internationale s'est tenu à Bellinzona les 28 et 29 octobre 2004, organisé par l'Office fédéral de la Justice, en qualité d'Autorité centrale fédérale, et par l'Autorité centrale tessinoise.

Cet événement a permis de réunir 90 personnes, parmi lesquelles des représentants de 20 Autorités centrales cantonales et de 16 intermédiaires en adoption, des professionnels privés (Service Social International, Espace Adoption, Fachstelle für Adoption), ainsi qu'une représentante de l'Autorité centrale française et un de l'Autorité centrale allemande.

Cette rencontre avait pour but de dresser un premier bilan des expériences acquises sous le nouveau régime légal, et de discuter des perspectives pratiques pour l'avenir, tant au niveau international que national.

Les premiers intervenants ont tout d'abord rappelé avec force que les pays d'accueil d'enfants adoptés (comme la Suisse) devaient prendre conscience de leur influence directe sur les pays d'origine, dans le jeu complexe de l'offre et de la demande qui régit l'adoption internationale aujourd'hui. Leur rôle et leurs responsabilités ne sauraient se limiter à la préparation des parents candidats à l'adoption et à la transmission de leur dossier. Ils se doivent de mieux connaître la situation des pays d'origine afin d'orienter les parents vers les enfants qui sont en réel besoin d'adoption. Selon ces experts, la coopération internationale devrait encore être renforcée dans ce sens.

Au niveau national, les représentants de l'Autorité centrale fédérale ont présenté plusieurs pistes de réflexion concernant l'organisation des procédures et la répartition des compétences entre les différents acteurs (confédération, cantons, intermédiaires). Ces propositions ont fait l'objet d'un questionnaire distribué aux participants, et dont les résultats sont présentés ici. Quatre ateliers ont également donné à chacun l'occasion de s'exprimer sur ces différents sujets.

Les présentations des Autorités centrales allemande et française ont donné au public un aperçu des avantages et des inconvénients d'une administration centralisée ou décentralisée. Enfin, le colloque s'est terminé par une discussion en plénum au cours de laquelle un premier bilan a pu être dressé.

Si chacun a admis que des changements étaient nécessaires, l'établissement de priorités et la mise en oeuvre concrète des propositions restent encore à définir. Néanmoins, se sont dégagés les points suivants :

Une majorité s'est exprimée en faveur du maintien de la structure actuelle comprenant 26 Autorités centrales cantonales et une Autorité centrale fédérale, tout en demandant un renforcement des compétences de cette dernière en particulier concernant les rapports avec les états d'origine n'ayant pas ratifié la Convention de La Haye. Un processus d'harmonisation des pratiques cantonales devrait également être engagé rapidement.

De même, si le rôle fondamental des intermédiaires a été souligné, il devient nécessaire de mieux définir leur rôle et leurs compétences tout au long des procédures.

Enfin, une large majorité s'est prononcée en faveur d'une modification des conditions légales posées par le code civil concernant les conditions requises pour adopter, qu'il s'agisse de l'âge des / du parent(s) (abaisser l'âge, mais aussi fixer une limite d'âge supérieur), ou de la durée du mariage (plus courte, ou tenant compte des années de vie commune).

Ce premier colloque a donné l'occasion aux professionnels du domaine d'échanger leurs expériences, de discuter de modifications possibles et de prendre position sur les options envisageables. L'Autorité centrale fédérale a pris connaissance de ces différentes propositions avec grand intérêt et elle s'est d'ores et déjà attelée à leur mise en oeuvre. D'une manière plus générale, je pense exprimer le sentiment de chacun en constatant que ce premier colloque a été un succès. A titre personnel, j'ai particulièrement apprécié l'esprit d'ouverture et l'enthousiasme des participants ainsi que les échanges, parfois ardu, qui ont ponctué ces deux jours. Les débats pourront reprendre lors du second colloque suisse sur l'adoption internationale qui devrait avoir lieu en automne 2006.

Au nom des collaboratrices et collaborateurs de l'Autorité centrale fédérale, je remercie chaleureusement l'Autorité centrale tessinoise pour son soutien logistique sans faille et pour l'accueil amical de son Canton.

David Urwyler, Chef de l'Autorité centrale fédérale,
Office fédéral de la Justice
Berne, le 31 mars 2005

L'avenir de l'adoption internationale: tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine: « C'est la demande effective, imbécile! »¹



Nigel Cantwell, consultant en droit de l'enfant

Autant l'avouer dès le départ : je suis profondément pessimiste quant aux possibilités des pays dits « d'origine » de maîtriser l'adoption internationale comme ils le souhaiteraient, du moins pour la plupart d'entre eux, sans qu'il n'y ait un profond changement au sein des pays dits « d'accueil ».

Cela fait maintenant 20 ans que je regarde avec une consternation croissante l'évolution de l'adoption internationale et, surtout, le piètre résultat des efforts considérables consentis ces dernières années, Convention de La Haye en tête, pour assurer comme prévu qu'elle respecte les droits de l'homme et qu'elle réponde au réel besoin des enfants concernés.

Prohibitions, moratoires et cris d'alarme...

Au cours de cette période, face à l'impossibilité qu'ils ont ressentie de relever avec succès les défis de l'adoption internationale, des pays sur tous les continents ont tout simplement décidé de l'interdire, absolument ou pour ainsi dire : parmi eux le Laos, le Rwanda, le Paraguay et maintenant (du moins jusqu'à nouvel ordre...) la Roumanie.

S'ajoute à cela – plus particulièrement depuis le début des années nonante – la succession de moratoires provisoires imposés par des pays « d'origine » qui ont estimé, à un moment ou un autre, ne pas être en mesure de gérer l'adoption internationale « dans l'intérêt supérieur » de leurs enfants, voire qui ont constaté des pratiques systématiques de violation des droits de l'enfant : Albanie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, Moldavie, Roumanie, Russie, Ukraine, pour ne parler que de ceux de l'Europe et de l'Asie centrale.

J'ai suivi tout spécialement et de très près les tentatives de la Roumanie qui, par quatre ou cinq fois depuis 1990, a essayé de trouver des dispositions législatives, des structures, des procédures, des garde-fous qui puissent assurer un processus garantissant le respect des droits de l'enfant, mais qui s'est finalement vu obligée de « baisser les bras » en se dotant d'une loi qui, en prohibant totalement les adoptions à l'étranger (sauf par des grands-parents), ne correspond sûrement pas non plus à l'intérêt de tous les enfants roumains.

Au tout début des années nonante, lors d'une séance de travail consacrée à l'élaboration de la Convention de La Haye, j'avais pu entendre la déléguée roumaine qualifier de « tragédie nationale » l'adoption à l'étranger de 10.000 enfants à laquelle son pays a été poussé en 1990-1991. Depuis lors, des déclarations d'autres pays « d'origine », bien que moins fracassantes et sans doute guère remarquées, sont elles aussi en fait, si l'on les écoute bien, des avertissements vibrants et sans appel. Mentionnons à titre d'exemples:

¹ Librement adapté de la phrase célèbre de James Carville, conseiller de Bill Clinton lors des élections de 1992: "It's the economy, stupid!", pour dire "Voilà l'essentiel, ce n'est pas la peine de chercher ailleurs."

« L'autorité centrale **polonaise** considère la demande pour enfant de moins de 2 ans en bonne santé comme irréalisable. »

« Depuis le 1^{er} janvier 2003, les autorités **thaïlandaises** ont souhaité ne plus réceptionner de nouveaux dossiers. Prévues pour durer un an, cette décision vient d'être reconduite pour une nouvelle période d'une année. Les autorités thaïlandaises motivent leur décision par le très grand nombre de dossiers en instance de traitement, alors même que le nombre d'enfants pouvant être confiés à l'adoption internationale est actuellement très limité. »

« Le directeur de l'orphelinat Children's Home au **Népal** indique à présent ne pas être en mesure, compte tenu du nombre de dossiers déjà en attente, d'attribuer des enfants à de nouvelles familles avant un délai de 2 à 3 ans. »

« L'autorité centrale **péruvienne** [...] a fait part aux autorités françaises des difficultés rencontrées pour faire face au nombre croissant de candidats ayant formulé une demande d'adoption et se trouvant actuellement sur liste d'attente. »

« Le centre d'adoption du Ministère de l'éducation à **Kiev** a confirmé à la Mission de l'Adoption Internationale ses difficultés croissantes à satisfaire les demandes d'adoption d'enfants jeunes et en bonne santé... »²

Le message ne saurait être plus clair : peu importe les besoins constatés, les demandes continuent à affluer et dépassent de loin le nombre d'enfants adoptables – ou du moins le nombre d'enfants « adoptables » selon les critères de bon nombre de candidats à l'adoption.

... mais la quête se poursuit

Face à cela, il n'est guère étonnant que je regarde avec la plus grande crainte les initiatives de certains pays « d'accueil » pour stimuler leurs homologues « d'origine » à mettre à disposition plus d'enfants :

« 25.000 ménages agréés [en France] attendent actuellement un enfant. L'ambition humaniste d'un doublement des adoptions dans deux ans reste difficile à concrétiser, selon les spécialistes, qui rappellent que la collaboration des pays d'origine reste déterminante. C'est pourquoi Christian Jacob [ministre délégué à la famille] entame un périple au Vietnam, puis en Chine, afin de rencontrer ses homologues... »³ Le Groupe d'études parlementaire sur l'adoption... entend « nouer ou renouer des contacts avec les pays où les enfants peuvent être adoptés (comme la Chine ou la Roumanie)... »⁴

Et combien de fois la « fermeture » d'un pays à l'adoption n'a-t-il pas conduit à rechercher activement des enfants ailleurs :

« [La nouvelle loi en Roumanie] n'est pas un problème pour les familles italiennes, qui s'adresseront ailleurs pour avoir une adoption ... »⁵

« L'Inde permettra désormais l'adoption d'orphelins indiens par des israéliens, selon un accord convenu entre les deux pays [et approuvé par le Ministère des Affaires sociales d'Israël]. Amatzia [agence d'adoption israélienne liée au mouvement féminin Emunah du Parti religieux national] a initié le contact. Les représentants d'Amatzia sont allés au nord de l'Inde, où les enfants ont la peau plus claire, ce qui satisfait au mieux les exigences des familles israéliennes, dit [la directrice, Shulamith] Wallfish. La Roumanie, l'Ukraine, la Russie et les Philippines, jusqu'ici les plus importantes sources d'adoption par des familles israéliennes, ont fermé leurs portes au cours des deux dernières années. En Inde le nombre d'orphelins est presque illimité. »⁶

² Toutes ces déclarations se trouvaient sur le website de la MAI consulté le 7 octobre 2004.

³ "Un plan pour doubler le nombre d'adoptions", Le Figaro, France, 23 février 2004

⁴ AFP, 25 novembre 2003.

⁵ Melita Cavallo, présidente de la Commission pour l'adoption internationale (Autorité centrale italienne) citée par ANSA, 16 juin 2004.

⁶ UNI, 11 novembre 2003

Or, dans le cas de l'Inde, on vient justement d'assister à un sinistre scénario dans l'Etat d'Andhra Pradesh où des dizaines d'enfants de la tribu des Lambada ont été achetés en vue de leur mise à disposition de l'adoption internationale ; les tribunaux n'ont d'ailleurs toujours pas statué sur le sort de certains d'entre eux...

Vous avez dit défi ? L'exemple du Cambodge

La question de l'adoption d'enfants du Cambodge a récemment défrayé la chronique en Suisse romande. Mais cela fait bien plus de dix ans que nous savons pertinemment que les adoptions dans ce pays comportaient des risques particulièrement élevés de non respect des droits de l'enfant. Retraçons-en la triste histoire à titre d'exemple.

C'est au début de 1991 que nous avons constaté avec une certaine préoccupation que les adoptions internationales du Cambodge étaient désormais autorisées, alors que le pays n'était doté d'aucune législation dans ce domaine. « On craint que certaines organisations d'aide au développement ne soient en train d'encourager les autorités du pays à avoir recours à leurs services pour des placements d'enfants à l'étranger. Il semblerait que les autorisations soient données au coup par coup par le Conseil des ministres, sans qu'aucun système approprié ne soit prévu pour protéger les droits et les intérêts des enfants. »⁷

Le gouvernement cambodgien aurait officiellement « gelé » les adoptions internationales dès le 12 août 1991.⁸ Toutefois, lors d'un séminaire régional en avril 1992, le vice-ministre des Affaires étrangères du pays, Long Visalo, a déclaré : « Nous recevons de plus en plus de demandes d'adoption en provenance de l'étranger. Jusqu'à ce jour, il y a eu 87 cas autorisés, la majorité des enfants allant vers les États-Unis, la France étant le second plus grand pays d'accueil. Une agence située aux États-Unis désirait sortir 20 ou 30 enfants du pays, mais nous avons refusé. Nous ne sommes pas fondamentalement contre l'adoption internationale si celle-ci se déroule dans des conditions appropriées, mais nous avons des réticences à nous engager. La population du Cambodge est retombée à 8 millions de personnes et nous avons besoin de nos enfants pour l'avenir de notre pays. »⁹

Selon le gouvernement cambodgien, 163 enfants « orphelins » ont été adoptés par des étrangers de 1987 à 1994 – donc, apparemment, 76 entre avril 1992 et décembre 1994, malgré le moratoire. Et le gouvernement avoue que « l'adoption n'est pas encore bien organisée. En particulier les procédures d'adoption internes ne sont pas claires et le système d'information sur les familles adoptives et sur les enfants adoptifs n'est pas efficace. L'État est en train d'examiner l'opportunité d'amender la loi ainsi que les formalités afférentes à l'adoption. »¹⁰

Les adoptions en provenance du Cambodge semblent alors disparaître des écrans radar, même si de temps à autre l'on continue à évoquer des problèmes isolés concernant les conditions dans lesquelles certains enfants partent à l'étranger.

C'est à partir de 1997 – suite aux problèmes au Vietnam, prétendent certains – que le nombre d'adoptions commence à augmenter de façon significative : aux seuls États-Unis, le chiffre monte de 66 en 1997 à 249 en 1998, et à 402 (le pic) en 2000, une évolution reflétée aussi dans les chiffres pour l'autre destination privilégiée des enfants cambodgiens, la France (40 en 1997, 55 en 1998, 154 en 1999 et 170 au cours des cinq premiers mois de 2000).

Début 2000, on constate justement que « les conditions de l'adoption internationale ont tendance à se détériorer » et que « l'arrivée massive de candidats à l'adoption face au faible nombre d'enfants adoptables allonge considérablement les délais de procédure. De graves infractions à la procédure sont constatés tel que le paiement d'intermédiaires susceptibles de trouver des enfants adoptables dans les campagnes et de réduire ainsi les délais d'attente, généralement de deux à trois mois. »¹¹ Le 15 juin 2000, le gouvernement cambodgien suspend de nouveau

⁷ Tribune internationale des droits de l'enfant 7 1-2, DEI, Genève, 1990

⁸ US State Department, website consulté le 4 janvier 2001

⁹ Tribune internationale des droits de l'enfant 9.2, DEI, Genève, 1992

¹⁰ CRC/C/11/Add.16, al. 115 et 117, 24 juin 1998

¹¹ Bulletin d'information CIR/SSI, No 25, mars 2000

l'approbation de toute adoption d'orphelins par des étrangers, « afin de réorganiser de façon appropriée les procédures d'adoption et d'examiner en profondeur la situation des bébés ou enfants orphelins. »¹²

En fait, le Cambodge n'avait toujours pas de législation claire en la matière. En mai 1998 déjà, le bureau de l'UNICEF à Phnom Penh m'a transmis pour commentaire le projet de texte d'une nouvelle loi sur les adoptions. Mais plus de six ans plus tard, aucune loi ne régit encore les adoptions internationales du Cambodge, même si d'autres projets de texte ont vu le jour depuis lors, dont un serait encore actuellement à l'étude.

Certes, le gouvernement promulgue le 14 mars 2001 un décret qui fixe de nouvelles règles de procédure applicables qui permettraient ainsi la reprise des adoptions internationales¹³, suivi d'un sous-décret relatif aux compétences, conditions et procédure de l'adoption des nouveaux-nés ou enfants orphelins par des étrangers.¹⁴ Toujours est-il que, le 21 décembre 2001, les États-Unis prennent la décision unilatérale – une première pour ce pays – de suspendre la délivrance de visas pour les enfants adoptés au Cambodge, jusqu'à la mise en place de lois et de procédures qui correspondent aux normes internationales et qui combattront efficacement les abus. Les autorités cambodgiennes auraient réagi en annonçant elles-mêmes une nouvelle suspension générale dès le 25 janvier 2002.

Mais la demande persiste, et l'on relève que « en dépit de dispositions réglementaires prises récemment et difficilement appliquées, le contexte général de l'adoption dans ce pays ne cesse de se dégrader : des cas de trafics d'enfants sont à nouveau dénoncés dans la presse et des intermédiaires proposent leurs services aux candidats à l'adoption moyennant des contreparties financières en augmentation régulière. »¹⁵ Certains candidats adoptants tenteraient de contourner la suspension des adoptions internationales en saisissant les autorités judiciaires cambodgiennes de requêtes d'adoption – ainsi, le *US State Department* déclare publiquement, le 5 juin 2002, avoir pris connaissance de tels cas parmi ses propres citoyens.

La France semble avoir réagi rapidement : « La transmission de nouvelles demandes d'adoption de familles françaises a été suspendue, à la demande des autorités cambodgiennes, au mois de décembre 2001. »¹⁶ D'autres pays dont la Suisse ont suivi, mais parfois avec une lenteur étonnante : ce n'était qu'en juin 2004, par exemple, que l'autorité centrale de la Grande Bretagne a officiellement annoncé une « suspension provisoire ».¹⁷

Selon l'Autorité centrale française¹⁸, les autorités cambodgiennes lui auraient fait savoir en juillet 2003 qu'elles étaient « prêtes à recevoir de nouvelles demandes de familles françaises » mais que, « compte tenu de la situation qui prévaut au Cambodge en ce domaine, les autorités françaises estiment nécessaire de poursuivre les discussions engagées avec leurs interlocuteurs cambodgiens concernant les mesures qui pourraient être prises pour mieux assurer la régularité des adoptions. »

Il n'empêche que, en 2003, 60 visas étaient accordés à des enfants cambodgiens adoptés par des français, comme pour 124 enfants adoptés aux États-Unis...

Appellation d'origine contrôlée...

Il est vrai que la situation du Cambodge pourrait être considérée à première vue comme extrême, même si d'autres pays tels le Guatemala et la Roumanie d'antan présentent des problèmes analogues. En réalité, elle représente un microcosme des différents problèmes qui

¹² US State Department, website consulté le 4 janvier 2001

¹³ Bulletin d'information CIR/SSI, No 37, mai 2001

¹⁴ Bulletin d'information CIR/SSI, No 42 novembre 2001

¹⁵ Bulletin d'information CIR/SSI, No 48, juillet 2002

¹⁶ MAI, 31 juillet 2003, website consulté le 7 octobre 2004

¹⁷ Department for Education and Skills, website consulté le 7 octobre 2004

¹⁸ MAI, 31 juillet 2004, website consulté le 7 octobre 2004

constituent, à plus ou moins grande échelle, le lot quotidien de beaucoup de pays « d'origine ». Pour y faire face, ces pays doivent certes envisager de modifier leur législation, créer des structures, former un personnel spécialisé, mettre en place des procédures adéquates, voire même améliorer leurs services de protection de l'enfance et la prise en charge d'enfants privés de leur famille. Mais en dernier ressort, leur défi primordial consiste à résister aux pressions plus ou moins explicites exercées par des gouvernements, des agences, des particuliers, alors que leur système judiciaire est inefficace, que leurs fonctionnaires sont mal payés et débordés, et qu'ils arborent en plus l'étiquette « pays d'origine ».

Celle-ci est une étiquette qui colle fort, une fois appliquée. On ne voit pas d'un bon œil qu'un « pays d'origine » s'arroge le droit de « fermer ses portes ». Bien des « pays d'accueil » n'arrivent pas à trouver des foyers permanents pour leurs propres enfants déclarés adoptables (160.000 aux États-Unis, 20.000 au Canada, 2.000 en France...), mais ils ne sont justement pas des « pays d'origine », et personne ne leur dira rien. Mais les enfants adoptables en Roumanie (dont j'estime le nombre à 5.000 au maximum) ? Là, par contre, il s'agirait d' « orphelins qui languissent dans des institutions » et les autorités, les agences et des particuliers de certains pays se mobilisent pour dénoncer une atteinte aux droits de l'enfant et pour tenter de faire en sorte que ce « pays d'origine » reste conforme à l'appellation qui lui a été attribuée. Il y aurait en effet, c'est le moins que l'on puisse dire, un « facteur d'inertie qui rend l'arrêt des adoptions internationales difficile ».¹⁹

En général, les autorités des pays « d'accueil » reconnaissent volontiers qu'il serait erroné de vouloir faire peser sur les pays « d'origine » toute la responsabilité pour la bonne marche de la procédure de l'adoption internationale. Mais une assistance efficace de la part des pays « d'accueil » ne saurait passer uniquement par le renforcement, financier ou technique, de l'autorité centrale du pays « d'origine », le passage en revue de sa législation, voire même l'amélioration de la qualité de ses services de protection de l'enfance et la promotion du développement de solutions nationales. Si son système judiciaire est en crise, si ses fonctionnaires sont mal payés, si les inégalités socio-économiques au sein de sa population sont trop grandes – et j'en passe – les effets des tentatives d'assainissement de l'adoption internationale seront fortement compromises, comme nous l'avons déjà vu à maintes reprises. Et c'est assurément là où résident les défis majeurs pour la plupart des pays « d'origine », dans la mesure où ils sont invités à faire adopter leurs enfants à l'étranger.

... et pression à froid

La pression que crée ou qu'implique la demande – ou du moins la demande effective – est de toute évidence l'élément clé du défi essentiel auquel les pays « d'origine » sont confrontés. Ce que l'on appelle la « demande effective » suppose que celle ou celui qui la formule ait à la fois le désir, les moyens, puis la volonté et encore la possibilité de l'exprimer. Et c'est précisément sur cette possibilité-là que les pays « d'accueil » doivent absolument se pencher s'ils souhaitent vraiment permettre à leurs homologues « d'origine » d'être en mesure de relever les autres défis. Un État partie à la Convention de La Haye ne doit plus tolérer que les dossiers des adoptants en puissance s'amassent dans les pays « d'origine » comme une espèce de fardeau toujours plus lourd pour ceux qui s'occupent de la protection de l'enfance, voire une occasion toujours plus juteuse pour ceux qui chercheraient à en tirer profit. Et un État partie à la Convention de La Haye ne doit, encore moins, être le complice actif de cette situation en transmettant lui-même ces dossiers quand ils ne font qu'alourdir ce fardeau au lieu de répondre potentiellement à des besoins objectifs constatés.

Qu'il y ait une demande, soit. Mais les droits de l'enfant dans les pays « d'origine » visés exigent qu'elle ne devienne effective que dans des circonstances précises. Celles-ci ne seront pas remplies, par exemple, si les pays « d'accueil » permettent à leurs ressortissants d'y exprimer directement cette demande, notamment sous forme d'adoptions indépendantes. Elles risquent fort de ne pas être remplies, non plus, si le nombre global d'agences accréditées pour tel ou tel

¹⁹ Selman, P., *The Movement of Children for Intercountry Adoption: a Demographic Perspective*, 2001

pays crée une situation de concurrence où, en fin de compte, chacune doit trouver des enfants adoptables pour « survivre ». A un certain moment pendant les années nonante, plus de cinquante agences des seuls États-Unis étaient accréditées en Roumanie ; en 2002 en Inde, il y avait une agence accréditée pour un maximum de 7 enfants effectivement adoptés annuellement. Dans de tels cas, le système d'accréditation serait franchement risible s'il n'était pas carrément dangereux. En général, il semblerait que les pays « d'origine » n'accordent des accréditations si nombreuses que suite à des pressions externes dans ce sens, alors que les pays « d'accueil » devraient, au contraire, s'efforcer individuellement et collectivement à limiter au maximum le nombre d'agences habilitées à travailler avec tel ou tel pays, surtout afin d'éviter la naissance d'un esprit de concurrence.

Malgré le succès de la Convention de La Haye, aujourd'hui encore la grande majorité des adoptions internationales dans le monde s'effectuent « hors Convention ». Rappelons à cet égard que les États parties à la Convention de La Haye sont vivement encouragés à appliquer les principes de ce traité dans toute démarche concernant l'adoption internationale, que leur homologe soit lui-même État partie ou non²⁰, tant il est évident qu'il faut tout faire pour promouvoir, partout, la « bonne pratique » en matière d'adoption internationale, tant il est vital aussi de faire en sorte que la demande effective soit équivalente aux besoins. Laisser faire jusqu'à ce qu'un moratoire ou une prohibition ne devienne nécessaire n'a rien à voir avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

²⁰ Rapport et conclusions de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la Protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, 28 novembre-1er décembre 2000, recommandation 11.

L'avenir de l'adoption internationale: tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine



Chantal Saclier, *Service Social International*,
Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille

Brève présentation

Je travaille au Secrétariat général du Service Social International, sis à Genève. C'est le bureau international d'un réseau mondial d'organismes qui collaborent pour résoudre des cas individuels impliquant des familles séparées par les frontières et confrontées à des problèmes socio-juridiques. Le membre de ce réseau en Suisse est la Fondation suisse du SSI.

Le Secrétariat général du SSI a créé il y a une dizaine d'années un programme : le Centre International de Référence pour la protection de l'enfant privé de famille (anciennement « pour la protection de l'enfant dans l'adoption ») dont j'ai été responsable jusqu'en juin passé. Vous avez eu l'occasion de rencontrer l'an dernier, Isabelle Lammerant, la collègue qui en assume désormais la coordination. Toutes les autorités centrales de Suisse et les organismes agréés reçoivent le bulletin mensuel du Centre. Cette distribution, ainsi que d'autres activités, se font en coordination avec la Fondation suisse du SSI.

Introduction

Je vais aborder quatre des principales tâches qui, dans le cadre de la Convention de la Haye de 1993 (CLH), incombent aux pays d'origine, celles où, selon moi, l'intérêt de l'enfant est souvent mis en danger. J'axerai mon analyse autour de l'intérêt de l'enfant. En effet, dans les Etats d'accueil, comme l'est la Suisse, les intervenants courent le risque, de par le contexte, d'être plutôt soumis à l'intérêt des candidats adoptants. Hors, la Convention de la Haye de 1993, tout comme la Convention relative aux droits de l'enfant, est fondée sur le principe éthique suivant : l'intérêt de l'enfant doit être le fil conducteur de toute action liée directement ou indirectement à l'adoption ; l'intérêt de l'enfant est supérieur.

I. Assurer que la double subsidiarité de l'adoption internationale est respectée

1. Responsabilité

1.1. Etablir que l'enfant est « adoptable ».

On réduit trop souvent cette notion à sa phase ultime : le consentement à l'adoption de la part des personnes concernées, l'établissement officiel de l'adoptabilité d'enfants à priori en situation d'abandon. Mais établir qu'un enfant est « adoptable », va bien au-delà. En effet, d'une part la pratique nous montre que, même lorsque l'adoption est satisfaisante, il reste chez la personne adoptée, durant toute sa vie, une souffrance par rapport à sa séparation d'avec sa famille d'origine, à son « abandon ».

D'autre part, les conventions établissent que la priorité doit être donnée au maintien et au renforcement du lien de l'enfant avec sa famille d'origine. L'adoption (qu'elle soit nationale ou internationale) est donc une mesure qui doit être subsidiaire au maintien de l'enfant avec sa famille d'origine. L'Etat doit en être le garant.

1.2. Etablir que l'enfant est « adoptable internationalement »

Cela signifie qu'une famille adoptive appropriée ne peut être trouvée dans son pays d'origine et que ce type d'adoption peut convenir à l'enfant. L'adoption internationale est subsidiaire à l'adoption nationale.

Le respect de cette double subsidiarité de l'adoption internationale ne peut être assuré que si est mis en place, dans le pays d'origine, un système global de protection de l'enfant et de la famille. Un système qui donne la priorité à la prévention de l'abandon, au maintien et au renforcement du lien entre la famille et son enfant, à la réinsertion de l'enfant dans sa famille. Pour cela, le placement familial, des programmes de renforcement des capacités des familles à risque, des mesures de soutien aux familles et aux mères en difficulté, des actions impliquant la communauté où vivent les familles à risque, des réponses autres que l'institutionnalisation de longue durée, etc. doivent exister et constituer une politique coordonnée. Sinon, la subsidiarité reste un principe théorique.

2. Difficultés et possibilités

Elles se situent à deux niveaux :

2.1. Politique globale de l'enfance et de la famille

2.1.1. *Grandes lacunes dans la mise en oeuvre d'une politique globale de l'enfance et la famille : exemple du Pérou*

- Avancement dans la législation
- Avancement dans l'organisation articulée société civile / communes / région / Etat
- Absence d'une conscience et d'une volonté politique au niveau national : absence d'une structure gouvernementale nationale pour mettre en oeuvre une politique globale ; institutionnalisation ; non désinstitutionnalisation (prévention et maintien du lien avec la famille d'origine quasi inexistante, méconnaissance des objectifs du placement familial ; blocage pour l'éclaircissement de la situation de l'enfant et déclaration d'adoptabilité le cas échéant).
- Mais avance qualitative et quantitative de l'adoption nationale.

2.1.2. *Difficulté à intégrer l'adoption internationale dans la politique globale de l'enfance : exemple de la Roumanie*

- Mais avancement dans la recherche de solutions nationales.

2.1.3. *Avancées vers une politique globale de l'enfance et de la famille : exemple de la Bulgarie*

- Résultats visés : prévention de l'institutionnalisation ; désinstitutionnalisation avec retour de l'enfant dans la famille, placement familial ; amélioration qualitative et quantitative de l'adoption nationale ; subsidiarité de l'adoption internationale
- Nouvelle législation
- Création des structures au niveau national, régional et local
- Collaboration Etat / ONGs
- Formation – coopération internationale
- Limite : l'adoption internationale – problème des coûts et des intermédiaires nationaux et étrangers (non adéquation aux besoins – pression)

2.2. Définition d'un projet de vie familial pour les enfants institutionnalisés

2.2.1. Difficultés et problèmes

On rencontre principalement deux types de situations, contraires à l'intérêt des enfants :

- Blocage ou grande lenteur (commun à la grande majorité des pays d'origine) : manque d'intérêt ou de prise de conscience des besoins et droits de l'enfant ; résistance de certains professionnels, du personnel des institutions ; peur de l'adoption.
- Quand il n'y a pas blocage : abus, trafic – les enfants adoptés ne sont pas toujours ceux qui devraient l'être (Roumanie, Bulgarie auparavant).

2.2.2. Avancées

Pérou – Bulgarie – Roumanie (formation)

II. Sélectionner la famille adoptive la plus appropriée pour un enfant (matching).

1. Responsabilité

Ce rôle incombe essentiellement au pays d'origine, même s'il doit, au minimum, recevoir l'aval de l'Etat d'accueil et si, dans un certain nombre de pays, les intermédiaires du pays d'accueil y sont associés dans une mesure plus ou moins significative.

2. Problèmes

2.1. Venant de l'extérieur

- Non adaptation des dossiers de PAPs (Prospective Adoptive Parents) aux besoins du pays en nombre et en contenu - Absence de prise en compte de la situation globale.
- Faiblesse qualitative de certains dossiers de PAPs : de la sélection ainsi que de la préparation des candidats adoptants – Responsabilité des Etats d'accueil.
- Pression sur le pays d'origine:
 - de la part des parents, aggravée dans le cas des adoptions indépendantes
 - de la part de certains intermédiaires : concurrence, etc.

2.2. Venant de l'intérieur

Liés à la pression de l'extérieur :

- Risques de l'adoption directe ou de l'adoption via des intermédiaires non compétents éthiquement et professionnellement (cf. Marlène Hoffstetter)
- Donner cette responsabilité aux candidats adoptants : choisir leur enfant sur catalogue ou en visitant les institutions
- Chercher un enfant pour une famille, avec l'argent comme facilitateur (Roumanie et Bulgarie dans un passé encore récent) ou moteur (Guatemala, Paraguay dans le passé) - intérêt économique et lobbying de certains intermédiaires nationaux → abus, trafic (cf. Nigel Cantwell)

Liés à la situation nationale :

- Inadéquation des intervenants responsables - exemple : Pérou / Equateur
- Faiblesse qualitative de l'information contenue dans le dossier de l'enfant
- Absence ou faiblesse des critères d'apparement

3. Avancées

3.1. Grâce à la CLH

- Progression du principe et de la mise en pratique de la subsidiarité de l'adoption internationale – développement de l'adoption nationale – progression qualitative des candidats adoptants nationaux; exemple du Pérou.
- Restriction du nombre des intervenants impliqués dans le matching de l'adoption internationale, limite le risque d'abus. En Bulgarie, Roumanie, Pérou : uniquement l'autorité centrale nationale.

3.2. Amélioration de la pratique mettant l'enfant au centre du matching

- Elaboration de critères pour guider le matching (Pérou) – Elaboration d'outils pour faciliter le travail (informatique : Brésil)
- Progression qualitative de la collaboration avec les intermédiaires étrangers : renversement du flux : Pérou pour l'adoption des enfants à besoins spéciaux – Brésil (Porto Alegre)- Philippines
- Difficultés restant à résoudre :
 - Comment recueillir une information plus approfondie sur l'enfant et sa famille ?
 - Comment associer au matching les professionnels qui connaissent l'enfant ?
 - Trouver des familles correspondant aux besoins (enfants à besoins spéciaux)?

III. Autoriser les intermédiaires étrangers agréés par les Etats d'accueil et, éventuellement, agréer des intermédiaires nationaux

Les Etats d'origine ont la responsabilité d'autoriser les intermédiaires étrangers agréés par les Etats d'accueil et, éventuellement, d'agréer des intermédiaires nationaux. Comme nous le verrons, le choix qualitatif et quantitatif des intermédiaires avec lesquels travaillent un Etat d'origine, que ces intermédiaires soient étrangers ou nationaux, a un impact direct sur le respect des droits de l'enfant.

Pour le SSI, l'intervention des OAA (« intermédiaires » en Suisse), bien que prévue mais non obligatoire dans la CLH, est dans l'intérêt des enfants et des adoptants. Ce, à condition que les exigences relatives à leur agrément et à leur supervision s'améliorent. C'est un domaine où la responsabilité des Etats d'accueil est très importante. C'est également le domaine où la co-responsabilité entre Etat d'accueil et Etat d'origine devrait prendre force dans l'avenir si l'on veut progresser dans l'intérêt de l'enfant.

1. Problèmes - Difficultés

1.1. Intermédiaires étrangers

- Nombre et qualité éthique et professionnelle des intermédiaires non adaptés aux besoins des enfants des pays d'origine: qualité de l'accréditation ? (Qualité éthique et qualification professionnelle de l'intermédiaire et connaissance du pays d'origine / qualité éthique et qualification du représentant dans le pays d'origine), absence de prise en compte de la situation globale → pression → abus.
- Les pays d'origine n'osent pas refuser des intermédiaires étrangers agréés préalablement dans l'état d'accueil, n'osent pas avoir de hautes exigences, font confiance à l'accréditation donnée par le pays d'accueil sans être conscients des pressions auxquels sont soumis les gouvernements de ces pays.
- Mauvaise interprétation de la CLH: Roumanie dans le passé : double compétence (autorité centrale Etat d'accueil + intermédiaires du même pays) → concurrence entre adoption semi-directe et adoption via intermédiaires.

1.2. Intermédiaires nationaux

- Faiblesse ou absence d'évaluation préalable pour déterminer si oui ou non leur intervention est nécessaire, souhaitable.
- Mauvaise interprétation de la CLH (obligation d'avoir des intermédiaires dans tous les pays partie à la convention) : Roumanie – Bulgarie
- Nombre et qualité éthique et professionnelle des intermédiaires non adaptés aux besoins
→ coûts non raisonnables, abus

2. Avancées

2.1. Dans les pays d'origine, prise de conscience, chez un nombre croissant de professionnels des autorités centrales, du problème du surnombre et de la non adaptation des intermédiaires étrangers et de la nécessité de modifier la situation. Avancées dans la conception des critères de la sélection.

2.2. Chez les autorités centrales des Etats d'accueil et d'origine, prise de conscience de la nécessité et de l'avantage de :

- compter avec la collaboration d'intermédiaires qualifiés, tiers de proximité avec familles et enfant
- déterminer ensemble, à partir des besoins d'adoption internationale du pays d'accueil et de l'organisation interne du pays d'origine, les critères d'agrément des intermédiaires (réunion récente sur les bonnes pratiques, organisée par la Conférence de la Haye).

IV. Préparer l'enfant à l'adoption ; accompagner la rencontre entre l'enfant et la famille adoptive sélectionnée ; évaluer les premiers moments de vie commune

1. Problèmes / Difficultés

Ce sont des étapes du processus de l'adoption dont l'importance pour la suite de la relation adoptive est trop souvent négligée par les autorités et par les professionnels. Elles sont encore très rarement instituées comme un travail indispensable et systématisé. Quand cela a lieu, c'est en général dû à la compétence et la volonté de l'intermédiaire. Les intermédiaires dans le pays d'accueil et leurs représentants dans les pays d'origine peuvent en effet jouer un rôle important dans ces étapes car ils sont en contact direct et régulier avec les candidats adoptants; leur représentant sur place peut l'être avec l'enfant et les personnes qui en ont la charge. Cela implique cependant une compétence psycho-sociale et une méthode professionnelle d'intervention, tant de l'intermédiaire que de son représentant.

Je tiens à rappeler que la préparation des candidats à l'adoption et à la rencontre avec l'enfant sont tout aussi essentielles. Mais elles sont, dans l'adoption internationale, du ressort du pays d'accueil. Une certaine prise de conscience semble s'étendre dans ce domaine, mais elle reste à consolider et à être appliquée dans la pratique.

2. Avancées

Expériences existantes et connaissance des éléments à prendre en compte : leur échange permettrait d'élaborer contenus et méthodologie : Brésil (Porto Alegre) – débuts au Pérou

Conclusion

- La situation n'est pas facile. Les pays d'origine sont confrontés à des problèmes de tous ordres. Ce qui, selon moi, aggrave encore le problème, est l'instabilité des intervenants : responsables et personnel de l'autorité centrale et des autorités compétentes, des juges, etc. Il s'avère très difficile, dans ces conditions, de développer une politique, de disposer de personnel expérimenté et compétent. Il y a une grande déperdition des acquis, très contre-productive pour l'intérêt des enfants.
- Le domaine n'est pas facile, mais on constate un mouvement. Les choses évoluent. La CLH a certainement joué un rôle clef et continue (manuel de bonnes pratiques).
- La co-responsabilité entre pays d'accueil et pays d'origine, fondement de la CLH, va au-delà des apparences : il faut que chacun des intervenants dans les pays d'accueil réfléchisse à ce que signifie pour le pays d'accueil et pour son propre travail de « s'engager pour l'intérêt supérieur de l'enfant » dans sa relation avec le pays d'origine. On ne peut pas se laver les mains et laisser le pays d'origine faire face seul à ses problèmes, aggravés d'ailleurs par la non résolution de nos propres problèmes, particulièrement ceux liés à la pression de la demande des candidats adoptants et à la philosophie tendancieuse du « droit à l'enfant ».

Le travail des intermédiaires: critères et contraintes liés à leur activité



Marlène Hofstetter, *Présidente de la Conférence suisse des organismes intermédiaires en adoption, Fondation Terre des hommes, Lausanne*

Introduction

Il me semble nécessaire d'évoquer, en préambule, les concepts fondamentaux de l'adoption internationale. Ils sont ancrés dans la Convention de la Haye qui met très clairement l'accent sur l'intérêt de l'enfant et, de ce fait, ils constituent également la base éthique du travail des intermédiaires :

- L'adoption internationale consiste à trouver une famille pour un enfant qui n'en a pas et non pas à satisfaire le désir des couples en manque d'enfants.
- Le droit à l'enfant n'existe pas. Le seul droit qui puisse être invoqué est celui de l'enfant, abandonné ou orphelin, d'avoir une famille.
- L'adoption internationale doit être conçue comme la dernière solution lorsque toutes les autres alternatives ont été épuisées (réhabilitation familiale, accueil par la famille élargie, adoption nationale, famille d'accueil). Un placement à long terme dans une institution ne peut pas être considéré comme une solution satisfaisante.

D'une manière générale, nous avons trop tendance à minimiser ces principes parce que nous estimons que l'enfant sera mieux ici que dans son pays d'origine pauvre et misérable, ou alors nous avons tendance à privilégier les intérêts des parents au détriment de ceux de l'enfant. Etant confrontés quotidiennement aux demandes des parents, à leur désirs, à leur détresse parfois, les intermédiaires courent souvent le risque de perdre de vue leur vocation première, celle de travailler dans l'intérêt de l'enfant.

Les intermédiaires jouent un rôle important puisqu'ils établissent le lien entre le pays d'origine et le pays d'accueil, entre l'enfant et les parents adoptifs. Dans quasiment tous les pays d'accueil, des tâches essentielles sont déléguées aux intermédiaires : la préparation des parents, la constitution du dossier, les contacts avec les autorités et les institutions dans les pays d'origine ainsi que le suivi des démarches et l'organisation du séjour des parents sur place. L'intermédiaire a aussi la tâche importante de préparer l'enfant à son adoption et, en général, il se charge aussi du suivi des familles après l'arrivée de l'enfant et envoie des rapports y relatifs dans le pays d'origine.

Les terrains d'intervention

Pour un intermédiaire, il est essentiel de savoir où il met les pieds, afin de se donner toutes les garanties que l'adoption peut se dérouler selon les critères éthiques préalablement évoqués.

Le cadre légal et les structures étatiques

Il s'agit de connaître la législation du pays et les structures mises en place pour son application. Est-ce que le pays d'origine prononce une adoption simple, une adoption plénière, ou simplement une tutelle, instaurée au nom des parents adoptifs ? Dans les pays musulmans, l'adoption n'existe pas. La garde de l'enfant peut être confiée à des tierces personnes sous la forme d'une Kafala, à condition que ces derniers soient musulmans. Est-ce qu'une telle condition peut être imposée aux adoptants ? Est-ce que ces procédés sont compatibles avec l'adoption plénière en Suisse ? Dans certains pays, l'adoption peut être prononcée devant un notaire seulement, ce qui suscite passablement de « vocations » parmi les avocats. Il « suffit » de trouver les enfants pour une procédure facile et sans beaucoup de contraintes et de contrôles. L'intermédiaire se doit de vérifier ces procédures et de les apprécier selon les garanties ou les manquements qui leur sont propres.

La procédure juridique a lieu à la fin des démarches, dans une majorité des cas en présence des parents adoptifs.

Préalablement, une multitude d'étapes sont nécessaires pour s'assurer de l'adoptabilité de l'enfant. Elles impliquent les autorités régionales, les services sociaux, les institutions, des avocats, des intermédiaires locaux, les ministères des affaires sociales et, dans les pays partie à la CLH, les autorités centrales. Toutes ces instances sont censées œuvrer pour trouver la solution la plus adaptée à la situation de chaque enfant et, le cas échéant, de s'assurer de son adoptabilité sur le plan international.

Les disparités sont énormes concernant les structures mises en place dans chaque pays. Sans vouloir trop schématiser, on constate que plus les intervenants sont nombreux, plus le risque de dérapages augmente. En effet, tout le monde est conscient de nos jours que l'adoption internationale peut rapporter gros. Alors, il n'est pas rare que certains fonctionnaires, des responsables d'institutions et de maternités, des avocats et d'autres personnes impliquées dans une procédure d'adoption veuillent en tirer profit et demandent des cadeaux, des « dons », des honoraires mirobolants ou des contributions diverses pour faire leur travail. D'une manière plus générale, la corruption gangrène de nombreux pays, ce qui constitue souvent une lourde hypothèque concernant la transparence des démarches et le respect des procédures.

Les intermédiaires doivent évaluer la situation globale dans laquelle les adoptions internationales se déroulent et vérifier qu'ils peuvent assurer une procédure qui ne sera pas préjudiciable à l'enfant mais répondra à ses besoins. Ils ont aussi la responsabilité, vis-à-vis des adoptants, de pouvoir leur garantir le sérieux et le bien-fondé de leurs démarches pendant chaque étape de la procédure. Pour remplir ces tâches, il est indispensable que l'intermédiaire puisse compter sur un représentant – ou une organisation locale avec laquelle il collabore – en qui il peut avoir confiance et qui poursuit les mêmes buts. Il arrive malheureusement trop souvent que les intermédiaires fassent des concessions, manquent de rigueur ou acceptent comme une normalité de payer des extras pour obtenir certaines faveurs ou accélérer les démarches. Ils vont minimiser l'importance de tels procédés, alors qu'ils sont dommageables pour les adoptions dans leur ensemble.

Un intermédiaire doit savoir renoncer à travailler dans un pays si le terrain est trop miné par la corruption, si les procédures manquent de transparence ou si la provenance et la situation personnelle et légale des enfants sont douteuses, bref, si l'intérêt de l'enfant ne peut plus être garanti.

La décision de suspendre ou de stopper son activité d'intermédiaire est souvent laissée à la seule appréciation de ce dernier. Les pays d'accueil, qui accréditent les organismes, ne sont généralement pas en mesure de vérifier leur fonctionnement dans les pays d'origine. Par ailleurs, il leur manque souvent un regard critique – voulu ou non – pour apprécier la situation globale d'un pays et pour réglementer le nombre des intermédiaires en fonction des besoins. Quant aux gouvernements des pays d'origine, ils se basent généralement sur l'accréditation faite dans les pays d'accueil. Ils pourraient limiter le nombre des intermédiaires sur leur territoire et établir leurs

propres exigences concernant le fonctionnement et la qualité de travail de ces organismes, ce qui n'arrive toutefois quasiment jamais.

Les besoins des enfants

Nous connaissons tous la situation actuelle concernant l'offre et la demande dans le domaine de l'adoption internationale. La demande pour des enfants en bas âge et en bonne santé ne cesse d'augmenter, alors que l'offre diminue. Ce déséquilibre engendre les abus et le trafic. Les intermédiaires ont un rôle important à jouer pour réguler un peu cette situation précaire.

De par leur travail, ils connaissent – ou devraient connaître – la réalité des enfants dans leur pays d'intervention : le nombre d'abandons dans les institutions et les maternités, l'âge des enfants, les possibilités d'une prise en charge familiale, la proportion des adoptions nationales, la durée des procédures, le nombre d'enfants grands et/ou handicapés, etc. En fonction de ces données, on peut dresser le profil des enfants en besoin d'une adoption internationale. Dans certains pays, aucun enfant en dessous d'une année, voire de deux ans, n'est proposé à l'adoption internationale, le temps nécessaire pour essayer de trouver une solution adéquate dans le pays même. Plusieurs Etats font régulièrement appel aux pays d'accueil pour nous sensibiliser aux besoins des enfants plus difficiles à placer à cause de leur âge ou de leur état de santé.

Néanmoins, de nombreux intermédiaires continuent à inonder les pays d'origine avec des dossiers de parents désireux d'adopter un bébé en bonne santé, même si une solution satisfaisante peut être trouvée pour ces enfants sur place. Cette façon de procéder témoigne d'un non-respect du pays d'origine et des intérêts de l'enfant. De plus, elle crée des pressions vis-à-vis des gouvernements qui sont souvent mal équipés pour y faire face ou n'osent pas faire opposition pour des raisons politiques.

A cela s'ajoute le nombre important d'intermédiaires accrédités dans certains pays d'origine. Ils se concurrencent et contribuent encore plus à l'instauration du déséquilibre entre l'offre et la demande et augmentent, par conséquent, le risque d'abus et de trafic.

Une fois de plus, l'intermédiaire doit évaluer la pertinence de son intervention : est-ce qu'elle sert le bien de l'enfant ou est-ce qu'elle est contre-productive, parce qu'il persiste à rester sur un terrain où les besoins sont déjà largement couverts ?

Ce n'est pas seulement dans les pays d'origine que les intermédiaires ont un rôle important à jouer. Ils ont également le devoir d'informer et de sensibiliser les futurs parents et de les rendre attentifs à la situation dans les pays d'origine et aux besoins des enfants. Il s'agit d'être critique vis-à-vis de leur projet d'adoption. Aucun organisme n'est tenu de satisfaire les désirs des couples adoptants, si le profil de l'enfant souhaité ne correspond pas à la réalité. Les couples adoptants devraient être pleinement conscients des enjeux et des conséquences d'une procédure douteuse, que ce soit sur le plan légal ou relationnel avec leur futur enfant.

Les coûts

Les informations les plus diverses circulent au sujet des coûts d'une adoption. Entre quelques milliers de francs et 40'000.- dollars, voire d'avantage, tous les prix peuvent être évoqués. C'est vrai qu'une adoption coûte de l'argent, encore faut-il savoir quel montant est utilisé pour quelle prestation.

En dehors des frais de voyage et du séjour sur place, qui peuvent être considérables en fonction du pays et de la durée, il y a des frais de procédure, les frais d'avocats – souvent indispensables – et des frais liés à la prise en charge de l'enfant. L'intermédiaire doit pouvoir justifier les sommes versées pour ces différentes prestations dont le montant doit être en relation avec les tarifs usuels pratiqués dans le pays.

Les pays d'origine attendent souvent un soutien financier pour améliorer les infrastructures, la prise en charge des enfants et pour couvrir d'autres besoins, souvent énormes, qui touchent à la protection de l'enfant. Ces demandes sont certainement justifiées, mais elles ne devraient en aucune manière être liées à la proposition d'un enfant, de même que les dons « obligatoires » et personnels de la part des adoptants sont inadmissibles avant l'adoption de l'enfant.

Il appartient à l'intermédiaire de gérer tous les aspects financiers d'une adoption dans le pays d'origine et vis-à-vis des adoptants. L'éthique de l'intermédiaire joue un rôle prépondérant par rapport aux questions de l'argent. Il faut qu'il soit extrêmement rigoureux en définissant des limites claires à ne pas franchir, tout en ayant en tête les concepts fondamentaux de l'adoption internationale.

Exemples concrets

Le Sri Lanka

Pays qui offre une structure très centralisée avec une autorité centrale qui s'occupe de toutes les procédures. Elle reçoit les dossiers des enfants et ceux des parents, fait l'attribution des dossiers d'enfants aux intermédiaires enregistrés et surveille les lieux de placement des enfants. Ces derniers n'ont pas le droit de recevoir des dons en argent, mais peuvent demander la réfection de leurs installations ou la prise en charge des frais médicaux pour un enfant, par exemple. Les intermédiaires reçoivent le dossier des enfants à tour de rôle, sauf s'ils peuvent appuyer la candidature d'un couple prêt à accueillir un enfant présentant des problèmes de santé. Les parents doivent être représentés par un avocat lors de la procédure au tribunal. Il n'y a que deux avocats qui s'occupent des dossiers d'adoption. Ils travaillent avec tous les intermédiaires et demandent toujours le même tarif.

Le Nigeria

Pays non conventionné. L'adoption nationale dans la partie sud du pays (catholique) est très répandue. Une fois obtenu l'agrément d'adopter de la part du Ministère des affaires sociales, les adoptants vont faire le tour des institutions pour trouver un enfant. Certains enfants ne sont pas choisis par les couples nigériens à cause d'un problème de santé et surtout parce qu'ils ont été séropositifs à la naissance. Pour ces enfants qui restent sur le carreau, l'Etat ne prévoit aucune mesure alternative à l'institution.

Le travail de l'intermédiaire consiste à visiter les institutions et à se renseigner sur la situation individuelle des enfants. Il va ensuite soumettre le dossier de l'enfant aux autorités compétentes qui vont examiner son cas. Une majorité des enfants en bas âge a été trouvée dans la rue, mais pour d'autres, des informations sur la famille biologique peuvent exister. Puisque le cas de l'enfant a été signalé aux autorités, ces dernières doivent alors faire une enquête pour déterminer le statut légal de l'enfant. C'est seulement après avoir entrepris ces démarches que l'enfant peut être libéré pour l'adoption internationale.

L'intermédiaire effectue donc un travail important qui normalement incombe aux autorités.

La Moldavie

Ce pays a ratifié la Convention de la Haye en 1998. Le Ministère de l'éducation a été désigné comme autorité centrale. Cette dernière n'est pas vraiment opérationnelle et se contente d'enregistrer les dossiers des parents candidats – présentés par les intermédiaires – et l'identité de l'enfant après l'adoption. Les autorités agréées, qui devraient réunir les papiers nécessaires pour l'enfant et initier la procédure au tribunal, manquent de personnel, de moyens financiers et logistiques. Concrètement, ce sont les intermédiaires qui s'occupent de toutes ces formalités, ce qui suscite passablement de suspicions, sachant que les autorités sont facilement corruptibles. En plus, on compte environ vingt intermédiaires dans un petit pays comme la Moldavie ; la bataille pour trouver des enfants est donc plutôt acharnée.

Zukunft der internationalen Adoption in der Schweiz: Welche Lösungen für welche Probleme?



David Urwyler, Leiter der Zentralen Behörde des Bundes

1. Einleitende Bemerkungen

Jährlich finden rund 500 Adoptivkinder in der Schweiz ein neues Zuhause. Nebst der Zentralen Behörde des Bundes befassen sich total 26 Zentrale Behörden in den Kantonen sowie über 20 Vermittlungs- und weitere Fachstellen mit internationalen Adoptionen.

Knapp 2 Jahre nach der Inkraftsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens (HAÜ) am 1. Januar 2003, sind unter anderen folgende Elemente positiv hervorzuheben:

- Die Zusammenarbeit auf der Ebene des Informationsaustauschs zwischen Kantonen, Bund und Vermittlungsstellen funktioniert relativ reibungslos, die Ansprechpartner sind klar bezeichnet und kennen sich (AGIA, CLACLA und weitere Treffen mit Vermittlungsstellen, Internetseite, etc).
- Die Adoptionsvermittlungsstellen durchlaufen ein einheitliches Bewilligungsverfahren der Zentralen Behörde des Bundes.
- Sowohl im Ausland als auch in der Schweiz haben Treffen zwischen ausländischen Adoptionsbehörden sowie Vermittlungsstellen, Kantonen und Bund stattgefunden (Kolumbien, Peru, Bolivien, Chile, Bulgarien, Indien).
- Bezüglich Nichtvertragsstaaten des HAÜ, wie z.B. Marokko und Kambodscha, bestehen Koordinationsansätze zwischen Kantonen und Bundesbehörden.

Wirklich negative Veränderungen im Vergleich zu den Vor-HAÜ-Verhältnissen sind meines Erachtens nicht ersichtlich. In diesem Sinne ist die schweizerische Umsetzung sicherlich grundsätzlich positiv zu werten.

Es wäre hingegen verfehlt, sich auf den Lorbeeren auszuruhen. Wichtiger als gegenseitiges Schulterklopfen ist es, die gemachten Erfahrungen zu analysieren und für Optimierungen des bestehenden Rahmens zu sorgen.

Diese Tagung soll unter anderem dazu dienen, sich Gedanken zu machen, wie die anstehenden Probleme mit den heute bestehenden Strukturen gelöst werden können. Darüber hinaus soll auch Raum sein für Wunschlösungen, welche sich allenfalls in ferner Zukunft realisieren lassen können.

Im Folgenden werde ich die nach meiner Auffassung wichtigsten Probleme sowie die möglichen und teilweise notwendigen kurz- oder mittelfristigen Lösungsvarianten darstellen, um die Qualität von internationalen Adoptionen in der Schweiz zu verbessern bzw. weiterhin zu gewährleisten.

2. Probleme

Probleme bestehen auf verschiedenen Ebenen:

- Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten funktioniert teilweise schleppend oder gar nicht. Die Informationen, welche adoptionsinteressierten Ehepaaren zur Verfügung stehen, sind dadurch dürftig und oft wenig transparent: Beispielsweise ist in vielen Fällen nicht klar, welche Kinder in welchen Ländern einer internationalen Adoption bedürfen.
- Die Vermittlungsstellen haben im Gesetz eine Rolle erhalten, welche konkretisierungsbedürftig ist. Die Tatsache, dass Adoptionen ohne Hilfe von akkreditierten Vermittlungsstellen erlaubt sind (Stichwort Privatadoptionen), bergen Risiken. Aktivitäten von unbewilligten, ausländischen Vermittlungsstellen in der Schweiz können kaum verhindert werden.
- Das Alter der Adoptiveltern ist in der Schweiz im Vergleich zu anderen Aufnahmestaaten sehr hoch.

3. Lösungsvarianten

3.1. Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten:

a. Weshalb ist die Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten wichtig?

Die Freigabe von Kindern zur Adoption in die Schweiz ist letztlich auch ein Akt des Vertrauens der staatlichen Behörden der Herkunftsstaaten. Wenn die Überzeugung da ist, dass in der Schweiz Partner vorhanden sind, welche sich ernsthaft um das Kindeswohl kümmern, werden Kinder eher in die Schweiz freigegeben. Andererseits ist es in der Schweiz für sämtliche Beteiligten entscheidend zu wissen, welche Kinder zur Adoption freigegeben werden (Alterskategorie, Gesundheitszustand, etc.) und wie viele Kinder ungefähr der Schweiz zugesprochen werden sollen. Eine 100%-ige Sicherheit oder gar das Recht, ein Kind zwecks Adoption zugesprochen zu erhalten, gibt es zwar auch für bestens geeignete Adoptionsbewerber nicht. Trotzdem ist es im Interesse aller Beteiligten, zu wissen, ob Kinder zur Adoption freigegeben werden, mit welchen Wartefristen zu rechnen ist und welche Kinder eine Adoption benötigen. Wichtig sind diese Informationen für Adoptionsinteressierte und Vermittlungsstellen, um Enttäuschungen und unerfüllte Erwartungen so weit als möglich zu verhindern und für die Kantone, um nicht unnötig aufwendige und teure Pflegeplatzabklärungen zu veranlassen.

In Frankreich wurde festgestellt, dass die Schere zwischen den Adoptionsbewerbern, welchen eine Adoptionsbewilligung ausgestellt wurde und denjenigen, welche effektiv ein Kind zugesprochen erhalten, immer grösser wird. Diesbezügliche statistische Angaben fehlen zwar in der Schweiz, dürften sich jedoch mit den Feststellungen in Frankreich decken.

Die Zusammenarbeit mit Herkunftsstaaten, welche über gut funktionierende staatliche Behörden verfügen, sollte im Sinne eines regelmässigen Erfahrungsaustauschs mit den in der Schweiz zur Verfügung stehenden Mitteln verstärkt und langfristig geplant werden.

b. Beteiligung der Kantone?

Die Ausstellung einer Pflegeplatzbewilligung kostet mit Beratung, Sozialbericht und Verfügung schätzungsweise Fr. 3'000.--. Diese Kosten bleiben ganz oder hauptsächlich bei den Kantonen haften, je nach dem, ob die Abklärung für die Gesuchstellenden - wie im Kanton Tessin - kostenlos ist, einige Hundert oder gar einige Tausend Franken kostet. Die Kantone müssten deshalb ein Interesse haben, gute und zuverlässige Informationen der Zentralen Behörde im

Ausland zu erhalten, damit unnötige und teure Pflegeplatzabklärungen so weit als möglich verhindert werden²¹.

Kurzfristig plädiere ich deshalb dafür, dass die Kantone einen Fonds bereitstellen, um zusammen mit dem Bund die Kontaktpflege mit den wichtigsten Herkunftsstaaten zu verbessern. Wenn dadurch pro Kanton nur ein Sozialbericht weniger erstellt werden muss, weil bspw. Adoptionsinteressierte gänzlich auf das Verfahren in einem bestimmten Land verzichten, da die freigegebenen Kinder nicht den Wunschvorstellungen entsprechen oder eine zu lange Wartezeit besteht, hätte dies schweizweit eine Kostenersparnis von über Fr. 78'000.-- (26 x 3'000.--) zur Folge. Die Kantone sparen dadurch Kosten, besser sensibilisierte und informierte Mitarbeitende Nerven und die Adoptionsinteressierten unnötige emotionale Belastungen. Das Potenzial dürfte nach meiner Einschätzung noch weit darüber liegen. Ein Beitrag der Kantone erscheint gerechtfertigt, da die Zentralen Behörden erste und wichtigste Anlaufstelle für die Adoptionsinteressierten sind, zumindest wenn keine Vermittlungsstelle für ein betreffendes Land existiert.

c. Stärkere Konzentration?

Wenn man den Optimierungsgedanken weiterführt, muss meines Erachtens laut über die Schaffung von 3 Adoptionszentren, je eines in der italienischen, französischen und deutschen Schweiz mit weit reichenden Kompetenzen nachgedacht werden. Jedes Zentrum könnte eine gewisse Anzahl von Herkunftsländern abdecken, wäre für die partnerschaftlichen Beziehungen zuständig und würde die anderen Zentren mit den relevanten Informationen bedienen. Die Rolle der Zentralen Behörde des Bundes müsste sicherlich neu definiert werden, falls sie in einem solch gestrafften Modell überhaupt noch nötig wäre.

3.2. Vermittlungsstellen:

a. Rolle?

Die Rolle der Vermittlungsstellen hat sich unter dem HAÜ dahingehend geändert, dass die Zusammenarbeit mit den Zentralen Behörden der Kantone und der Zentralen Behörde des Bundes im Bereich der Vertragsstaatenadoptionen wesentlich enger geworden ist.

b. Entscheidverantwortung?

Mit der Weisung vom 17. August 2004 der Zentralen Behörde des Bundes betreffend Übermittlung der Eltern- und Kinderdossiers wurde zwar einem Anliegen der Vermittlungsstellen nach mehr Verantwortung und Vertrauen entsprochen. Weitere wesentliche Schritte, beispielsweise die Delegation der Verantwortung für den Matchingentscheid, sind unter dem heutigen gesetzlichen Rahmen nicht möglich.

Überlegenswert bleibt dies dennoch, da die Vermittlungsstellen ein einheitliches Akkreditierungsverfahren durchlaufen müssen. Die heutigen Strukturen sind für derartige Forderungen jedoch weitgehend ungenügend und hätten radikale Veränderungen auch in den Denkweisen vieler Vermittlungsstellen zur Folge. So müssten professionelle Strukturen geschaffen werden, um *dauerhaft* die erforderlichen Dienstleistungen gewährleisten zu können. Zudem müsste die (finanzielle) Verantwortung allfälliger Fehlentscheide übernommen werden können.

²¹ Unnötig ist beispielsweise die Ausstellung einer Pflegeplatzbewilligung für die Aufnahme eines bis 3-jährigen gesunden Kindes aus Chile, da diese Alterskategorie von Kindern nicht zur Adoption ins Ausland freigegeben wird.

c. Verbot von „Privatadoptionen“?

Es stellt sich sodann die Frage, ob Adoptionsverfahren ohne den Beizug von privaten Vermittlungsstellen eingeschränkt oder gänzlich verboten werden sollten. Dies hätte den Vorteil, dass der unbewilligten, wilden Tätigkeit ausländischer Vermittlungsstellen ein Riegel geschoben werden könnte. Den Gesuchstellern kann heute die Aufnahme eines Kindes bloss wegen der Zusammenarbeit mit einer nicht akkreditierten Vermittlungsstelle nicht untersagt werden.

Wenn Adoptionen ohne Beizug einer Vermittlungsstelle nicht mehr erlaubt wären, hätte dies aber für die Vermittlungsstellen nicht zu unterschätzende Folgen: Sie müssten ihre Unabhängigkeit weitgehend aufgeben und ihre Tätigkeiten und Entscheide einer gerichtlichen Kontrolle unterstellen. Insbesondere die Aufgabe der eigenen Kriterien bei der Auswahl der Adoptiveltern wäre Voraussetzung, um den Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit ihrer Entscheide zu genügen. Zudem wären Garantien für dauerhafte, professionelle Strukturen von Nöten, weshalb die Anforderungen für die Akkreditierung entsprechend angepasst werden müssten. Faktische Einfrau- oder Einmannbetriebe wären dabei nicht mehr denkbar.

Zwar bestehen bezüglich der Herkunft der Kinder bei einer Privatadoption zweifellos erhöhte Risiken, jedoch ist durch den Beizug ausländischer Zentraler Behörden auch eine gewisse Garantie für saubere Verfahren vorhanden. Es wäre daher verfehlt, Adoptionen ohne Beizug von Vermittlungsstellen a priori als unsauber zu betiteln, ebenso falsch ist eine Brandmarkung von Adoptiveltern, welche ohne Vermittlungsstelle adoptiert haben.

d. Aussichten

- Solange Privatadoptionen erlaubt sind, liegt es an den bestehenden Vermittlungsstellen, ihre Strukturen so anzupassen, dass Kapazitäten ausgebaut werden können und die Nachfrage nach ihrer Dienstleistung befriedigt werden kann, ansonsten weichen adoptionsinteressierte Ehepaare auf Privatadoptionen oder ausländische Stellen aus. Wünschenswert ist zudem der Aufbau neuer Vermittlungsstellen für bisher nicht „erschlossene“ Länder.
- Die Überbindung von mehr staatlichen Aufgaben auf die Vermittlungsstellen, insbesondere mehr Entscheidungsverantwortung ist nur dann denkbar, wenn adäquate professionelle Vermittlungsstellen geschaffen werden, welche bereit sind, ihre Entscheide in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu erlassen und auch gerichtlich überprüfen zu lassen.
- Ein Verbot oder eine Einschränkung von Privatadoptionen ist meines Erachtens nur dann denkbar, wenn private oder öffentliche Strukturen zur Verfügung stehen, welche über genügend Kapazitäten für die Vorbereitung und Betreuung der Adoptiveltern und die Pflege der Beziehungen mit den Herkunftsstaaten verfügen.

3.3. Alter der Adoptiveltern:

Die Altersvoraussetzungen für Adoptiveltern oder Einzeladoptierende nach Art. 264a und 264b ZGB sollten meines Erachtens nach unten angepasst werden. Die heute vorgesehene Limite von mindestens 35 Jahren für noch nicht 5 Jahre verheiratete Ehepaare, sind absolute europäische Spitze. Dies zeigt die untenstehende Tabelle²².

Mindestalter	Land
-	Italien, Holland
21	England, Irland
25	Deutschland, Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Schweden
28	Frankreich
30	Österreich, Griechenland, Portugal
35	Schweiz

²² Isabelle Lammerant, L'adoption et les droits de l'Homme en droit comparé, Bruxelles 2001 (Tabelle ist gegenüber der Originalfassung vereinfacht dargestellt).

Die heutigen schweizerischen Altersvoraussetzungen stimmen zudem mit den Auffassungen, welche einige Herkunftsstaaten vertreten, oft nicht überein. Kaum sind die schweizerischen Voraussetzungen erfüllt, gelten Adoptionsbewerber beispielsweise in Kolumbien bereits als zu alt, um kleine Kinder aufnehmen zu können.

Meines Erachtens ist eine Anpassung des ZGB denkbar. Massgebend könnte der Zeitpunkt der Gesuchseinreichung oder das Alter der Adoptiveltern bei der Adoption sein. Bei ersterem plädiere ich für 28 Jahre oder mindestens 2 Jahre verheiratet, bei letzterem für 30 Jahre oder 4 Jahre verheiratet.

4. Fazit

Das heutige System hat gegenüber dem Zustand vor dem 1.1.2003 Verbesserungen gebracht. Um für die Zukunft fit zu bleiben, braucht es Anpassungswillen und den Mut für Veränderungen. Kinder aus dem Ausland sollen weiterhin die Möglichkeit haben, in der Schweiz eine Familie zu finden. Es soll nicht an einem dafür tauglichen System mangeln.

Quel avenir pour les intermédiaires en Suisse?



Hervé Boéchat, *Autorité centrale fédérale*

1. Progrès

Le "tour de Suisse des intermédiaires" que l'autorité de surveillance a entrepris début 2003 dans le cadre de la nouvelle procédure d'accréditation a permis de dresser un tableau complet de cette activité dans notre pays. Cette démarche a d'ores et déjà débouché sur plusieurs progrès significatifs:

- Le premier est **l'uniformisation de la procédure d'accréditation**. Le fait d'avoir mis un cadre formel identique pour chaque intermédiaire a sans aucun doute facilité la reconnaissance de cette activité par les autorités et par le public. Cela a également permis d'offrir au public un réseau plus sûr.
- Ensuite, la centralisation de la surveillance et le cumul des compétences du Service de la Protection Internationale des Enfants (Autorité centrale fédérale et autorité de surveillance des intermédiaires) permettent une véritable **gestion des demandes d'accréditation par rapport aux besoins**. Mais s'il est désormais possible d'orienter les activités des intermédiaires vers les pays qui ne seraient pas encore couverts, il faut bien admettre que jusqu'à présent, l'approche a plus été guidée par les pays (intermédiaire pour quel pays?) que par les enfants (intermédiaire pour quels enfants?).
- Enfin, et ce colloque en est bien la preuve, **la coopération et la connaissance réciproque des différents acteurs de l'adoption en Suisse** se sont améliorés et ont permis de mettre un peu d'huile dans les rouages complexes des procédures.

2. Problématique actuelle

Comme les intervenants de ce matin l'ont maintes fois répété, il est fondamental qu'un changement de mentalité s'opère au sein même de la société, dans sa compréhension de l'adoption internationale contemporaine. Que l'on répète sans cesse le slogan "une famille pour un enfant et pas un enfant pour une famille" ne mène à rien si sa signification profonde n'est pas intégrée par ceux qui assument le rôle délicat et crucial d'encadrer, de conseiller et de suivre les parents candidats à l'adoption.

Bien sûr, chacun d'entre nous, à son niveau, entend le désir sincère de toutes ces personnes qui veulent adopter. Bien sûr, nous savons tous que pour d'innombrables enfants, l'adoption internationale reste une réelle alternative. Mais nous savons aussi quelles responsabilités la venue d'un enfant représente, et ce à chaque étape de la procédure.

En tant qu'autorité de surveillance, nous sommes confrontés à une situation paradoxale: d'un côté, l'activité d'intermédiaire en adoption est devenue plus exigeante, plus contraignante même. Il faut remplir des conditions légales, s'organiser de manière à préserver sa vie privée, faire face à la pression des candidats. Et de l'autre, les demandes de nouvelles accréditations continuent d'arriver sur nos bureaux (8 depuis notre entrée en fonction, dont 3 accordées et 1 abandon). 8 nouvelles demandes pour 17 intermédiaires actifs au 1^{er} janvier 2003, cela représente près de

50% d'augmentation, sans parler des "offres spontanées" de toutes sortes qui arrivent par email depuis l'étranger.

Face à cet enthousiasme, l'autorité de surveillance doit essayer de répondre à la question suivante: est-ce qu'il vaut mieux autoriser le plus grand nombre possible d'intermédiaires et ouvrir de nouvelles filières pour répondre aux attentes de la population suisse (après tout, nous sommes un service public)? Ou faut-il au contraire poser des exigences très strictes, donc limiter les nouvelles autorisations, tout en sachant:

- premièrement que ce sont les intermédiaires déjà en place qui, au mieux, allongeront leurs listes d'attente,
- et deuxièmement que les parents qui ne trouveront pas d'intermédiaires s'orienteront vers une adoption individuelle?

3. L'obligation de passer par les services d'un intermédiaire? Quelques pistes à explorer ?

Il ne fait pas de doute aujourd'hui qu'une adoption menée avec le concours d'un intermédiaire présente plus de garanties qu'une adoption individuelle. La Conférence de La Haye, le Conseil de l'Europe²³, le SSI²⁴ et les professionnels du domaine s'accordent sur ce point.

Les intermédiaires occupent une place complémentaire cruciale dans le paysage de l'adoption internationale. Ils proposent de nombreux **services** qu'ils sont souvent les seuls à pouvoir offrir, en particulier dans les pays d'accueil:

- la **sensibilisation** des candidats aux enjeux complexes que pose l'adoption internationale et à la situation des enfants en réel besoin d'adoption, est une tâche sociale essentielle qui contribue à faire évoluer l'adoption internationale dans sa compréhension socio-culturelle. Ce travail d'information vient compléter celui des Autorités cantonales en lui donnant la dimension concrète propre au pays avec lequel l'intermédiaire collabore;
- en complément au travail des instances officielles, les intermédiaires rappellent aux parents candidats les **conditions légales** qui régissent l'adoption : ils les rendent attentifs aux procédures, aux délais, aux engagements et à leurs conséquences;
- l'intermédiaire propose également plusieurs services liés aux **aspects pratiques** de la procédure: la préparation du dossier selon les exigences du pays d'origine, les informations concernant ce pays, ainsi que l'encadrement lors du voyage sur place (transports, logement, interprète, etc.);
- lorsque c'est exigé par le pays d'origine, l'intermédiaire rend régulièrement des **rapports de suivi** concernant l'évolution de l'enfant et son intégration.

De nombreux pays d'accueil ont d'ores et déjà posé le principe de l'obligation de passer par les services d'un intermédiaire pour pouvoir adopter à l'étranger. On peut ainsi citer l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Suède, l'Australie, et les Pays-Bas par exemple. Parmi les pays d'origine, la Bolivie, la Chine, la Corée du Sud, l'Ethiopie, le Honduras et l'Inde ont également adopté une telle mesure.

Si la Suisse veut à son tour se doter d'un système qui puisse garantir le respect des textes conventionnels en matière d'adoption internationale, il ne fait à mon avis pas de doute qu'elle doive elle aussi s'engager un jour sur cette même voie.

²³ Rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, "Pour un respect des droits de l'enfant dans l'adoption internationale" Doc. 8592 / 2 décembre 1999, p.2 et 8.

Avis de la Commission des migrations, des réfugiés et de la démographie. "Pour un respect des droits de l'enfant dans l'adoption internationale", Doc. 8600 / 21 décembre 1999, p.5.

²⁴ *Bulletin d'information du CIR/SSI n°65, mars 2004.*

Dès lors, la question qui se pose est la suivante: faut-il interdire l'adoption individuelle? Et si nous répondons par l'affirmative, il faut alors se demander quels seront les intermédiaires qui devront intervenir dans les procédures? Quelles seront leurs obligations et leurs compétences? Comment seront-ils organisés?

a) Coûts et compétences

Envisager d'interdire les adoptions individuelles (d'une manière générale; sans parler des cas particuliers comme les adoptions intrafamiliales par exemple) implique que les intermédiaires disposent de moyens matériels suffisants pour engager du personnel qualifié, assurer sa formation en matière d'adoption et de droits de l'enfant et organiser son travail de manière appropriée; le financement de ces tâches constitue un point crucial de cette évolution. Toutefois, dans la mesure où il s'agirait, du moins en partie, d'une délégation des tâches de l'Etat, celui-ci devra s'assurer que les intermédiaires disposent de ces ressources, par exemple par le biais de subventions, ou par une diminution des frais administratifs qui pourraient être transférés à l'intermédiaire.

b) La formation, la sensibilisation et l'encadrement des nouveaux intermédiaires

Au vu des expériences acquises jusqu'ici, l'autorité de surveillance a l'intention de mettre en place une formation à l'intention des nouveaux intermédiaires (mais également de ceux qui en manifesteraient le souhait), qui puisse couvrir les trois grands domaines de base que sont la procédure, l'éthique et l'encadrement psychologique des parents avant et après l'arrivée de l'enfant.

Si l'autorité de surveillance est d'ores et déjà prête à assumer l'aspect "procédure", il s'agira d'identifier les personnes et organisation ouvertes à ce projet (SSI, Espace-Adoption, Label-Adopt par exemple).

Un autre moyen d'accompagner la création de nouvelles filières et de développer des réseaux fiables pourrait consister à augmenter les capacités d'intermédiaire déjà en place. En effet, lorsqu'une nouvelle demande est adressée à l'autorité de surveillance il s'agit souvent de personnes privées qui ont un lien (la nationalité ou la résidence) avec tel ou tel pays d'origine. Elles connaissent donc bien ce pays, mais l'expérience en matière d'adoption internationale fait souvent défaut. Pourrait-on dès lors imaginer que ces personnes puissent offrir leurs connaissances à un intermédiaire déjà autorisé qui souhaiterait développer ses activités dans un nouveau pays d'origine?

c) Mise en commun des ressources

La question des "fusions" peut se poser également lorsqu'un intermédiaire décide de mettre un terme à ses activités: dans une telle situation, serait-il envisageable d'aménager un transfert de compétences auprès d'un autre intermédiaire actif qui serait intéressé à reprendre ces activités, afin d'éviter de perdre des connaissances et un savoir-faire précieux?

Au sujet des coûts, et dans le but de les diminuer, pourrait-on par exemple imaginer que les 6 intermédiaires actifs dans le canton de Vaud mettent en place un secrétariat commun? Est-ce qu'une telle option ne permettrait pas de rationaliser le travail, de diminuer les frais et, et ce n'est pas la moindre des choses, de décharger un peu les personnes responsables?

d) Les liens avec les pays d'origine

L'évolution de l'adoption internationale rend nécessaire une plus grande implication de l'intermédiaire suisse dans la procédure aboutissant à la réunion de l'enfant avec ses parents adoptifs. L'activité d'intermédiaire ne peut plus se limiter aux parents (préparation et encadrement sur place). Naturellement, les systèmes prévalant dans les pays d'origine conditionnent cet aspect du processus et laissent plus ou moins de place à l'intermédiaire suisse.

Néanmoins, il est important de souligner que l'intermédiaire est un pont entre le pays d'origine et la Suisse, avec un pied dans les deux pays. L'intermédiaire n'est pas seulement un facilitateur, c'est également un garde-fou qui doit savoir ce qui se passe dans le pays avec lequel il collabore.

Afin de conseiller au mieux les parents, et de répondre aux réels besoins des pays d'origine, il doit également connaître les raisons qui font que tel enfant est adoptable et qu'un tel autre ne l'est pas. C'est à lui de relayer les messages donnés par les pays d'origine quant aux types d'enfants proposés.

La question des capacités réelles d'intervention dépend d'une part de l'organisation interne de l'intermédiaire. Elle dépend d'autre part, et David Urwyler en a parlé, des compétences légales prévues par le système juridique suisse. Mais l'un ne va pas sans l'autre: si l'on venait à modifier les textes et à déléguer le matching aux intermédiaires, cela impliquerait une modification de l'organisation de la majorité d'entre eux. Si la Suisse devait s'engager dans cette voie, il deviendrait inévitable de repenser en profondeur le rôle de l'intermédiaire, et par conséquent son organisation, ses compétences et ses responsabilités. Nous rejoignons donc sur ce point également la question de la professionnalisation.

4. Et maintenant ?

Naturellement, ces propositions ont des conséquences importantes, qu'elles soient financières ou organisationnelles. Elles vont toutefois dans le sens d'une professionnalisation de l'activité d'intermédiaire. Comme le disait David Urwyler tout à l'heure, il sera de plus en plus difficile pour une personne seule d'assumer la charge d'une telle activité. La question des responsabilités, au sens juridique du terme, a également tendance à se poser plus fréquemment (plusieurs litiges opposent actuellement des intermédiaires et des parents).

Il me paraît important d'entamer sans plus tarder ce type de réflexion, car si nous envisageons une modification du système suisse, il faudra que les intermédiaires soient prêts à assumer les nouvelles tâches qui leur seraient attribuées et que beaucoup revendiquent déjà.

L'autorité de surveillance est bien consciente des difficultés qu'un tel changement peut impliquer, mais les outils qui permettraient de préparer cette évolution (ou révolution?) sont cependant connus:

- la formation
- la professionnalisation
- l'optimisation des ressources des organisations présentes et futures.

Il ne s'agit naturellement pas ici de dévaloriser le volontariat qui, au contraire, mérite d'être salué. L'état d'esprit qui a prévalu jusqu'ici à permis et permet encore de réaliser de grandes choses, mais l'évolution que prend l'adoption internationale pose des questions cruciales dont les petites structures seront probablement les premières à souffrir.

Les interventions des représentants des Autorités centrales française et allemande vont également nous donner des pistes qui vont permettre de guider notre réflexion sur la base des expériences de nos voisins.

Je n'ai pas de solution parfaite à proposer aujourd'hui, mais je constate cependant que l'organisation des intermédiaires en Suisse va devoir évoluer. Il y aurait plusieurs manières de procéder, mais il serait sage d'éviter les erreurs du passé en essayant de mieux anticiper les changements, en favorisant le dialogue et en laissant de la place à l'innovation.

Zukunft der Zusammenarbeit der Zentralen Behörden der Kantone



Nicole Hächler, *Zentrale Behörde des Kanton Basel Stadt*

Vorgeschichte

Die Schweiz mit ihren 26 Kantonen stützte sich bis Ende 2002 in Bezug auf internationale Adoptionen auf das ZGB, die PAVO, das IPRG und allenfalls auf kantonale Gesetzgebungen. Die Kompetenz für die einzelnen Adoptionsverfahren (Information, Eignungsabklärung, Bewilligungserteilung usw.) lag bei den Vormundschaftsbehörden der Gemeinden bzw. bei den damit beauftragten Behörden oder Institutionen. Für den Adoptionsvollzug waren in der Regel die kantonalen Vormundschaftsbehörden zuständig. So kann man davon ausgehen, dass sich bis Ende 2002 gegen einige Hundert Stellen mit Adoptionsverfahren auseinandersetzen mussten – zumindest theoretisch – was an einigen Orten auch zu pragmatischen Kunstgriffen geführt haben dürfte.

Die Ratifizierung des HAÜ

Durch die Ratifikation des Haager Adoptionsübereinkommens versprach man sich primär eine bessere, da institutionalisierte, Zusammenarbeit zwischen den Behörden von Herkunftsländern und Aufnahmestaaten. Im Sinne eines Rechthilfeabkommens soll die gegenseitige Anerkennung von Adoptionen eine Erleichterung im oft langwierigen und komplizierten Adoptionsverfahren bringen. Durch verbindliche Minimalstandards soll die Missbrauchsgefahr, insbesondere im Bereich des Kinderhandels, vermindert und das Kindeswohl ins Zentrum einer internationalen Adoption gestellt werden.

Die Schweiz sah sich mit der Ratifizierung des Haager Übereinkommens gezwungen, ihre bisherige Praxis an das Abkommen anzupassen und ein entsprechendes Bundesgesetz zu schaffen. Dieses passt nun das Verfahren nach Haager Übereinkommen in die bestehende schweizerische Praxis im Pflegekinder- und Adoptionswesen ein (PAVO).

Mit der Umsetzung des Haager Übereinkommens bekam die Schweiz jedoch nicht nur ein neues Bundesgesetz, sondern sie musste die nötigen behördlichen Strukturen bereitstellen. Die Einrichtung von zentralen Behörden sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene wurde vorgeschlagen – in der Folge eine Bundesbehörde sowie 26 Kantonale Behörden geschaffen, mit jeweils klar definierten Verantwortlichkeiten.

So ist grundsätzlich alles, was den direkten Kontakt mit Gesuchstellenden und ihren Fällen betrifft, Sache der kantonalen Behörden. Konkret handelt es sich um das korrekte Informieren der Gesuchstellenden, die Annahme von Gesuchen, das Abklären der Bewilligungsvoraussetzungen, das Erteilen der notwendigen Bewilligungen und allfälliger Bestätigungen, das Prüfen der Eltern- und Kinderdossiers sowie bei Adoptionsverfahren nach dem Übereinkommen das Fällen des Matching-Entscheidendes und bei Adoptionsverfahren mit Nicht-Vertragsstaaten die Aufsicht über das Pflegeverhältnis. Zudem tragen die kantonalen Behörden die Verantwortung, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Beistand- und Vormundschaften errichtet werden und wenn nötig Berichte nach der Adoption erstellt werden.

Die Bundesbehörde ist dabei unterstützend tätig und trägt die Verantwortung im Verkehr mit den ausländischen Zentralbehörden. Sie ist für das Recherchieren über das ausländische Adoptions- und Verfahrensrecht und die Handhabung des Übereinkommens in andern Vertragsstaaten zuständig. Sie informiert die kantonalen Behörden darüber und berät sie in Rechtsfragen. Zudem hat die Bundesbehörde die einheitliche Anwendung des Übereinkommens in den Kantonen sicherzustellen, Dokumente und Berichte im grenzüberschreitenden Verkehr mit Vertragsstaaten zu übermitteln und entgegenzunehmen und die Einreisedokumente der adoptierten Kinder auszustellen. Sie vertritt die Schweiz gegen aussen und erlässt Weisungen über den Vollzug des Haager Übereinkommens. Sie ist Aufsichts- und Bewilligungsbehörde über Adoptionsvermittlungsstellen und fördert den Erfahrungsaustausch zwischen Behörden, Vermittlungsstellen und involvierten Institutionen.

Der Stand in den Kantonen

Wo nicht schon zentrale Strukturen im Adoptionswesen vorhanden waren, wurden solche geschaffen und in der Regel mit der Pflegekinderaufsicht koordiniert.

In den ersten Monaten nach der Umsetzung waren die Zentralbehörden der Kantone damit beschäftigt, die bisherigen Zuständigkeiten in ihren Gemeinden abzulösen und die hängigen Fälle zu übernehmen. Problematisch war dabei, dass die kantonalen Behörden zahlreiche „altrechtlichen“ Fälle übernehmen mussten, die nach unterschiedlichen Kriterien und Standards abgeklärt und bewilligt worden waren.

Um ihre Aufgaben nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes wahrnehmen zu können, erarbeitete jede Zentralbehörde ihre eigenen Arbeitsinstrumentarien oder passte die schon bestehenden an die neuen Anforderungen an.

Hilfreich war dabei, dass einige Kantone ihre Arbeitsinstrumente als Vorlage zur Verfügung stellten.

Diese Arbeitsinstrumentarien beinhalten in der Regel sämtliche Gesuche und Formalitäten, die im Laufe eines Adoptionsverfahrens erbracht werden müssen, einen Leitfaden für die Sozial- und Eignungsabklärung mit entsprechender Bewilligungs-Empfehlung sowie einen Raster zur Erstellung des Sozialberichts.

Diese Arbeitsinstrumentarien sind zwar in jedem Kanton nach ähnlichen Prinzipien aufgebaut, weisen jedoch in einzelnen Punkten Unterschiede auf. Um nur ein Beispiel zu nennen, kann man bei der Erfassung des Gesundheitszustandes auf recht unterschiedliche Abklärungsmethoden in den einzelnen Kantonen treffen.

Parallel dazu haben die Deutschschweizer Kantone, mit Hilfe des Bundes, regelmässige Treffen institutionalisiert und sich damit eine Plattform gegeben, um sich einerseits auszutauschen und zu informieren, andererseits die Verfahrensabläufe nach Haager Übereinkommen kennen und anwenden zu lernen.

Bei diesen Treffen, sie heissen heute AGIA-Sitzungen (Sitzungen der **Arbeitsgruppe internationale Adoptionen**), waren bald auch die Standards betreffend Eignungs- und Entscheidungskriterien Anlass zur Diskussion.

Dabei fielen weniger die unterschiedlichen kantonalen Arbeitsinstrumente ins Gewicht, als viel mehr die unterschiedliche Interpretation und Gewichtung einzelner Eignungs- und Entscheidungskriterien betreffend die enquête sociale, die sich auf die Fähigkeit der Gesuchstellenden zur Aufnahme eines Kindes bezieht.

So zeigten sich beispielsweise unterschiedliche Praxen in Bezug auf

- das zulässige Maximalalter von Gesuchstellenden,
- die Eintretensgründe auf eine Einzeladoption,
- die Interpretation gesundheitlicher Schwächen oder Handicaps der Gesuchstellenden,
- die Zulässigkeit ausserhäuslicher Erwerbsarbeit beider Gesuchstellenden,
- die Zugehörigkeit von Gesuchstellenden zu religiösen oder ideologischen Sondergemeinschaften,

- den Integrationsstand ausländischer Gesuchstellender in die schweizerische Gesellschaft,
- die Aufnahme mehrerer Kinder gleichzeitig oder das zulässige Höchstalter eines aufzunehmenden Kindes,
- usw. usf.

Es sind dies alles Fragen betreffend sogenannte "weichen" Kriterien. Kriterien, bei denen unumstritten das Wohl des Kindes im Zentrum steht, die jedoch einen grossen Interpretations-Spielraum zulassen und je nach den lokalen Normen und Gepflogenheiten unterschiedlich gewertet und gewichtet werden. Die gesetzlichen Grundlagen bieten uns zu diesen Fragen wenig Anhaltspunkte, so heisst es beispielsweise in Bezug auf die obere Altersgrenze von Gesuchstellenden lediglich, dass das Interesse eines Kindes besonders zu würdigen sei, wenn der Altersunterschied zwischen ihm und dem künftigen Adoptivvater oder der künftigen Adoptivmutter mehr als vierzig Jahre beträgt (Art. 11b Abs.3 litera b, PAVO).

Auch können Unterschiede betreffend die Interpretation von Art. 78, IPRG: *Anerkennung ausländischer Adoptionen, wenn sie im Heimatstaat der adoptierenden Person/Ehegatten ausgesprochen worden sind*, zwischen den Kantonen festgestellt werden.

Vor diesem Hintergrund hat sich die AGIA zum Ziel gesetzt, einheitliche Standards betreffend die Eignungs- und Entscheidungskriterien zu entwickeln. Die Vertreterinnen und Vertreter der Zentralbehörden trafen sich dazu anfangs Sommer 04 in Bern zu einem Workshop.

Um es vorwegzunehmen, es wurden dabei keine einheitlichen Standards geschaffen. Viel mehr wurde deutlich, mit wie viel Zurückhaltung, um nicht zu sagen Ablehnung, diese Diskussion zurzeit geführt wird:

Ablehnung gegenüber einem möglichen Kompetenzverlust der Kantone und Ablehnung gegenüber einem möglichen Aufdoktrinieren neuer oder anderer Wertsystemen. Dabei fällt auf, dass das Misstrauen zwischen den städtischen und den ländlichen Kantonen besonders gross ist.

Ob, wie und wann diese Diskussion weitergeführt wird, ist zurzeit noch unklar. Es muss jedoch auch erwähnt werden, dass die kantonalen Behörden dem Thema nicht nur mit Zurückhaltung begegnen, weil sie es grundsätzlich ablehnen, es fehlt ihnen schlicht auch an den personellen Ressourcen, eine solche Diskussion zu führen. Der Aufwand für die jährlich ein bis zwei Dutzend internationale Adoptionen – nimmt man die bevölkerungsreichen Kantone Zürich und Bern aus – ist ohnehin unverhältnismässig gross.

Die Frage ist also berechtigt, ob sich der Aufwand lohnt, Eignungs- und Entscheidungskriterien betreffend die enquête sociale nach gemeinsamen Standards zu handhaben. Dieser Einwand wird dadurch verstärkt, dass den Kantonen aus der bisherigen Praxis keine direkt ersichtlichen Nachteile entstehen.

Aussichten und Ansichten

Was also sind die Vorteile, wenn sich die kantonalen Behörden auf einheitliche Standards einigen?

Einheitliche Standards zu erarbeiten, bedingt eine umfassende Recherche zu jedem Thema unter Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, gesetzlicher Grundlagen und gesellschaftlicher Usanz. Werden die daraus resultierenden Standards zudem einer breiten Vernehmlassung unterzogen, kann man davon ausgehen, dass ihnen im Sinne von Leitlinien ein stärkeres Gewicht zukommt.

Dies ist insbesondere dann von Vorteil, wenn Kantonale Behörden Adoptionsgesuche negativ entscheiden oder sich in der Folge die Rekursinstanzen damit beschäftigen müssen.

Man kann davon ausgehen, dass einheitliche und fundierte Standards sowohl in der Gesellschaft als auch Gerichtsbarkeit auf eine grössere Akzeptanz stossen und den Kantonen letztendlich mehr Sicherheit in der Gesuchsentscheidung bieten.

Aber entfernen wir uns für kurz vom direkten Nutzen für die Kantone und versetzen uns in die Position einer Zentralbehörde eines Herkunftsstaates. Beispielsweise Kolumbien:

Kolumbien ist rund 27mal so gross wie die Schweiz, hat 6mal so viele Einwohnerinnen und Einwohner und ist in 32 Departamentos gegliedert.

Sitzen wir also in Bogotá und schauen uns die Dossiers dreier Ehepaare (wir nennen sie **a;b;c**) an, die in jedem Punkt identisch sind und in drei verschiedenen Kantonen (**A;B;C**) in der Schweiz ein Adoptionsgesuch eingereicht haben. Es wird uns auffallen, dass Ehepaar **a** von der Behörde in **A**, obwohl 47 und 52 Jahre alt, noch eine Bewilligung erhalten haben, hingegen erhielt das gleichaltrige Ehepaar **b** aus **B**, mit Hinweis auf ihr Alter, keine mehr. Dafür können **c** aus **C** zusammen 170% einer ausserhäuslichen Beschäftigung nachgehen, womit **a** in **A** keine Bewilligung erhalten hätten. Und **a** können zwei Kinder gleichzeitig aufnehmen, wofür **C** nur bei der Aufnahme von Zwillingen eine Bewilligung erteilen würde. Hingegen erteilt **B**, vorausgesetzt die Gesuchstellenden sind jünger als **b** in diesem Beispiel, gerne auch mal Bewilligungen für Kinder bis zu 10 Jahren, was wiederum sowohl in **A** und **C** undenkbar ist; beziehungsweise es ist uns ein Fall aus **C** bekannt, bei dem vor fünf Jahren eine Bewilligung für ein 8-jähriges Kind erteilt wurde. Damals bearbeitete eben noch eine andere Person die Gesuche. Auf Einzeladoptionen treten weder die Behörden von **A**, **B** noch **C** ein. Aber wir in Bogotá wissen, dass in einem Kanton **D** (der in der Nähe von **B** liegen soll) im letzten Jahr drei solche Gesuche bewilligt wurden, obwohl nur in einem Fall dem Gesuchsteller das aufzunehmende Kind schon im voraus bekannt war. Ehepaar **b** ist hier in Bogotá, weil ihnen die Behörde in **B** mitgeteilt hat, dass sie aufgrund des Alters in **B** zwar keine Bewilligung erhalten, dass jedoch, da Frau **b** die Doppelbürgerschaft (Schweiz – Kolumbien) besitzt, die Möglichkeit besteht, eine heimatstaatliche Inland-Adoption in Kolumbien zu vollziehen, die dann aufgrund von Art. 78 IPRG in der Schweiz anerkannt werden müsste. Vorausgesetzt die kolumbianische Behörde ist mit einem solchen Vorgehen einverstanden und das Verfahren läuft ordnungsgemäss ab. Ganz sicher, ob die kolumbianische Behörde auf dieses Vorgehen einsteigen würde, war sich die Behörde in **B** jedoch nicht. **a** und **c** wurden von ihren Behörden nicht auf die Möglichkeit einer heimatstaatlichen Adoption aufmerksam gemacht.

Das Beispiel kann noch weitergeführt werden. Jedenfalls sind uns, die wir noch immer in Bogotá sitzen, schon lange Zweifel gekommen, ob denn die kleine Schweiz die Voraussetzungen gemäss Haager Übereinkommen überhaupt erfüllt. Denn eigentlich tönen die Geschichten von **a**, **b**, und **c** nach einem korrumpierbaren System, bei dem es an Rechtsgleichheit und Transparenz fehlt.

Dies ist zum Glück eine Aussensicht, die schwer zu erhalten ist – aber nichts desto trotz müssen wir uns bewusst sein, dass sie uns bei umgekehrten Vorzeichen zu grösster Wachsamkeit mahnen würden.

Der direkte Nutzen für die Kantone und das abenteuerliche Szenario einer Aussensicht müssten eigentlich Gründe genug sein, dass die Kantonalen Behörden ihre föderalistischen Impulse überwinden und eine einheitliche Praxis im Adoptionsverfahren suchen.

Dazu fehlen im Moment jedoch ein konkreter Auftrag und die entsprechenden Mittel!

L'avenir de la collaboration entre autorités centrales cantonales



Christian Fellrath, *Chef de l'autorité centrale cantonale de Neuchâtel et Président de la Conférence Latine des Autorités Centrales en matière d'adoption*

Mesdames, Messieurs, Chers collègues,

En préambule, je tiens à remercier M. David Urwyler, chef de l'autorité centrale fédérale, ainsi que M. Reto Medici, chef de l'autorité centrale du canton du Tessin, pour l'organisation de ce colloque permettant de réunir les prestataires oeuvrant dans le domaine de l'adoption internationale en Suisse.

Ce colloque est résolument tourné vers le futur, puisque nous avons entendus des interventions relatives à l'avenir de l'adoption internationale dans les pays d'origine des enfants; de l'avenir de l'adoption internationale en Suisse et de l'avenir de la collaboration entre les autorités centrales cantonales. Demain un exposé nous présentera l'avenir de l'adoption internationale dans d'autres pays d'accueil.

Vous comprendrez qu'il m'est difficile de vous parler de l'avenir de la collaboration entre les autorités centrales cantonales, en l'occurrence celles de Suisse romande, sans faire un bref retour en arrière afin de vous expliciter l'état actuel et à venir de cette collaboration.

Jusqu'au 31 décembre 2002, l'adoption internationale était régie par un droit fédéral relativement simple à comprendre et à appliquer. Une procédure unique, impliquant chacun à leur niveau et dans leur sphère de responsabilités, différents partenaires tels que: organismes d'intermédiaires, service de protection des mineurs, contrôle des étrangers, intervenants psychosociaux spécialisés dans le domaine de l'adoption internationale, sans parler des autorités de tutelles et de la justice. Les rôles de chacun étaient clairement définis, l'Etat fournissait une évaluation sociale, voire psychosociale, et un suivi de l'enfant une fois son arrivée en Suisse; les intermédiaires accompagnaient les parents dans la constitution du dossier, dans la recherche d'un pays de provenance de l'enfant, de la recherche de l'enfant lui-même et dans les démarches indispensables à réaliser dans le pays d'origine de cet enfant afin de permettre son adoption.

Le 19 mai 1999, le Conseil fédéral soumettait aux Chambres fédérales un projet de loi relatif à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale. Dans son message, le Conseil fédéral relevait que les autorités suisses ne disposaient que de moyens limités pour déterminer si les conditions dans lesquelles un enfant confié à ses futurs parents adoptifs dans son Etat d'origine étaient acceptables. Le Conseil fédéral s'interrogeait même sur l'authenticité des documents remis par les requérants pour l'adoption où s'ils "n'avaient pas été obtenus par l'offre d'avantages indus, par des manœuvres frauduleuses, sous l'effet de la menace ou avec le concours non autorisé d'organes étatiques". Il précisait également qu'il était recouru que rarement aux services d'intermédiaires agréés dans le domaine de l'adoption, estimant qu'il ne s'agissait-là que de 10 à 20% des cas. Enfin, et j'en

terminerai là pour le message du Conseil fédéral, ce dernier précisait que "lors de la mise en œuvre de la Convention il conviendrait d'éviter, dans la mesure du possible, une inégalité de traitement des adoptions internes et des adoptions internationales, d'une part et des adoptions internationales conventionnelles et non conventionnelles d'autre part. En particulier, la procédure conventionnelle ne devait pas être trop compliquée car elle deviendrait alors trop peu attrayante par rapport aux adoptions non conventionnelles".

Aujourd'hui, je ne crois pas que l'on puisse dire que le système soit simple et que l'on puisse affirmer que la Convention de La Haye offre beaucoup de garanties supplémentaires quant à l'authenticité et à la façon dont les documents requis pour l'adoption sont délivrés aux requérants ainsi que sur d'éventuels trafics d'enfants qui pourraient intervenir aussi bien dans un pays conventionné que non conventionné. A titre d'exemple, le Guatemala est un pays conventionné depuis une année et seuls cinq Etats (l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont élevé une objection à l'encontre de son adhésion. Or, les procédures dans ce pays sont pour le moins peu claires et peu rassurantes. Certes la Suisse a décidé, le 17 août 2004, de renoncer à transmettre les dossiers dans cet Etat. Il reste néanmoins membre de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Enfin, les intermédiaires, dont le Conseil fédéral estimait sommairement en 1999 leur intervention à 10 ou 20%, en sont réduits à jouer les seconds rôles...

Le nouveau dispositif en matière d'adoption internationale n'est pas satisfaisant. S'il a amélioré la qualité d'organisation d'intervention des intermédiaires, il a péjoré la transparence de la procédure qui est devenue lourde, compliquée et longue. Nous nous retrouvons finalement tous dans un méandre de procédures complexes; procédures dans lesquelles nous-même avons encore de la peine à nous y retrouver.

Ce constat est à dessein sévère, critique, mais il répond à une situation insatisfaisante pour les parents adoptants, pour les autorités cantonales, pour les intermédiaires et, probablement, pour l'autorité fédérale.

L'occasion m'est aujourd'hui donnée de vous interpellier, de vous mobiliser afin que tous les moyens soient mis en œuvre pour une révision rapide et concertée de cette loi fédérale. Quitte à être plus restrictifs dans les choix offerts aux parents, il convient de leur proposer des procédures claires, faciles à mettre en œuvre, impliquant l'ensemble des partenaires ayant, tout au long de ces dernières années, acquis des expériences et un savoir-faire importants.

Je ne veux toutefois pas terminer "ce retour en arrière" sans souligner mon soutien pour la Convention de La Haye qui vise à responsabiliser chaque Etat face à ses enfants et qui met l'intérêt supérieur de l'enfant au centre des débats et de nos réflexions. Ce constat est positif et doit impérativement nous guider dans les travaux qui mèneront inévitablement un jour le Conseil fédéral et les Chambres fédérales à revoir notre dispositif législatif.

En ce qui concerne les autorités centrales cantonales latines, elles travaillent collectivement depuis 2001, notamment pour l'adaptation de l'Ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants.

Le groupe de travail ainsi constitué a prolongé ses travaux une fois l'entrée en vigueur du dispositif législatif, afin de partager les expériences en lien ou non avec la Convention de La Haye en termes d'organisation, d'interventions et de procédures. L'objectif déclaré étant de tendre vers une uniformisation de nos organisations, de nos procédures et de nos interventions dans ce domaine, tout en respectant les particularités régionales. Ce groupe de travail a trouvé ses marques, n'a jamais manqué de matière pour les ordres du jour des nombreuses séances tenues depuis 2001, si bien que la volonté d'officialiser le groupe de travail s'est rapidement manifestée. Le groupe s'est donc structuré avec le soutien de la reconnaissance politique de son existence. C'est ainsi que tous les conseillers d'Etat des cantons romands et du Tessin, chefs des départements compétents, ont été interpellés et ont validé la création de cette Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption et délégué un représentant pour y siéger.

Cette conférence est un organe consultatif visant à coordonner les procédures et les mécanismes liés à l'adoption internationale en lien avec des pays membres de la Convention de La Haye, des pays non-membres de ladite Convention et l'adoption nationale. Elle est un lieu d'échanges devant permettre une cohérence de pratiques et d'interventions au niveau des cantons membres. Elle est également un lien stratégique entre les autorités centrales cantonales et l'autorité centrale fédérale. Enfin, la CLACA peut édicter des recommandations à l'attention de ses membres, cas échéant, en collaboration avec l'autorité centrale fédérale.

C'est un lieu fondamental d'échanges de principes, de valeurs et d'expériences qui s'est créé. Tous les cantons latins participent très activement à cette Conférence que j'ai l'honneur de présider. Je profite pour remercier chacun d'eux pour leur investissement et leur collaboration tout au long de l'année. Cela permet, sur la base d'un nombre conséquent d'exemples concrets, de s'approprier réellement le sujet, de mettre en évidence les difficultés, de réfléchir à des solutions réalistes et fondées. La CLACA peut donc se référer sur une masse critique de dossiers lui permettant aussi de mettre en évidence les lacunes du nouveau dispositif et la nécessité d'entamer sans délai une réflexion pour y remédier.

L'avenir de la CLACA est donc assuré. Les cantons romands continueront à collaborer entre eux grâce, notamment, à une organisation structurelle relativement comparable qui permet cet exercice ainsi qu'à une volonté reconnue et partagée de respecter le mode d'engagement, les décisions et l'organisation de chacun, tout en tendant vers une harmonisation la plus complète possible.

En 2005, la CLACA poursuivra ses réflexions autour de la Kafala, de la défense des intérêts supérieurs de l'enfant dans l'adoption internationale, de l'étude de nos jurisprudences respectives et de problèmes plus concrets tels que l'adoption de fratries, la séropositivité et l'adoption, les adoptions tardives ou encore les adoptions par des personnes seules ou par des requérants âgés. Elle continuera sa collaboration avec l'autorité centrale fédérale, particulièrement pour encore améliorer les procédures en lien avec les pays conventionnés et, je l'espère, pour entamer une réflexion plus large sur la réforme de notre dispositif légal.

En conclusion, si j'émetts quelques réserves face à nos procédures nationales, je me réjouis de l'état d'esprit que la Convention de La Haye cultive dans le domaine de l'adoption, notamment auprès des pays "fournisseurs" d'enfants. Certes ces prises de conscience se font probablement au détriment de l'offre dans l'adoption internationale mais l'adoption ne peut être conçue comme une fin en soi, même s'il y aura toujours besoin de rechercher des familles pour des enfants défavorisés, abandonnés et à l'avenir incertain.

Je me réjouis par avance du débat qu'il ne manquera pas d'y avoir ces prochains mois et vous remercie de votre attention.

Deutschland als Vertragsstaat der Haager Konvention



Wolfgang Weitzel, Zentrale Behörde Deutschland

1. Gesetzesänderungen im Zuge der Ratifikation

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 am 7. November 1997 unterzeichnet. Mit Zustimmungsgesetz vom 23. Oktober 2001 (BGBl. 2001, 1034) hat der Bundestag dem Übereinkommen zugestimmt. Das Übereinkommen ist für Deutschland am 1. März 2002 in Kraft getreten.

*Das bereits am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung von Rechtsfragen auf dem Gebiet der internationalen Adoption und zur Weiterentwicklung des Adoptionsrechts vom 5. November 2001 (BGBl. I, 2950) weist Koordinationsaufgaben bei der Anwendung des Übereinkommens, insbesondere hinsichtlich des Verkehrs mit ausländischen Zentralen Behörden der **Bundeszentralstelle für Auslandsadoption**, die bei dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof eingerichtet wurde, zu. Die Bundeszentralstelle wird darüber hinaus auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Übereinkommens koordinierend tätig.*

Im übrigen werden die Aufgaben nach dem Übereinkommen entsprechend der vielfältig gegliederten Struktur des deutschen Adoptionsvermittlungswesens von Zentralen Behörden der Länder, von Jugendämtern und zugelassenen privaten Organisationen (NGO's) wahrgenommen. Damit liegen die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit einer grenzüberschreitenden Adoption im Wesentlichen bei den Stellen, die bei vormals geltendem Recht tätig waren. Als Zentrale Behörden der Länder sind die Zentralen Adoptionsstellen der Landesjugendämter bestimmt worden.

Die Vorschriften des Vermittlungsgesetzes mussten dabei den neuen Strukturen angepasst werden, die internationale Vermittlung steht unter dem Vorbehalt staatlicher Erlaubnis und Kontrolle, dem Kinderhandel und der unerlaubten Vermittlung soll entgegengewirkt werden.

Schließlich soll Rechtssicherheit hinsichtlich im Ausland vollzogener Adoptionen durch ein neu zu schaffendes eigenes Anerkennungsverfahren geschaffen werden.

Zu diesem Zweck wurde das bereits erwähnte Gesetz zur Regelung von Rechtsfragen auf dem Gebiet der internationalen Adoption und zur Weiterentwicklung des Adoptionsvermittlungsrechts geschaffen. Es enthält drei wesentliche Elemente zur Umsetzung:

1.1. Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetz

Das Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetz regelt die Umsetzung des Übereinkommens im Einzelnen. Die Vorschriften sind somit nur im Verkehr mit anderen Vertragsstaaten anzuwenden, nicht jedoch gegenüber Staaten, die dem Übereinkommen nicht angehören.

Im ersten Abschnitt sind die Stellen benannt, die in Wahrnehmung der Ziele des Übereinkommens tätig werden. Die Struktur der Aufgabenverteilung sollte dabei weitgehend erhalten bleiben.

Da die Aufgaben der internationalen Adoptionsvermittlung bisher auf der Ebene der Länder wahrgenommen wurde, musste wegen Art 6 HAÜ eine Behörde des Bundes, die als Bundeszentralstelle bei dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof eingerichtet wurde (§ 1 Abs. 1 AdÜbAG), bestimmt werden.

Auf Ebene der Länder nehmen die Landesjugendämter als zentrale Adoptionsstellen die Aufgaben der Zentralen Behörden wahr. Sie können ebenso wie die örtlichen Jugendämter internationale Adoptionen vermitteln. Die örtlichen Jugendämter benötigen hierzu allerdings eine Zulassung des Landesjugendamtes für ein bestimmtes Land oder für eine Vermittlung in einem einzelnen Fall.

Weiter sind zur Vermittlung internationaler Adoptionen private Organisationen (freie Träger) berechtigt, wenn sie eine besondere Zulassung im Verhältnis zu Vertragsstaaten haben.

Der zweite Abschnitt des Adoptionsübereinkommens-Ausführungsgesetzes regelt den Gang eines Vermittlungsverfahrens im Verhältnis zu einem Vertragsstaat im Einzelnen.

Hierauf komme ich an anderer Stelle im einzelnen zurück. Hier nur so viel, die deutsche Vermittlungsstelle überprüft die Geeignetheit der Bewerber, fertigt den Adoptionseignungsbericht, übersendet ihn an die Zentrale Behörde des Heimatstaates, der ein zu den Bewerber passendes Kind vorschlägt und gemeinsam mit der ausländischen Zentralen Behörde die Fortsetzung des Verfahrens beschließt. Weiter enthält dieser Abschnitt Vorschriften über die Einreise des Kindes.

1.2. Adoptionsvermittlungsgesetz

Die Änderungen im Bereich des Adoptionsvermittlungsgesetzes betreffen internationale Adoptionen aus Vertragsstaaten und Nichtvertragsstaaten und zum Teil auch Inlandsadoptionen. Der erste Abschnitt des Gesetzes regelt die Adoptionsvermittlung. Die Adoptionsvermittlung ist Aufgabe des Jugendamtes und des Landesjugendamtes § 2 Abs. 1 Satz 2 AdVermiG. Das Landesjugendamt ist **zentrale Adoptionsvermittlungsstelle**. Früher durfte das Landesjugendamt Adoptionsvermittlung nur betreiben, wenn es über eine zentrale Adoptionsstelle, deren Einrichtung aber nicht obligatorisch war, verfügte. Nach neuer Rechtslage hat jedes Landesjugendamt eine Zentrale Adoptionsstelle einzurichten. Dies war notwendig, weil die Zentrale Adoptionsstelle des Landesjugendamtes nunmehr bei der internationalen Adoptionsvermittlung eigenständige Aufgaben zugewiesen bekommen hat. Mehrere Landesjugendämter können sich zu einer Gemeinsamen Zentralen Adoptionsstelle zusammenschließen.

- Sie ist Zentrale Behörde auf Landesebene i.S.d. Art. 6 HAÜ, § 1 Abs. 1 AdÜbAG
- Sie nimmt Aufgaben nach dem Übereinkommen wahr, soweit sie nicht von der BZAA, den Jugendämtern, anerkannten Adoptionsvermittlungsstellen oder sonstigen Stellen wahrgenommen werden (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AdÜbAG)
- An sie können Adoptionsbewerber mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland ihre Bewerbung richten, § 4 Abs. 1 AdÜbAG
- Sie erteilt die Zustimmung nach Art. 17 Buchst c HAÜ (§ 2 Abs. 2 Satz 2 AdÜbAG) und stellt Bescheinigungen nach Art. 23 HAÜ, 27 Abs. 2 HAÜ aus, §§ 8, 11 Abs. 1 AdÜbAG
- Sie entscheidet über die Zustimmung zur Konzentration der Aufgaben der Adoptionsvermittlung benachbarter Jugendämter § 2 Abs. 1 Satz 3 AdVermiG
- Sie ist vorrangig zur internationalen Adoptionsvermittlung befugt § 2a Abs 3 Nr. 1 AdVermiG und kann der Adoptionsvermittlungsstelle eines Jugendamtes die Adoptionsvermittlung im Verhältnis zu einem oder mehreren Staaten allgemein oder im Einzelfall gestatten, § 2a Abs. 3 Nr. 2 AdVermiG
- Sie entscheidet über die Anerkennung privater Organisationen mit Sitz im Inland als Adoptionsvermittlungsstelle § 2 Abs. 2, § 4 AdVermiG

Wie bereits erwähnt, können sich Adoptionsvermittlungsstellen zusammenschließen.

Die Konzentration kann in dreierlei Hinsicht stattfinden:

- Zum einen können benachbarte Jugendämter eine gemeinsame Adoptionsstelle einrichten. Die ist insbesondere wegen des Fachkräftegebotes in vielen Fällen sinnvoll. Erforderlich ist hierzu die Zustimmung der Zentralen Adoptionsstelle des Landesjugendamtes § 2 Abs. 1 Satz 2/3 AdVermiG
- Landesjugendämter können eine gemeinsame zentrale Adoptionsstelle bilden, § 2 Abs. 1 Satz 4 AdVermiG
- Eine Besonderheit besteht: Berlin, Hamburg und das Saarland können die Aufgaben der Adoptionsvermittlungsstelle des Jugendamtes auf das Landesjugendamt übertragen § 2 Abs. 1 Satz 5 AdVermiG.

Die örtlichen Adoptionsvermittlungsstellen (Jugendämter) die eine Adoptionsvermittlungsstelle, gegebenenfalls mit einem anderen Jugendamt (§ 2 Abs. 1 Satz 3 AdVermiG), eingerichtet haben sind zuständig für die Vermittlung, Vorbereitung, § 7 AdVermiG und Begleitung der Adoption § 9a AdVermiG. Festgeschrieben ist nunmehr, was früher jedenfalls nicht gesetzlich klar geregelt war, dass Adoptionswillige einen Anspruch auf ein Tätigwerden der öffentlichen Adoptionsvermittlungsstellen haben Nach § 7 Abs. 1 Satz 4 Abs. 3 Satz 5 AdVermiG hat die Adoptionsvermittlungsstelle das Ergebnis ihrer Ermittlungen den Bewerbern mitzuteilen.

Anerkannte Adoptionsvermittlungsstelle ist ein geschützter Begriff. So dürfen sich private Organisationen nennen, die durch die Zentrale Adoptionsvermittlungsstelle anerkannt sind. § 4 Abs. 2 Satz 2 AdVermiG.

Internationale Adoptionsvermittlung dürfen also nur betreiben:

- § 2a AdVermiG -
- die Zentrale Adoptionsstelle des Landesjugendamtes
- die Adoptionsvermittlungsstelle des örtlichen Jugendamtes, sofern die für sie zuständige Zentrale Adoptionsstelle die internationale Vermittlung im Verhältnis zu einem Land oder mehreren Ländern oder in einem Einzelfall gestattet hat
- eine anerkannte Auslandsvermittlungsstelle, die ihren Sitz im Inland haben muss, im Rahmen ihrer Zulassung
- eine im Ausland zugelassene Organisation, soweit die Bundeszentralstelle die Tätigkeit im Einzelfall gestattet hat

Nach § 2a Abs. 1 AdVermiG können die privaten anerkannte Auslandsvermittlungsstellen aber nur Aufgaben „ hinsichtlich der Vermittlung eines Kindes mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland an Adoptionsbewerber mit gewöhnlichem Aufenthalt im Inland wahrnehmen. Sie dürfen also keine Kinder aus Deutschland heraus ins Ausland vermitteln, dies dürfen nur die Landesjugendämter und Jugendämter.

Weitere Anerkennungsvoraussetzung für eine inländische NGO ist **ihre Sitz in Deutschland** § 2 Abs. 2 AdVermiG. Nach der Gesetzesbegründung reicht hierzu nicht aus, dass es sich um eine, wenn auch selbstständige, Unterorganisation einer ausländischen Dachorganisation handelt, weil sie hinsichtlich der Zielsetzung von den Vorgaben der Dachorganisation abhängig sind.

Nach §§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 3 AdVermiG muss die NGO zum Nachweis ihrer **Fachlichkeit** nachweisen, dass sie mit **mindestens 2 Vollzeitkräften** oder einer entsprechenden Anzahl von Teilzeitkräften, die nicht überwiegend mit vermittlungsfremden Tätigkeiten befasst sind, besetzt ist, § 3 Abs. 2 Satz 2 AdVermiG. Ausnahmen können zugelassen werden. Dieses Fachlichkeitsgebot gilt auch für die Jugend- und Landesjugendämter. Nicht überwiegend heißt mit weniger als der Hälfte ihrer Arbeitskraft. Für die Auslandsvermittlung muss nach § 4 Abs. 2 Satz 3 AdVermiG eine auf besonderer Qualifikation im Bereich Ausbildung und Erfahrung beruhende besondere Eignung vorliegen. Dadurch werden die Anforderungen des Art. 11 Buchst. b) HAÜ innerstaatlich umgesetzt.

Weitere Voraussetzung ist die **Arbeitsweise** und **Finanzlage**, § 4 Abs. 1 Nr. 2 AdVermiG. Innerstaatlich umgesetzt wird damit Art. 11 HAÜ.

Es muss gewährleistet sein, dass die Organisation wirtschaftlich unabhängig ist und deshalb fachgerecht und konstant ohne finanziellen Druck arbeiten kann. Zudem soll mit dem Erfordernis der Gemeinnützigkeit die Verfolgung eigener wirtschaftlicher, über die Kostendeckung hinausgehender finanzieller Ziele ausgeschlossen werden.

Mit Arbeitsweise ist die Verfolgung gemeinnütziger Ziele sowie der Einhaltung der Kriterien des Art. 32 HAÜ gemeint, das heißt:

- Keine Verfolgung unstatthafter Vermögens- oder sonstiger Vorteile
- Angemessenheit der in Rechnung gestellten Kosten und Auslagen
- Keine unangemessene Vergütung der Bediensteten

Die Voraussetzungen für eine Anerkennung werden **auf Antrag** in einem Verwaltungsverfahren, in dem der Untersuchungsgrundsatz gilt, geprüft und ermittelt. Die antragstellende NGO muss die Voraussetzungen des § 4 nachweisen, die Zulassungsstelle muss die Ermittlungen von Amts wegen anstellen.

Beim Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch. Das dem Landesjugendamt eingeräumte Ermessen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AdVermiG) beschränkt sich auf die Berücksichtigung öffentlicher Belange.

Die Entscheidung über Anerkennung (§ 4 Abs. 1) und Zulassung (§ 4 Abs. 2) ist ein Verwaltungsakt, bei Ablehnung ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Nach § 4 Abs. 4 AdVermiG stehen die **anerkannten** Adoptionsvermittlungsstellen unter der Fachaufsicht der Landesjugendämter. Damit werden Art. 10 und 11 des Übereinkommens umgesetzt und gelten für Vertragsstaaten, Nichtvertragsstaaten und von der NGO vermittelte Inlandsadoptionen.

Die Fachaufsicht umfasst:

- die Arbeit im allgemeinen und im Einzelfall
- persönliche und fachliche Eignung der Mitarbeiter
- die rechtlichen und organisatorischen Verhältnisse

Zu diesem Zweck kann die Aufsichtsbehörde:

- Auskünfte und Einsicht in einzelne Akten verlangen (§ 4 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AdVermiG)
- Betretungsrecht von Grundstück und Geschäftsräumen

Nach § 4 Abs. 3 AdVermiG kann die Anerkennung oder Zulassung nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 zurückgenommen oder widerrufen werden, wenn die erforderlichen Qualifikationsmerkmale nicht vorgelegen haben oder später weggefallen sind.

1.3. Adoptionswirkungsgesetz

Neu eingeführt wurde ein Verfahren zur Anerkennung einer im Ausland ausgesprochenen Adoption. Damit kann erstmals mit Wirkung für und gegen jedermann verbindlich entschieden werden, dass die im Ausland vollzogene Adoption in Deutschland wirksam ist und welche Wirkungen sie hat. Bisher gab es oft Unsicherheit über die Anerkennung, da jede befassende Behörde jeweils neu und nicht immer mit demselben Ergebnis über die Anerkennungsfähigkeit einer ausländischen Adoption zu entscheiden hatte, sobald deren Wirksamkeit sich als Vorfrage stellte. Die Wirksamkeit einer ausländischen Adoption ist eine wichtige Vorfrage u.a. für die Staatsangehörigkeit des Kindes, für Unterhaltspflichten oder Erbrechte. Die wegen der Rechtsunsicherheit früher häufig durchgeführte Wiederholungsadoption ist damit entbehrlich geworden. Das Verfahren steht für alle Auslandsadoptionen offen, d.h. auch für solche, die nicht unter das Haager Adoptionsübereinkommen fallen und bietet einen deutlichen Gewinn für die Betroffenen. Zuständig für das Verfahren auf Anerkennung und Wirkungsfeststellung ist das Vormundschaftsgericht, in dessen Bezirk ein Oberlandesgericht seinen Sitz hat, für den Bezirk dieses Oberlandesgerichtes. Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

2. Bundeszentralstelle für Auslandsadoption

Zur Verwirklichung seiner Ziele sieht das Übereinkommen ein institutionalisiertes System der Zusammenarbeit bei der Überprüfung der Situation des Kindes und seiner zukünftigen Adoptiveltern vor. Zu diesem Zweck richten die Vertragsstaaten **Zentrale Behörden** ein. Für die Bundesrepublik Deutschland wurde auf Bundesebene die Aufgabe einer Zentralen Behörde dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof als **Bundeszentralstelle für Auslandsadoption** übertragen. Auf dieser Ebene werden jedoch – abgesehen von wenigen Ausnahmen - keine einzelfallbezogenen Aufgaben erledigt. Insbesondere ist die Bundeszentralstelle zu einer Adoptionsvermittlung im Einzelfall **in eigener Zuständigkeit** nicht berechtigt. Auf Länderebene nehmen die **zentralen Adoptionsstellen der Landesjugendämter** die Aufgaben als Zentrale Behörden wahr.

Die Bundeszentralstelle nimmt im Bereich der internationalen Adoption zum einen Aufgaben **im Zusammenhang mit dem Übereinkommen** wahr, die dann allerdings nur die Vertragsstaaten des Übereinkommens betreffen. Diese Aufgaben sind im Gesetz zur Ausführung des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (AdÜbAG) geregelt..

Zum anderen wird die Bundeszentralstelle aber **auch über das Übereinkommen hinaus bei grenzüberschreitenden Adoptionen** koordinierend tätig. Die diesbezüglichen Aufgaben sind im Adoptionsvermittlungsgesetz (AdVermiG) und im Adoptionswirkungsgesetz (AdWirkG) geregelt.

Der Generalbundesanwalt wurde als Zentrale Behörde nach dem Adoptionsübereinkommen bestimmt, weil dort bereits mehrere Zentrale Behörden auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe angesiedelt sind. So ist dort die Zentrale Behörde nach dem Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentziehung und dem Europäischen Sorgerechtsübereinkommen eingerichtet ebenso wie die Bundeskontaktstelle für das Europäische Justizielle Netz. In der Bundeszentralstelle für Auslandsadoption arbeiten drei Juristen, drei Sachbearbeiterinnen und zwei Damen in der Aktenverwaltung. Sitz der Behörde ist seit August 1999 Bonn.

Seit Aufnahme der Tätigkeit sind bei der Bundeszentralstelle 2300 ausländische Adoptionsvorgänge vorgelegt worden, zu denen gegenüber den Gerichten eine Stellungnahme zur Anerkennungsfähigkeit und zu den rechtlichen Wirkungen einer im Ausland vollzogenen Adoption Stellung bezogen werden sollte. Etwa 500 schriftliche Anfragen von Bürgern, die ein Kind im Ausland adoptieren wollen, waren zu beantworten, die sich in den meisten Fällen um das dortige Recht, die Art und Form der vorzulegenden Urkunden, aber sich auch mit ganz speziellen rechtlichen Problemen befassten. In etwa gleicher Zahl haben sich innerstaatliche Behörden und Zentrale Behörden anderer Vertragsstaaten an die Bundeszentralstelle gewandt und Stellungnahmen zu allgemeinen uns spezifischen Fragestellungen erbeten.

Von der BZAA wird darüber hinaus eine Datenbank über die ausländischen Adoptionen geführt. Alle zugelassenen Vermittlungsstellen müssen in bestimmten in einer besonderen Meldeverordnung festgelegten Verfahrensstadien Meldungen über von ihnen vermittelte Adoptionen verfassen, die in der Datenbank erfasst werden. Die Datenbank soll neben statistischen Zwecken auch dazu dienen, adoptierten Menschen später einmal bei der Suche nach ihren Wurzeln behilflich zu sein. Sie führt in jedem Fall zu der Behörde oder Stelle, die die Adoption vermittelt hat und die entsprechende Akten führt. Inzwischen haben wir festgestellt, dass die Datenbank, was ihre statistische Aussagekraft angeht, nicht in besonderem Maße aussagekräftig ist. Warum? Weil alle im Wege einer Privatadoption adoptierten Kinder sowie Kinder, die ohne Einschaltung einer Vermittlungsstelle etwa als Stief- oder Verwandtenkinder adoptiert worden sind, in dieser Statistik nicht erfasst sind. Wir sind insofern am überlegen, ob es sinnvoll ist, die Adoptionen, die der BZAA im Rahmen des Anerkennungs und Wirkungsfeststellungsverfahrens zur Kenntnis gelangen, ebenfalls in der Datenbank zu erfassen. Dies sind Umstände, wie sie eben in einer jungen Behörde ohne große Erfahrung, allmählich gemacht werden.

Aufgaben nach dem AdÜbAG

- Entgegennahme und Weiterleitung von Mitteilungen nach Art.6 Abs.2
- Koordination der Erfüllung der Aufgaben nach Art. 7 – 9 HAÜ (§ 2 Abs. 2 AdÜbAG)
- Weiterleitung von Unterlagen auf Antrag von Adoptionsbewerbern § 4 Abs. 6 AdÜbAG)
- Prüfung und Bestätigung von Bescheinigungen anderer VS (§ 9 AdÜbAG)

Aufgaben nach dem AdVerMiG

- Zusammenarbeit mit dem in § 2a Abs.3 genannten Stellen zur Koordination der int AV
- Entgegennahme der in § 2a Abs. 5 Nr. 1 AdVerMiG zu meldenden Daten und Erfassung in einer Zentralen Datei
- Entgegennahme und Auswertung der Jahresberichte der in § 2a Abs. 3 AdVerMiG genannten Stellen
- Ausstellung der Adoptionsbefähigungsbescheinigung an im Ausland lebende Deutsche: §7 Abs. 4 AdVerMiG rechtlich, nicht gesundheit und sonstige Eignung|
- Übermittlung von Daten nach § 9d Abs. 2 AdVerMiG

Aufgaben nach dem AdWirkG

- Stellungnahme bei Anerkennung und Wirkungsfeststellung durch Vormundschaftsgericht (§§ 5, 2 AdWirkG) VS/NVS (§ 9 AdÜbAG VS)

3. Ablauf einer zwischenstaatlichen Adoption bei Vertragsstaaten

Wenn sich also Bewerber entschlossen haben, ein Kind aus einem Vertragsstaat zu adoptieren, können sie ihre Bewerbung richten an:

- a) das für ihren Wohnsitz zuständige Landesjugendamt als zentrale Adoptionsstelle
- b) das örtliche Jugendamt, welches allerdings eine generelle Zulassung für das ausgesuchte Land haben oder sich für diesen einzelnen Fall eine Zulassung vom Landesjugendamt besorgen muss.
- c) eine private Organisation, die allerdings auch eine Zulassung für das ausgesuchte Land haben muss.

Bei der Adoptionsvermittlungsstelle müssen sie angeben, aus welchem Land sie ein Kind adoptieren möchten und versichern, dass sie sich bei keiner anderen Stelle um eine Auslandsvermittlung bemühen (§ 4 Abs. 2 AdÜbAG).

Das weitere Verfahren liegt bei der Adoptionsvermittlungsstelle (Seminare, Beratungsgespräche etc..).

Es wird, wenn die Adoptionsvermittlungsstelle zu dem Ergebnis kommt, dass die Bewerber zur Adoption eines ausländischen Kindes geeignet sind, der sogenannte Eignungsbericht oder die homestudy erstellt. Dies kann auch im Fall von a) und c) vom örtlichen Jugendamt erfolgen. Federführend und verantwortliche Stelle bleibt aber auch in diesem Fall die Adoptionsvermittlungsstelle, weshalb das Jugendamt auch für die bloße Erstellung des Eignungsberichts keine Gestattung durch das LJA benötigt.

Das weitere Verfahren richtet sich nach § 4 Abs. 5 AdÜbAG und ist Art. 15 HAÜ nachgebildet. Das heißt, wenn sich die Auslandsvermittlungsstelle von der Eignung der Adoptionsbewerber überzeugt hat, leitet sie die erforderlichen Bewerbungsunterlagen und den Eignungsbericht an die Zentrale Behörde des Herkunftsstaates weiter. Diese Übermittlung bedarf der Zustimmung der Bewerber.

Der Eignungsbericht darf nur an eine zuständige Fachstelle übermittelt werden und beispielsweise nicht an die Adoptionsbewerber selbst (§ 7 Abs. 3 AdVerMiG).

Der Eignungsbericht enthält Feststellungen

- zur rechtlichen Befähigung der Bewerber (Mindestalter der Bewerber 25 Jahre (§ 1743 Abs. 1 BGB) bzw 21 Jahre bei Annahme des Kindes eines Ehegatten durch den anderen (Stiefkindadoption § 1741 Abs. 2 Satz 3 BGB)
- Ehepaare nur gemeinschaftlich, Einzelpersonen grundsätzlich nur allein, also keine gleichgeschlechtlichen oder heterosexuellen Lebenspartner, § 1741 Abs. 2 BGB
- Eignung der Bewerber, ihre Person, ihre persönlichen und familiären Umstände, Gesundheit, soziales Umfeld und ihre Beweggründe für die Adoption

Nun beginnt das Warten auf einen Kindervorschlag, den die Zentrale Behörde des Herkunftsstaates unterbreitet, Art. 16 HAÜ. Wenn dieser Vorschlag bei der deutschen Auslandsvermittlungsstelle eingeht, prüft sie, ob das Kind zu den Bewerbern passt. Der von der ausländischen Zentralen Behörde zu verfassende Bericht zu dem Vorschlag hat Angaben über die Person des Kindes, sein Adoptionsbedürfnis, seine soziale Herkunft, seine familiäre und gesundheitliche Entwicklung und Situation sowie seine ethnische, religiöse und kulturelle Herkunft zu enthalten. Die Zentrale Behörde des Herkunftsstaates hat zuvor nach Art. 4 HAÜ zu prüfen, ob das Kind für eine Auslandsadoption bedürftig ist, den notwendigen Zustimmungen eine entsprechende Beratung vorausgegangen ist, die Zustimmungen in der gesetzlichen Form des Herkunftsstaates vorliegen, die Zustimmungen nicht in irgendeinen Zusammenhang mit Geldzahlungen zu bringen sind und die Zustimmung der Mutter erst nach der Geburt erteilt worden ist. Hinsichtlich des Kindes muss sich die Zentrale Behörde des Herkunftslandes - bei entsprechendem Alter natürlich nur - vergewissert haben, dass das Kind entsprechend beraten wurde, seine Zustimmung, soweit erforderlich ohne Beeinflussung, insbesondere durch Geldzahlungen, eingeholt wurde.

Hier können noch Abstimmungen der beiden Zentralen Behörde im Einzelnen notwendig sein, was die beiden ZB's miteinander unmittelbar beraten können.

Ist die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates zu dem Ergebnis gelangt, dass das Kind zu den Adoptivbewerbern passt, setzt sie sich mit den Bewerbern in Verbindung und berät sie, wobei sie allgemein zu dem Kind etwas sagen darf. Genaue Angaben zu Name, Wohnort oder Eltern dürfen nur mit Zustimmung der Zentralen Behörde des Herkunftsstaates offenbart werden (§ 5 Abs. 2 AdÜbAG).

Sie setzt den Bewerbern eine angemessene Bedenkfrist, eine Erklärung dazu abzugeben, ob sie bereit sind, das Kind anzunehmen. Diese Erklärung ist gegenüber dem örtlichen Jugendamt abzugeben und bedarf der öffentlichen Beurkundung (§ 7 Abs. 1 AdÜbAG) Das heißt, auch wenn die Adoption durch eine private Organisation erfolgt, müssen die Bewerber zu dem örtlichen Jugendamt gehen und dort die Erklärung über die Bereitschaft zur Annahme in der Form der öffentlichen Beurkundung abgeben. Das Jugendamt übersendet der Auslandsvermittlungsstelle eine beglaubigte Abschrift.

Die Form der öffentlichen Beurkundung ist deshalb von Bedeutung, weil den Bewerbern auch klar sein muss, dass an diese Erklärung ganz erhebliche Folgen geknüpft sind. Auf Grund der Bereitschaftserklärung, das vorgeschlagene Kind anzunehmen, sind die Bewerber nämlich verpflichtet, alle öffentlichen Mittel zu erstatten, die vom Zeitpunkt der Einreise an auf die Dauer von 6 Jahren für das Kind aufgewendet werden und zwar für Lebensunterhalt, Unterbringung, Ausbildung und Krankenvorsorge und Krankenkosten. Diese Verpflichtung gegenüber der öffentlichen Hand endet erst mit der Annahme als Kind. Die Vorschrift ist, wie man sieht, aber nur bedeutsam für Adoptionen ausländischer Kinder, die in Deutschland adoptiert werden. Ob das Kind vor oder nach der Ausreise adoptiert wird, hängt wesentlich vom Recht des Herkunftsstaates ab.

Wenn diese Erklärung der Eltern der Auslandsvermittlungsstelle vorliegt, kann sie die Erklärung nach Art. 17 HAÜ gegenüber der Zentralen Behörde des Herkunftsstaates abgeben.

Nun kommt es darauf an, ob das Kind in seinem Herkunftsstaat oder erst nach seiner Einreise nach Deutschland adoptiert wird. In den meisten Fällen, wie auch in Bulgarien, wird die Adoption durch ein Gericht des Herkunftsstaates ausgesprochen.

Jedenfalls stimmt die deutsche Ausländerbehörde, sobald die Auslandsvermittlungsstelle den Kindervorschlag aus dem Herkunftsstaat gebilligt und die Bewerber in der notwendigen Form ihre Bereitschaft zur Annahme des Kindes erklärt haben, der Erteilung eines Sichtvermerks zur Einreise des Kindes zu. (§ 6 Abs. 2 AdÜbAG), soweit andere ausländerrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Die Einreise des Kindes erfolgt dann, wie das Gesetz es formuliert, zum Zweck der Herstellung und Wahrung einer familiären Lebensgemeinschaft. Das Visum wird durch die deutsche Auslandsvertretung erteilt.

Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en France : quelles solutions pour quels problèmes ?



Dr Dominique De Galard, *Autorité centrale française*

I. Rappel des Principes fondamentaux

Dans le contexte de l'adoption internationale, la France s'appuie sur les textes princeps de la Convention Internationale des droits de l'enfant des Nations Unies du 20 novembre 1989 et de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

II. Législation Procédurale en France

L'approbation de la Convention de La Haye, après adoption par le Parlement français, a été autorisée par la loi du 9 mars 1998 et ratifiée le 30 juin 1998. L'entrée en vigueur de la Convention en France est intervenue le 1^{er} octobre 1998.

Trois textes réglementaires ont été adoptés simultanément pour mettre en place les organes chargés de la mise en œuvre de la Convention puis la législation a été complétée.

III. Schéma organisationnel de la France

Le chapitre III et plus particulièrement l'article 6 de la Convention de La Haye traite de la désignation d'une autorité centrale chargée de satisfaire aux obligations qui s'imposent au pays contractant.

La France offre deux particularités dans le domaine de l'adoption internationale. C'est par essence un pays centralisateur mais qui associe parallèlement un certain degré de déconcentration et surtout un pays où coexistent deux voies pour l'adoption internationale : par les organismes autorisés et habilités pour l'adoption (OAA) et l'adoption par voie individuelle qui est largement majoritaire.

- **l'autorité centrale**, dont l'organisation fait partie du code de l'action sociale et des familles, est placée auprès du Premier ministre marquant ainsi son importance et son caractère interministériel. Elle concourt à la définition de la politique de coopération internationale dans le domaine de l'adoption internationale (art 4 D 23/09/98). Elle détient les compétences prévues aux articles 7, 8, 9d et 33 de la convention de la Haye. Elle est le **réfèrent et l'interlocuteur des Autorités Centrales** des autres pays signataires qui ont un devoir de coopération entre elles pour assurer la protection de l'enfant.
- Le secrétariat de l'autorité centrale est assuré par la **Mission de l'adoption internationale (MAI)** qui exerce également certaines fonctions procédurales dans le cadre de l'application de la Convention de La Haye. Placée sous l'autorité du Ministre des Affaires Etrangères, ce qui lui ouvre l'accès à l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire, dont la contribution

en matière d'adoption internationale est essentielle, c'est la pièce maîtresse de notre dispositif en la matière.

A cette organisation centralisée sont associés les départements par l'intermédiaire

- **des conseils généraux**, assemblées départementales (comparables à vos cantons). Ils sont chargés de deux phases d'intervention.
 - la délivrance de l'agrément
 - le suivi des enfants après adoption
- Outre ces structures réglementaires de contrôle, il y a **les organismes autorisés et habilités pour l'adoption** dont l'activité est régie par un texte récent (décret du 18 avril 2002) qui rénove leur cadre d'intervention.

Sous contrôle de la MAI, le dispositif réglementaire prévoit un double système d'autorisation reprenant le niveau binaire de l'organisation française

IV. Les Avantages

- l'existence d'une autorité centrale unique dans un pays ayant signé la Convention de La Haye permet que cette instance soit bien **identifiée** tant par les pays d'origine que par les pays d'accueil.
- **le développement d'actions de coopération et de prospection plus soutenues avec certains pays d'origine** permet de relayer, sur place, l'action de la mission de l'adoption internationale.
- L'existence d'une **même démarche** des parents adoptants
- le **double système d'autorisation** des organismes autorisés et habilités
- la **centralisation des données** à la MAI pour l'obtention des visas permet
- la **centralisation des données** à la MAI pour les **origines de l'enfant**
- l'autorité centrale participe à toutes les instances nationales ayant trait à l'adoption.

V. Les Difficultés

- **l'agrément** des personnes qui souhaitent adopter un pupille de l'Etat ou un enfant étranger, n'est pas soumis à des critères définis, ni à une procédure unique
- L'éloignement géographique entraîne de facto une moindre proximité qui est préjudiciable en matière **d'information des parents** ou des proches
- L'hétérogénéité des **rapports de suivi**
- L'importance du nombre d'adoption par la voie individuelle
- Le renforcement de l'action de modernisation des OAA

Resultate der Umfrage

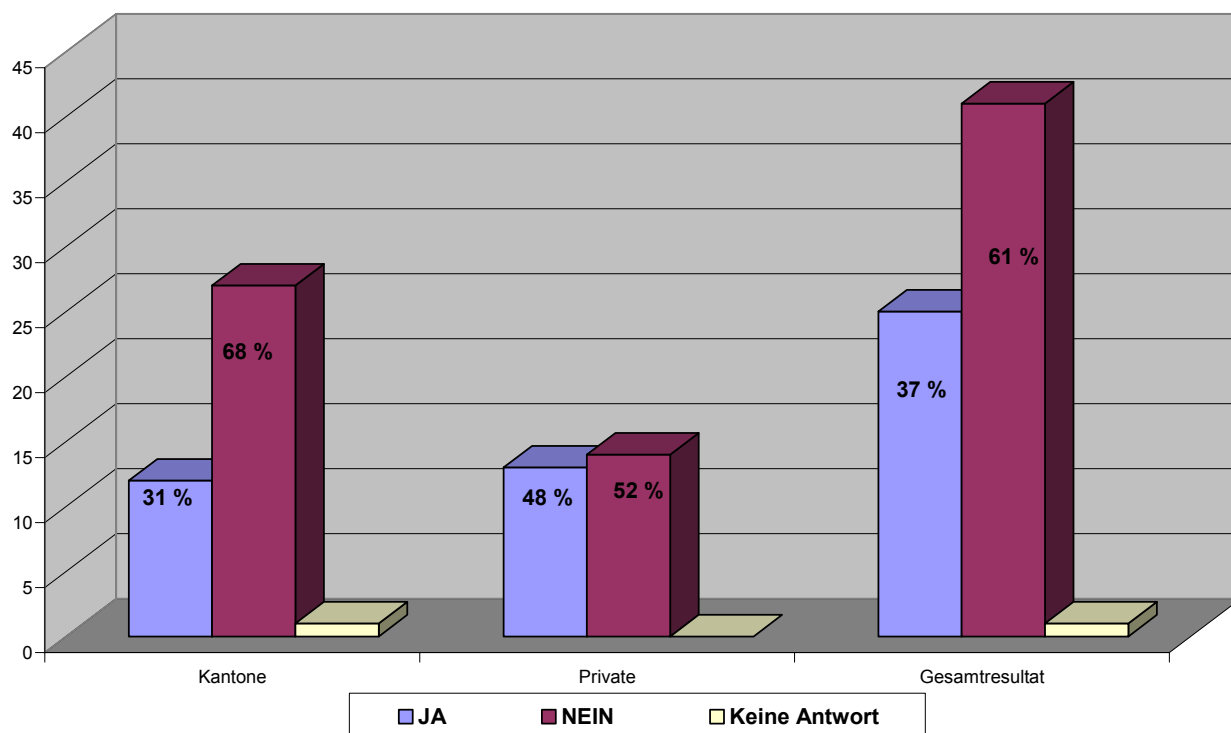
Die fünf unten aufgeführten Fragen wurden von 67 der 79 Teilnehmerinnen und Teilnehmer beantwortet (Rücklaufquote: 85%).

Aus den Resultaten gehen die allgemeinen Tendenzen in Bezug auf die verschiedenen angesprochenen Themen hervor. Allerdings sind die festgestellten Prozentsätze angesichts der Komplexität der Themen zu relativieren, denn oft war es nicht einfach, die einzelnen Fragen mit Ja oder Nein zu beantworten. Um ein genaueres Bild von dieser Umfrage zu vermitteln, wurden deshalb auch die angebrachten Bemerkungen zusammengefasst und aufgeführt.

Frage 1:

Erachten Sie in der heutigen Struktur eine stärkere Teilnahme der Zentralen Behörden der Kantone an den internationalen Kontakten für erforderlich?

Frage 1



Bemerkungen:

Eine klare Mehrheit sprach sich gegen diesen ersten Vorschlag aus. Die ablehnende Haltung wurde vor allem mit den folgenden Argumenten begründet:

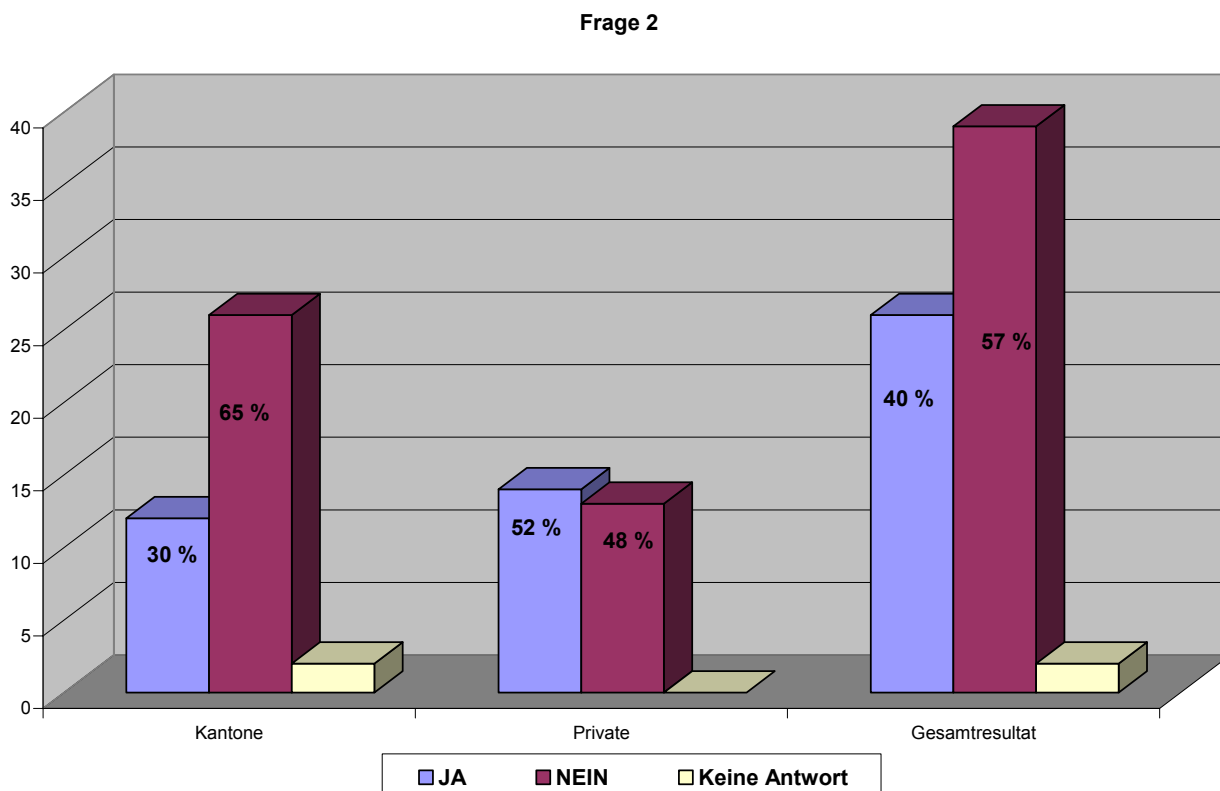
- fehlende Mittel der Kantone, ganz besonders der kleinen Kantone;
- internationale Angelegenheiten fallen naturgemäss in die Zuständigkeit des Bundes;
- Gefahr der mangelnden Transparenz und Koordination, wenn die Kantone selbst mit den Herkunftsländern in Kontakt treten.
- Aufgabe der Vermittlungsstellen zusammen mit der Zentralen Behörde des Bundes.

Die Befürworterinnen und Befürwortern wiesen darauf hin, ein stärkerer Einbezug der Kantone in diesem Bereich würde deren Kenntnis der Herkunftsländer fördern und ihnen ermöglichen, die Eltern besser zu beraten und die Verfahren besser zu bewältigen.

Das "gemischte Modell", welches im vergangenen Jahr bei der Reise nach Südamerika angewandt wurde (Zentralbehörde des Bundes, Zentralbehörden der Kantone, Vermittlungsstelle(n)), wurde häufig als Modell erwähnt, das weiterverfolgt werden sollte.

Frage 2:

Halten Sie mittelfristig eine Reduktion der Zentralen Behörden der Kantone auf 3 regionale Adoptionszentren in der Deutsch-, Westschweiz und dem Tessin für richtig?



Bemerkungen:

Dieser Vorschlag wurde zwar mehrheitlich abgelehnt, doch die geäußerten Meinungen sind nuanciert;.

Einerseits hätte eine derartige Konzentration den Vorteil, die Leistungsfähigkeit der für die Dossiers zuständigen Stellen zu erhöhen, die nationale und internationale Koordination zu fördern, die Kosten zu senken, die Verfahren rationeller zu gestalten und die Gleichbehandlung der künftigen Adoptiveltern zu gewährleisten.

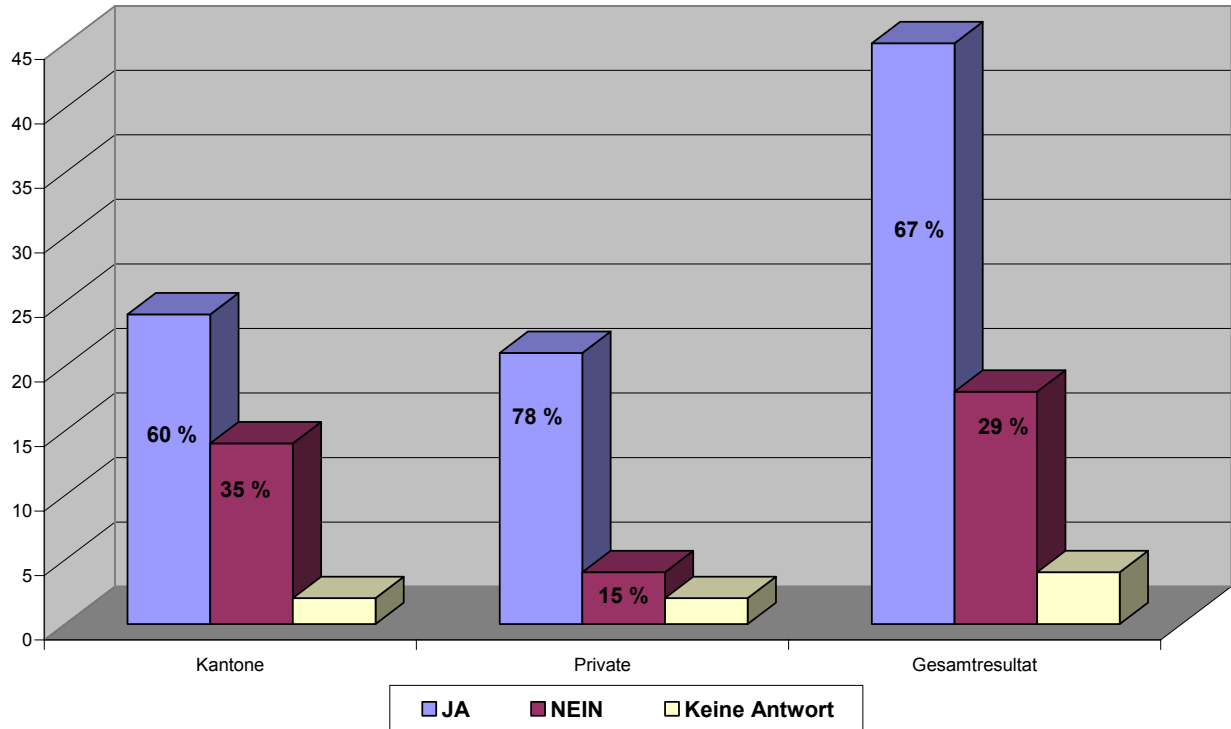
Andererseits sprechen der Föderalismus, die Aufgabenverteilung sowie die geografische und sprachliche Nähe gegen diesen Vorschlag.

Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die derzeitigen kantonalen Praktiken unbedingt vereinheitlicht werden sollten. Auch wurde der Vorschlag gemacht, das gesamte Verfahren beim Bund zu zentralisieren.

Frage 3:

Heute sind Privatadoptionen zulässig. Vermittlungsstellen können, müssen aber nicht beigezogen werden. Denken Sie, Privatadoptionen sollten nur noch beschränkt zulässig sein, beispielsweise bei der Adoption von Familienangehörigen?

Frage 3



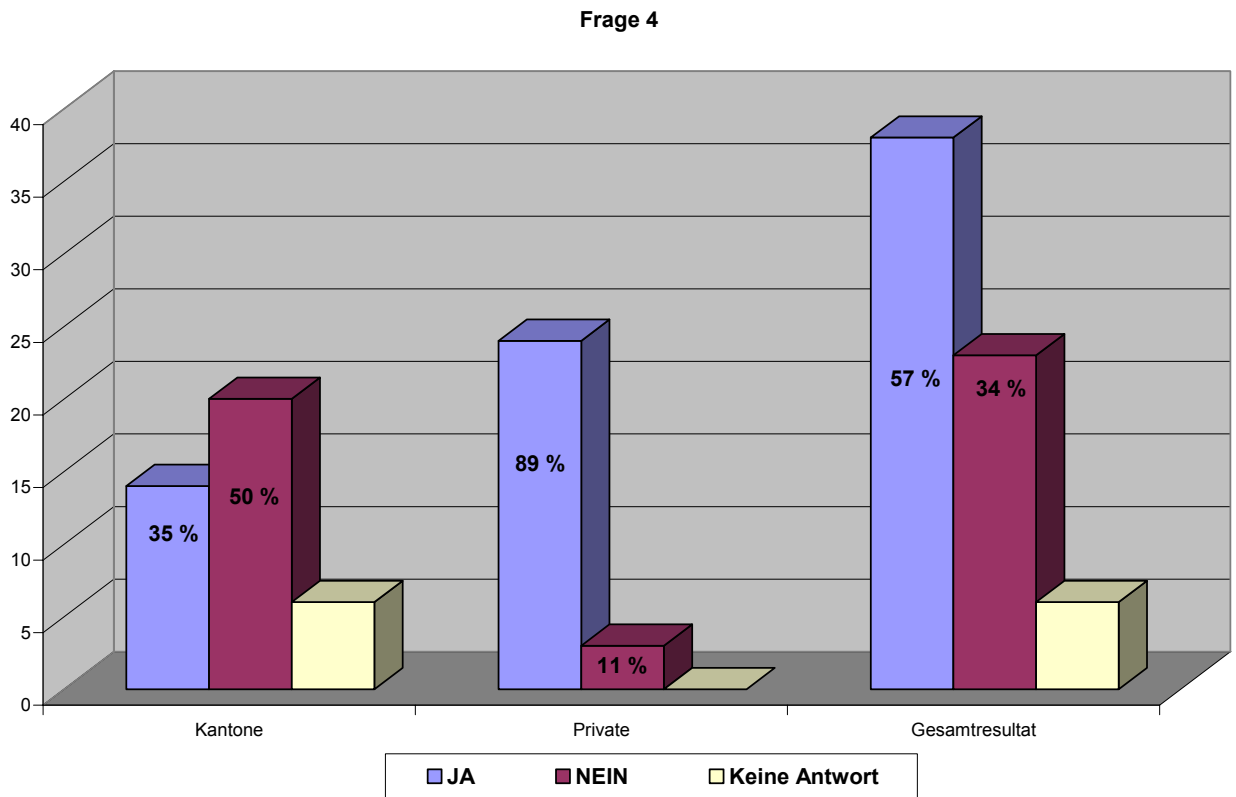
Bemerkungen:

Die Auffassung der Mehrheit, Privatadoptionen einzuschränken, ist vor allem auf das Bestreben zurückzuführen, Missbräuche jeglicher Art zu bekämpfen. Eine Beschränkung oder gar ein Verbot von Privatadoptionen müsste jedoch mit einer Erhöhung der Zahl der Vermittlungsstellen, einem Ausbau ihrer Kompetenzen und einer besseren Betreuung durch die Aufsichtsbehörde des Bundes einhergehen.

Es wurde betont, dass Privatadoptionen auch sehr seriös abgewickelt werden können und dass folglich Ausnahmen vorgesehen werden, wenn im gewählten Land keine Vermittlungsstelle tätig ist oder wenn die künftigen Eltern ausreichende Garantien bieten (Kenntnis des Landes, sichere Kontakte usw.).

Frage 4:

Denken Sie, dass den Vermittlungsstellen im Falle einer Gesetzesrevision mehr Kompetenzen zugesprochen werden sollten?



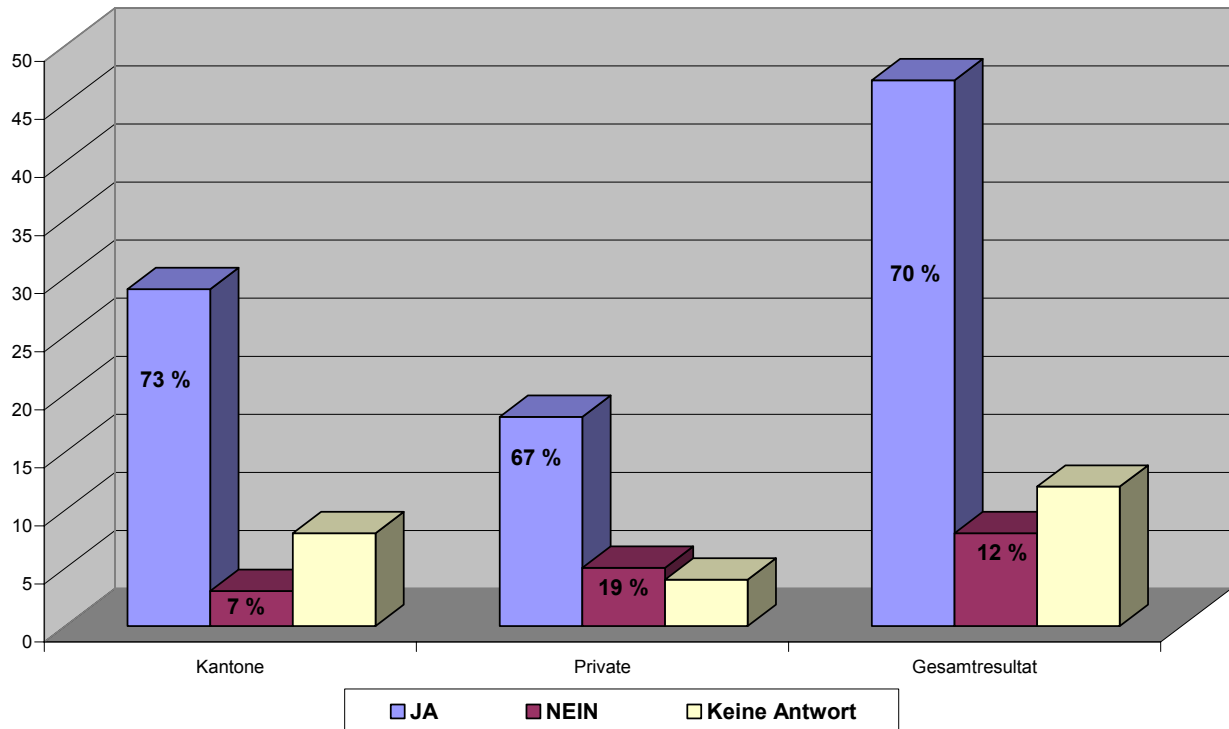
Bemerkungen:

Die Vermittlungsstellen befürworten mit überwiegender Mehrheit, ihnen mehr Aufgaben zu übertragen, während die Meinungen der Kantone zwar stark divergieren, aber das Anliegen der Vermittlungsstellen ablehnen. Die Tätigkeit der Vermittlungsstellen sollte nach Auffassung der Befürworter vor allem in den folgenden Bereichen ausgebaut werden: Information, Vorbereitung der Eltern und Führung der Dossiers. Die Frage des Matchings bleibt hingegen heikel, und einige Kantone weisen darauf hin, dass es sich dabei um eine rein staatliche Aufgabe handelt. Die Ausbildung und Betreuung der Vermittlungsstellen sollten ebenfalls verbessert werden, was eine Erhöhung der Mittel voraussetzt, die der Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehen.

Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben die Auffassung vertreten, dass die Rolle der Vermittlungsstellen im heutigen gesetzlichen Rahmen klarer definiert werden müsste. Damit könnten die Beziehungen zwischen Behörden und privaten Stellen verbessert und somit die Verfahren besser gesteuert werden.

Frage 5: Adoptionswillige müssen entweder 35 Jahre alt oder 5 Jahre verheiratet sein. Dies ist europäische Spitze und entspricht nicht den Vorstellungen einiger Herkunftsstaaten. Halten Sie eine Herabsetzung der Alterslimite auf 28 Jahre sowie eine Heiratsdauer von 2 Jahren als Zeitpunkt für die Gesuchseinreichung für sinnvoll?

Frage 5



Bemerkungen:

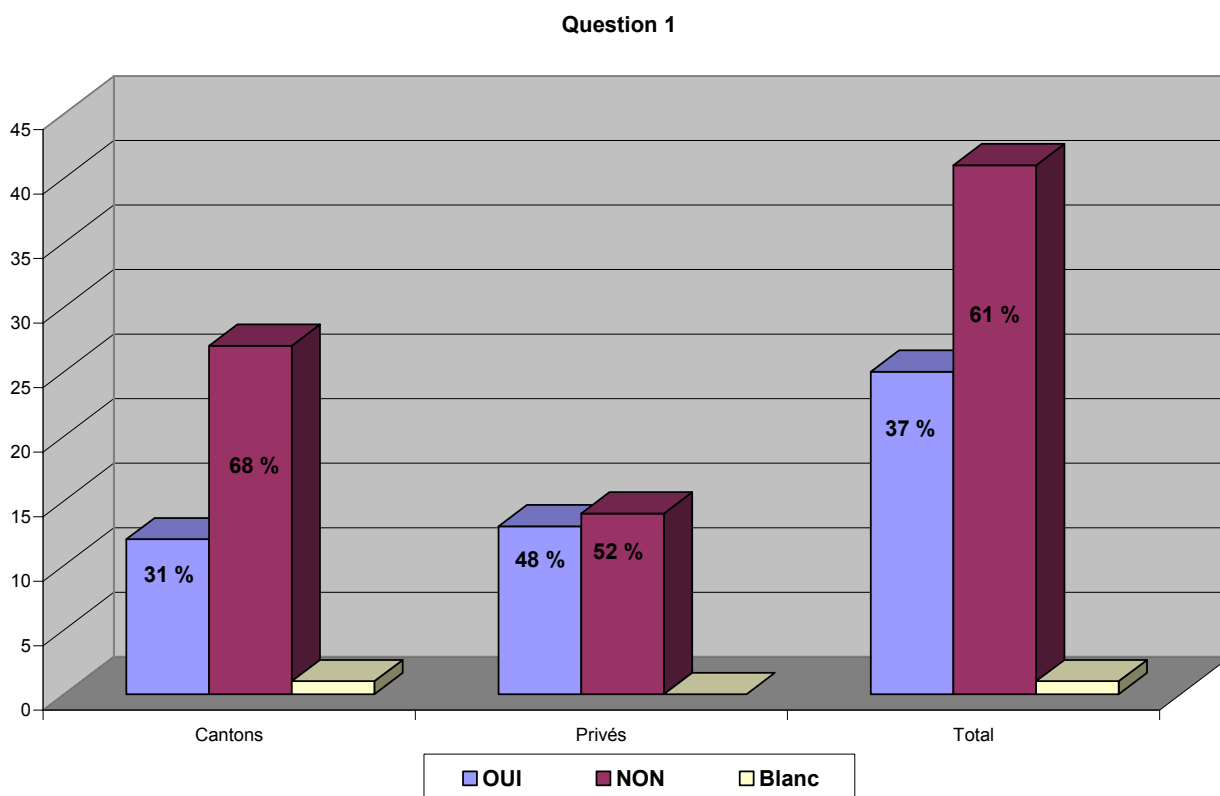
In Bezug auf die Notwendigkeit, das gesetzliche Adoptionsalter zu senken, herrscht ein breiter Konsens, da das Mindestalter von 35 Jahren als zu hoch betrachtet wird und im Widerspruch zu den Anforderungen zahlreicher Herkunftsstaaten steht. Die zweite Bedingung in Bezug auf die Dauer des Zusammenlebens ist heikler: Verschiedentlich wurde vorgeschlagen Beibehaltung die Anforderung einer Mindestehedauer (zwischen 3 und 5 Jahren)welche Gewähr für die Stabilität des Paares biete, beizubehalten, wobei in einigen Fällen dafür plädiert wurde, das Zusammenleben ausserhalb der Ehe ebenfalls anzurechnen. Schliesslich wurde oft auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein Höchstalter festzulegen.

Résultats du questionnaire

Parmi 79 participants, 67 ont répondu aux 5 questions ci-dessous (taux de participation: 85%). Les résultats présentent des tendances générales concernant les différents sujets abordés. La majorité des participants n'a pas répondu aux questions simplement par oui ou par non, mais a donné des réponses plus nuancées, ce qui démontre la complexité des sujets abordés et la difficulté de trouver des solutions adéquates aux questions posées. Les commentaires exprimés par les participants ont été résumés et reproduits pour permettre une meilleure lecture de cette étude.

Question 1:

Est-ce que vous pensez que dans la structure actuelle les Autorités centrales des cantons devraient participer plus intensivement aux contacts internationaux?



Commentaires:

Une claire majorité s'est opposée à cette première proposition. Les arguments invoqués sont principalement liés:

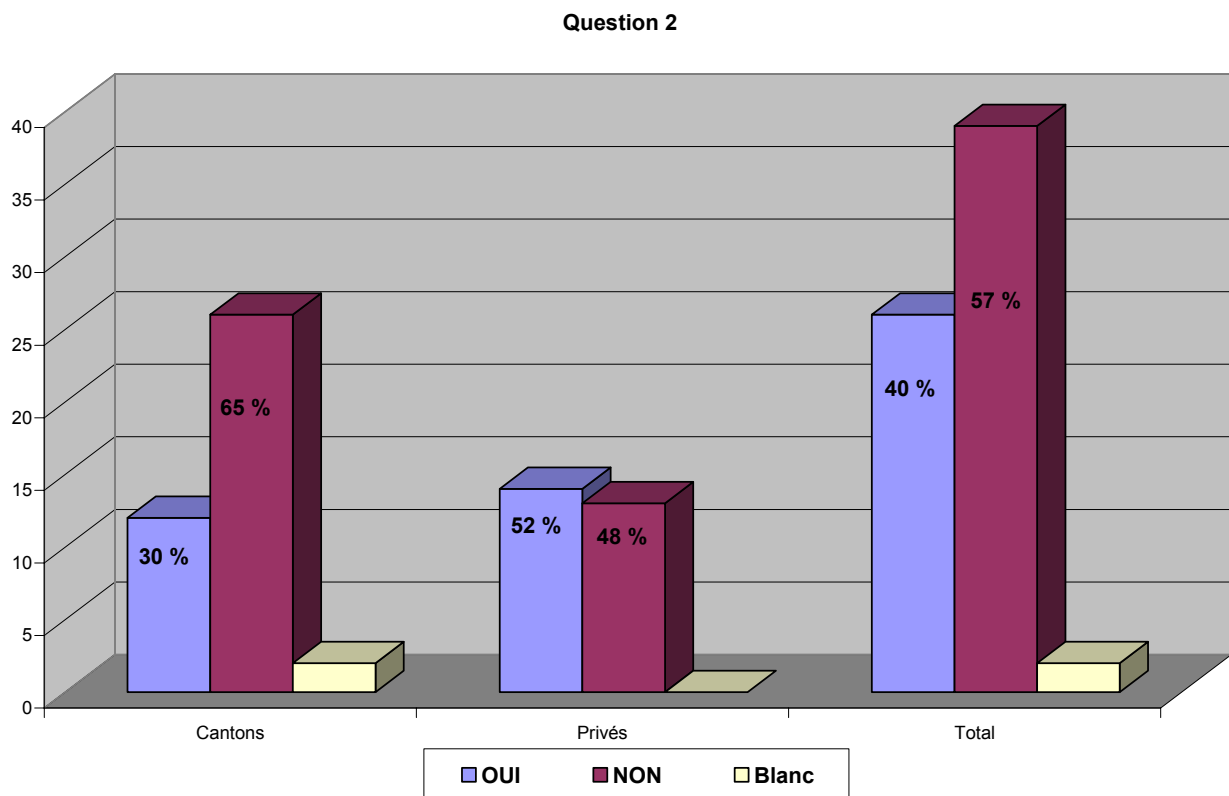
- au manque de ressource des cantons, encore plus lorsqu'il s'agit de petits cantons,
- au fait que ce qui touche à l'international ressort naturellement aux compétences de la Confédération,
- au risque de manque de visibilité (également vis-à-vis de l'étranger) et de coordination si les cantons venaient à s'approcher eux-mêmes des pays d'origine,
- au fait que ce sont les intermédiaires qui doivent assumer cette charge, avec le soutien de l'ACF.

Les avis favorables ont souligné qu'une plus grande implication des cantons dans ce domaine favoriserait leur connaissance des pays d'origine et leur permettraient d'une part de mieux orienter les parents et d'autre part de mieux maîtriser les procédures.

La "méthode mixte" appliquée lors du voyage en Amérique du Sud en 2003 (ACF + ACC + intermédiaire(s)) a souvent été citée comme un modèle à suivre.

Question 2:

Etes-vous favorables à la réduction, à moyen terme, du nombre d'Autorités centrales à 3 centres d'adoption, en Suisse alémanique, en Romandie et au Tessin?



Commentaires:

Même si les participants ont majoritairement rejeté cette proposition, les avis exprimés sont toutefois nuancés.

D'un côté, une concentration de ce type permettrait d'améliorer l'efficacité des services en charge des dossiers, de favoriser la coordination nationale et internationale, de diminuer les coûts, de rationaliser les procédures et d'assurer une égalité de traitement entre les parents candidats à l'adoption.

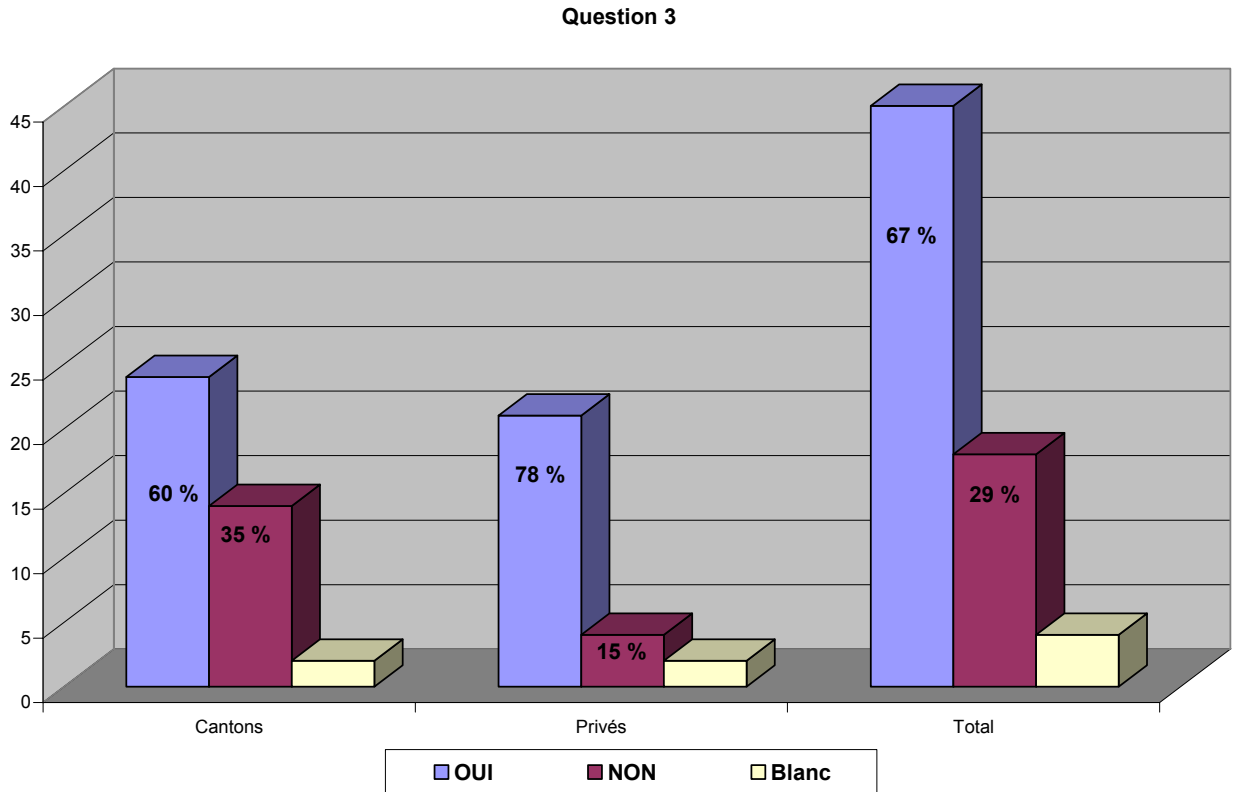
De l'autre côté, le fédéralisme, la répartition des tâches, la proximité régionale et linguistique sont autant d'arguments contre.

Il a par ailleurs été plusieurs fois relevé que les pratiques cantonales actuelles devaient absolument être harmonisées.

A noter également que plusieurs personnes sont d'avis que la procédure devrait être centralisée auprès de la Confédération.

Question 3:

Aujourd'hui les adoptions privées sont admises. Les agences intermédiaires peuvent, mais ne doivent pas forcément être consultées. Pensez-vous que les adoptions privées devraient être limitées, par exemple aux adoptions par des membres de famille?



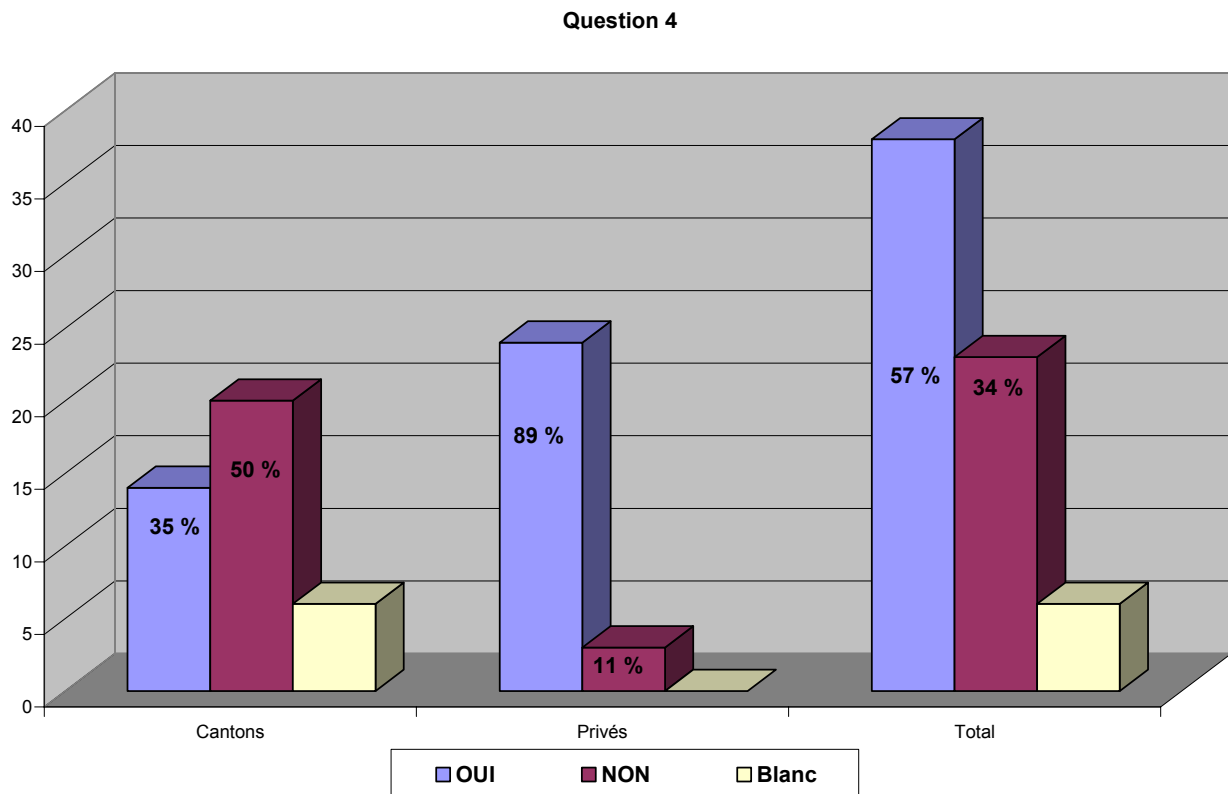
Commentaires:

La majorité qui se dégage ici est principalement liée à la volonté de lutter contre les abus de tous genre et d'offrir un meilleur accompagnement aux parents avant et après l'adoption. Toutefois, il a été plusieurs fois souligné qu'une limitation, voire une interdiction des adoptions privées devrait s'accompagner d'une augmentation du nombre d'intermédiaires, d'une amélioration de leurs compétences et d'un meilleur encadrement de l'autorité de surveillance fédérale, en particulier en ce qui concerne le matching.

Il a par ailleurs été rappelé que les adoptions privées peuvent également être sérieuses et bien menées, et qu'en conséquence, certaines exceptions devraient être prévues lorsqu'il n'y a pas d'intermédiaire actif dans le pays choisi ou lorsque les parents candidats donnent des garanties suffisantes (connaissances du pays, contacts sûrs, etc.).

Question 4:

Pensez-vous que dans le cadre d'une révision de la loi, les agences intermédiaires devraient recevoir plus de compétences?

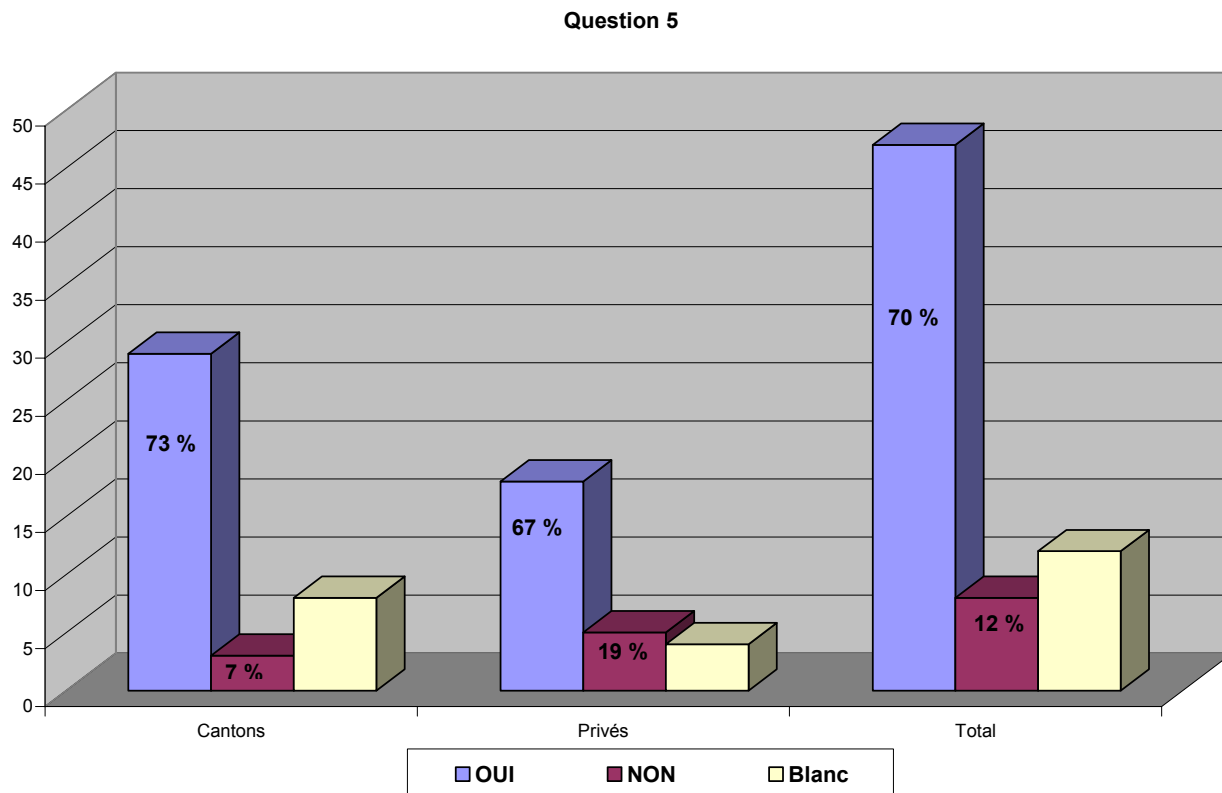


Commentaires:

Si les intermédiaires semblent enthousiastes à l'idée de se voir confier plus de tâches, les cantons sont nettement plus partagés à ce sujet. Les avis favorables soulignent que l'information, la préparation des parents et le suivi des dossiers sont des domaines où l'activité des intermédiaires mériterait d'être renforcée, en particulier grâce à leur contacts privilégiés dans les pays d'origine. La question de l'enquête sociale, des autorisations et du matching reste délicate, les cantons relevant qu'il s'agit-là d'une compétence purement étatique. L'octroi de tâches supplémentaires aux intermédiaires nécessite une meilleure formation et un encadrement adéquat, ce qui implique une augmentation des moyens à disposition de l'autorité de surveillance.

Enfin, plusieurs personnes ont souligné qu'une meilleure définition des rôles dans le contexte actuel devrait déjà permettre d'améliorer les relations entre autorités et intervenants privés, et d'ainsi mieux gérer les procédures.

Question 5: Les personnes qui souhaitent adopter doivent soit avoir 35 ans ou être mariés depuis 5 ans. Ces conditions sont très élevées par rapport aux autres pays européens et souvent en contradiction avec celles posées par plusieurs pays d'origine. Croyez-vous qu'une baisse de la limite d'âge à 28 ans et de la durée de mariage à 2 ans pour la date de la déposition de la demande d'adoption serait judicieuse?



Commentaires:

Cette dernière question a fait l'objet d'un large consensus quant à la nécessité d'abaisser l'âge légal pour adopter, 35 ans étant considérés comme trop élevé et en contradictions avec les exigences de nombreux pays d'origine. La seconde condition liée à la durée de vie commune est plus délicate: plusieurs propositions vont dans le sens du maintien d'une durée minimum du mariage (entre 3 et 5 ans), garantie de stabilité du couple, mais la période de vie commune hors mariage devrait également pouvoir être prise en compte. Enfin, la nécessité de fixer une limite d'âge maximale a souvent été exprimée.

Workshops

Nach einem ersten Block von Referaten konnten die darin aufgeworfenen Fragen in verschiedenen Ateliers vertieft werden. Diese Diskussionen boten allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung Gelegenheit, sich zu den aktuellen Themen zu äussern und Vorschläge für künftige Verbesserungen einzubringen.

Auf die Punkte, die bereits im Zusammenhang mit dem Fragebogen behandelt wurden, wird hier nicht nochmals eingegangen.

Im **ersten Workshop** "*Tauglichkeit der schweizerischen Umsetzung? Szenarien für die Zukunft*" wurde eingehend über die Möglichkeit diskutiert, die Adoptionsverfahren bei drei zentralen Behörden zu konzentrieren (Frage 1 des Fragebogens). Die wichtigsten befürwortenden und ablehnenden Argumente sind bei den Ergebnissen zur Umfrage aufgeführt.

Zudem wurde darauf hingewiesen, dass noch Anstrengungen unternommen werden müssten, um die Kommunikation zwischen den Organen des Bundes (Zentrale Behörde des Bundes (ZBB), BFM, EDA, Zivilstandsämter) zu verbessern und die Informationen besser zu verbreiten, um eine einheitliche Anwendung der Vorschriften zu gewährleisten.

Mit dem Thema des **zweiten Workshops**, "*Zusammenarbeit der Kantone? Szenarien für die Zukunft*", wurde daran erinnert, dass die Kantone ihre Praxis im Adoptionsbereich möglichst rasch harmonisieren sollten. Insbesondere die Bedingungen in Bezug auf das Höchstalter und den Gesundheitszustand der Gesuchstellenden sollten vorrangig geprüft werden, um Ungleichbehandlungen zwischen den einzelnen Kantonen zu vermeiden. Auch für die Sozialabklärungen sollten überall die gleichen Standards gelten, um den Gesuchstellenden vergleichbare Voraussetzungen zu bieten und den Herkunftsstaaten das Verständnis der Dossiers zu erleichtern.

In den Diskussionen des **dritten Workshops** "*Wo sollen Vermittlungsstellen tätig sein?*" zeichneten sich die folgenden Leitideen ab: Zunächst wurde betont, dass die Vermittlungsstellen als Bindeglied zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern notwendig sind und dass ihre Arbeit jene der Behörden ergänzt.

Allerdings wäre eine Gesetzesänderung notwendig, um die Rolle der Vermittlungsstellen zu klären. Auch müsste ihre Tätigkeit noch vermehrt professionalisiert werden – Adoptionsvermittler/in wird man nicht von einem Tag auf den anderen –, indem beispielsweise Strukturen wie Label Adopt eingesetzt werden. Die Aufgabenverteilung zwischen den Vermittlungsstellen und den Kantonen sollte ebenfalls klarer definiert werden, um die Widersprüche zu beseitigen, die gegenwärtig zwischen verschiedenen Kantonen auftreten können.

In Erinnerung gerufen wurde, dass den Vermittlungsstellen folgende Aufgaben zukämen: Verbreitung der ethischen Grundsätze, die für die internationale Adoption gelten; Unterstützung der Adoptionswilligen bei der Auseinandersetzung mit der Adoptivelternschaft; Kenntnis des Herkunftslandes (Gesetze, Gepflogenheiten, Kinderschutz, beteiligte Stellen), laufende Aktualisierung dieser Kenntnisse und Sicherstellung der Verlässlichkeit der Verfahren und der Adoptionsfähigkeit der Kinder; Sicherstellung der 100-prozentigen Verlässlichkeit und ethischen Integrität der eigenen Vertretung im Herkunftsland; Begleitung der Eltern bei der vom Herkunftsland vorgeschlagenen Matching-Überprüfung, Vorbereitung der Eltern auf die Begegnung mit dem Kind und schliesslich Begleitung der Eltern bei dieser Begegnung und den ersten Kontakten im Herkunftsland.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des **vierten Workshops** "*Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten: Welche Lösungen für welche Kinder?*" äusserten folgende Vorschläge:

- Die Bewilligung für die künftigen Adoptiveltern sollte in zwei Phasen erfolgen: zunächst Erstellen eines Berichts ohne vorläufige Bewilligung, der den Adoptionswilligen ermöglicht, mit

den Vermittlungsstellen Kontakt aufzunehmen, um ihr Vorhaben genauer zu formulieren, anschliessend zu gegebener Zeit Erteilen einer vorläufigen Bewilligung für ein bestimmtes Land unter Berücksichtigung der Bedürfnisse dieses Landes.

- Das Kind und die adoptionswilligen Eltern müssen besser vorbereitet werden, denn nur so wird die Adoption von Kindern mit besonderen Merkmalen möglich. Die Fachleute, die für die kantonalen Behörden die Abklärungen vornehmen, müssen gut informiert und ausgebildet sein, damit sie den Adoptionsinteressierten genaue Informationen zur Situation in den betreffenden Ländern und zum Vorgehen allgemein abgeben und somit zu realistischeren Erwartungen beitragen können. Diese Informationen sollten insbesondere die Zahl und die Merkmale der Kinder umfassen, die nach Ansicht der Behörden für eine internationale Adoption in Frage kommen. Die Vermittlungsstellen oder die Zentralen Behörden in den Herkunftsländern sollten auch das Kind ausreichend kennen und erläuternde Dokumente abgeben, um die Vorbereitungsarbeiten und das Matching durch die Zentrale Behörde des Kantons zu ermöglichen. Dies würde unter anderem voraussetzen, dass die ZBB die grundlegenden Daten aktiv beschafft und an die kantonalen Behörden weiterleitet oder gar auf ihrer Website der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt.

Zudem wurde erwähnt, dass zwei Fragen eingehender geprüft und diskutiert werden sollten:

- Wann ist die "Entwurzelung" nicht unbedingt im höheren Interesse des Kindes? Bestehen ab einem gewissen Alter oder bei bestimmten Merkmalen des Kindes oder seiner Umgebung erhöhte Risiken? Kann Problemen zumindest in gewissen Fällen durch eine bessere Vorbereitung wirksam vorgebeugt werden?
- Wie lässt sich das Ziel erreichen, die "Nachfrage" so zu steuern, dass sie tatsächlich von den Herkunftsländern und nicht – explizit oder implizit, direkt oder indirekt – von den Adoptionsinteressierten ausgeht?

Ateliers

Après la première série de conférences, les participants au colloque ont été invités à débattre des questions soulevées par les différents intervenants au sein d'ateliers. Les discussions ont permis à chacun de s'exprimer sur les thèmes d'actualité et de faire des propositions pour l'avenir.

Les points qui ont déjà été traités via le questionnaire ne seront pas repris ici.

Dans le **premier atelier** intitulé "*Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en Suisse : scénarios pour l'avenir*", les participants ont abondamment discuté du rôle des autorités centrales cantonales dans les contacts avec l'étranger et de la possibilité de rassembler les procédures d'adoption auprès trois autorités centrales (question 1 du questionnaire). Les principaux arguments pour et contre sont ceux que l'on retrouve également dans les résultats du questionnaire.

Il a également été noté que des efforts devraient encore être consentis afin d'améliorer la communication entre les organes de la Confédération (ACF, ODM, DFAE, état civil) afin de mieux distribuer l'information et garantir ainsi une application uniforme des textes.

"*L'avenir de la collaboration entre autorités centrales cantonales*" qui constituait le thème du **deuxième atelier** a permis de rappeler qu'il était important que les cantons harmonisent au plus vite leur pratique en matière d'adoption. En particulier, les conditions liées à l'âge maximum et à l'état de santé des requérants devraient être examinées en priorité afin d'éviter des inégalités de traitement entre cantons. De même, les standards régissant les enquêtes sociales devraient être les mêmes partout, ce qui permettrait d'une part de mettre les requérants sur un pied d'égalité, et d'autre part, cela faciliterait la compréhension des dossiers par les pays d'origine.

Les discussions de **l'atelier 3** "*Où les intermédiaires devraient-ils être actifs?*" ont dégagé les quelques lignes directrices suivantes. Tout d'abord, il a été souligné que les intermédiaires sont nécessaires en tant que lien entre la Suisse et les pays d'origine, et que leur travail est complémentaire à celui des autorités.

Il a toutefois été souligné qu'il serait nécessaire d'entreprendre une modification légale afin de clarifier le rôle des intermédiaires et de plus professionnaliser leur activité - on ne s'improvise pas intermédiaire -, en utilisant par exemple des structures telles que Label Adopt. La répartition des rôles entre intermédiaires et cantons mériterait également d'être mieux définie afin d'éviter les contradictions actuelles pouvant survenir d'un canton à l'autre.

Il a également été rappelé que le rôle de l'intermédiaire consiste à mettre en œuvre les principes éthiques gouvernant l'adoption internationale; à appuyer les adoptants pour gérer la parentalité adoptive; à connaître le pays d'origine (lois, pratiques, protection de l'enfant, intervenants), à maintenir ces connaissances à jour en permanence et à s'assurer de la fiabilité des procédures et de l'adoptabilité des enfants; à s'assurer également de la fiabilité et de l'intégrité éthique à 100% de son représentant dans le pays d'origine; à accompagner les parents dans l'étude du matching proposé par le pays d'origine, à les préparer à la rencontre avec l'enfant et enfin à les accompagner au moment de la rencontre et des premiers moments de vie dans le pays d'origine.

Enfin, les participants à **l'atelier 4** "*Collaboration avec les pays d'origine: quelles solutions pour quels enfants?*" ont fait les propositions suivantes:

- L'autorisation des candidats à l'adoption devrait s'effectuer en deux phases : d'abord un rapport sans autorisation provisoire qui leur permettrait de prendre contact avec des intermédiaires pour mieux cerner leur projet, puis en temps voulu l'autorisation provisoire pour un pays précis tenant compte des besoins de ce pays.
- Une meilleure préparation de l'enfant et des candidats à l'adoption s'avère nécessaire, car c'est une condition obligatoire pour rendre possible l'adoption d'enfants à particularités. En ce qui

concerne les candidats, les évaluateurs agissant au nom des Autorités cantonales ont besoin d'être bien (in)formés pour pouvoir eux-mêmes donner les informations exactes aux candidats sur la situation de l'adoption dans le(s) pays qui les intéresse(nt) et sur leur projet en général, afin de "rendre" leurs attentes plus réalistes. Ces informations comprendraient notamment le nombre et les caractéristiques des enfants identifiés par les autorités comme pouvant bénéficier de l'adoption à l'étranger. Les intermédiaires ou les Autorités centrales dans les pays d'origine doivent également connaître suffisamment l'enfant et fournir des documents explicatifs pour permettre le travail de préparation et le matching par l'ACC. Cela supposerait entre autres que l'ACF recherche activement les données de base et les diffuse auprès des Autorités cantonales, voire les mette à la disposition du public par le biais de son website.

En outre, deux questions devraient faire l'objet d'études et de discussions plus approfondies :

- Quand le "déracinement" ne serait-il pas forcément dans l'intérêt supérieur de l'enfant ? Y a-t-il des risques accrus à partir d'un certain âge ou en fonction de certaines caractéristiques de l'enfant ou de son environnement ? Peut-on prévenir efficacement les problèmes, dans certains cas du moins, en assurant une meilleure préparation ?
- Comment atteindre le but de renverser le flux de la "demande" pour que celle-ci soit exprimée effectivement par les pays d'origine et non pas – explicitement ou implicitement, directement ou indirectement – par les candidats à l'adoption ?

Programm

Donnerstag, 28. Oktober 2004

ab 10.00	Empfang der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Kaffee und Gipfeli
10.45	Eröffnung, offizielle Begrüssung : <ul style="list-style-type: none"> • <u>David Urwyler</u>, Bundesamt für Justiz, Leiter der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes • <u>Reto Medici</u>, Leiter Zentrale Behörde des Kantons Tessin für die lokale Organisation
11.00	<p>Zukunft der internationalen Adoption in Herkunftsstaaten von Adoptivkindern</p> <p><i>Aufgaben, Möglichkeiten und Schwierigkeiten von Herkunftsstaaten anhand der Beispiele Rumänien, Bulgarien, Peru, Brasilien und Kambodscha</i></p> <p><u>Nigel Cantwell</u>, Konsulent für internationales Kindesrecht</p> <p><u>Chantal Saclier</u>, Dokumentationszentrum für internationales Adoptionsrecht, Internationaler Sozialdienst, Genf</p> <p><i>Wo sollen Vermittlungsstellen tätig werden? Kriterien und Vorgehen für die Aufnahme einer Tätigkeit anhand der Beispiele Sri Lanka, Nigeria und Moldawien</i></p> <p><u>Marlène Hofstetter</u>, Präsidentin der Konferenz der Adoptionsvermittlungsstellen der Schweiz (KAVS) und Leiterin der Adoptionsdienstes bei Terre des hommes</p>
ab 12.00	Podiumsdiskussion: Leitung: <u>Mireille Chervaz</u> , Leiterin Zentrale Behörde des Kantons Genf
13.00	Mittagessen
14.30	<p>Zukunft der internationalen Adoption in der Schweiz</p> <p><i>Zukunft der internationalen Adoption in der Schweiz. Welche Lösungen für welche Probleme?</i></p> <p><u>David Urwyler</u>, Leiter der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes</p> <p><i>Welche Zukunft für die Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz?</i></p> <p><u>Hervé Boéchat</u>, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes (Aufsichtsbehörde über die Adoptionsvermittlungsstellen)</p>
15.15	<p>Zukunft der Zusammenarbeit der Zentralen Behörden der Kantone</p> <p><u>Nicole Hächler</u>, Leiterin der Zentralen Adoptionsbehörde des Kantons Basel-Stadt</p> <p><u>Christian Fellrath</u>, Leiter der Zentralen Adoptionsbehörde des Kantons Neuenburg und Präsident der Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption</p>
16.00	Pause

16.30	Atelier 1: <i>Tauglichkeit der Schweizerischen Umsetzung? Szenarien für die Zukunft.</i> Moderation: <u>Reto Medici</u> Teilnehmer: David Urwyler
16.30	Atelier 2: <i>Zusammenarbeit der Kantone? Szenarien für die Zukunft</i> Moderation: <u>Christian Nanchen</u> , Leiter der Zentralen Behörde des Kantons Wallis Teilnehmerin: Nicole Hächler
16.30	Atelier 3 : <i>Wo sollen Vermittlungsstellen tätig sein?</i> Moderation: <u>Chantal Saclier</u> Teilnehmer Hervé Boéchat, Marlène Hofstetter
16.30	Atelier 4 <i>Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten : Welche Lösungen für welche Kinder ?</i> Moderation: <u>Mireille Chervaz</u> Teilnehmer: Nigel Cantwell
18.00	Arbeitsschluss
Ab 18.15	Apéro

Freitag 29. Oktober 2004

08.30	Zukunft der internationalen Adoption in anderen Aufnahmestaaten als der Schweiz In einem föderalistischen System: <i>Deutschland als Vertragsstaat der Haager Konvention.</i> <u>Wolfgang Weitzel</u> , Zentrale Behörde Deutschland In einem zentralisiertem System: <i>Tauglichkeit der französischen Umsetzung des Haager Adoptionsübereinkommens: Welche Lösungen für welche Probleme?</i> <u>Dominique De Galard</u> , Zentrale Behörde Frankreich
Ab 09.30	Fragen und Diskussion Leitung: <u>David Urwyler</u>
10.15	Pause
10.45	Rückmeldungen aus den Ateliers
11.30	Podiumsdiskussion mit Nigel Cantwell, Marlène Hofstetter, Chantal Saclier, Nicole Hächler, Christian Fellrath, David Urwyler, Hervé Boéchat Leitung: <u>Christian Nanchen</u>
13.00	Ende der Tagung

Programme

Jeudi 28 octobre 2004

dès 10 :00	Accueil des participants Café croissants
10 :45	Ouverture officielle <ul style="list-style-type: none"> • <u>David Urwyler</u>, Chef de l'Autorité centrale fédérale • <u>Reto Medici</u>, Chef de l'Autorité centrale du Canton du Tessin (aspects pratiques)
11 :00	<p>L'avenir de l'adoption internationale dans les pays d'origine des enfants</p> <p><i>Tâches, possibilités et difficultés des pays d'origine ; exemple de la Roumanie, de la Bulgarie, du Pérou et du Brésil; Cambodge.</i></p> <p><u>Nigel Cantwell</u>, consultant spécialisé en droit de l'enfant</p> <p><u>Chantal Saclier</u>, Service Social International, Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille, Genève</p> <p><i>Où les intermédiaires devraient-ils être actifs ? Critères et contraintes pour développer des activités ; exemple du Sri Lanka, du Nigéria et de la Moldavie.</i></p> <p><u>Marlène Hofstetter</u>, Présidente de la Conférence suisse des intermédiaires en adoption et Responsable du Service adoption de Terre des hommes</p>
dès 12 :00	<p>Discussion en plénum :</p> <p>Modératrice : <u>Mireille Chervaz</u>, Cheffe de l'Autorité centrale du Canton de Genève</p>
13 :00	Repas de midi
14 :30	<p>L'avenir de l'adoption internationale en Suisse</p> <p><i>Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en Suisse : quelles solutions pour quels problèmes ?</i></p> <p><u>David Urwyler</u>, Chef de l'Autorité centrale fédérale</p> <p><i>Quel avenir pour les intermédiaires en Suisse?</i></p> <p><u>Hervé Boéchat</u>, collaborateur scientifique à l'Autorité centrale fédérale (Autorité de surveillance des intermédiaires).</p>
15 :15	<p>L'avenir de la collaboration entre autorités centrale cantonales</p> <p><u>Nicole Hächler</u>, Cheffe de l'Autorité centrale cantonale de Bâle-ville</p> <p><u>Christian Fellrath</u>, Chef de l'Autorité centrale cantonale de Neuchâtel, Président de la Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption</p>
16 :00	pause

16 :30	Atelier 1 : <i>Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en Suisse : scénarios pour l'avenir</i> Modérateur : <u>Reto Medici</u> Participant : David Urwyler
16 :30	Atelier 2 : <i>L'avenir de la collaboration entre autorités centrales cantonales</i> Modérateur : <u>Christian Nanchen</u> , Chef de l'Autorité centrale du Canton de Valais Participant : Nicole Hächler
16 :30	Atelier 3 : <i>Où les intermédiaires devraient-ils être actifs ?</i> Modératrice : <u>Chantal Saclier</u> Participant : Marlène Hofstetter, Hervé Boéchat
16 :30	Atelier 4 : <i>Collaboration avec les pays d'origine : quelles solutions pour quels enfants ?</i> Modératrice : <u>Mireille Chervaz Dramé</u> , Participant : Nigel Cantwell
18 :00	Conclusion de la première journée
dès 18 :15	Apéritif - buffet

Vendredi 29 octobre 2004

08 :30	L'avenir de l'adoption internationale dans d'autres pays d'accueil Dans un Etat fédéral <i>Allemagne : Etat contractant de la Convention de la Haye</i> <u>Wolfgang Weitzel</u> , Autorité centrale allemande Dans un Etat centralisé <i>Mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale en France : quelles solutions pour quels problèmes ?</i> <u>Dr Dominique De Galard</u> , Autorité centrale française
dès 09 :30	Questions et discussion en plénum Modérateur : <u>David Urwyler</u>
10 :15	pause
10 :45	Retour des ateliers
11 :30	Discussion en plénum avec Nigel Cantwell, Marlène Hofstetter, Chantal Saclier, Christian Fellrath, Nicole Hächler, David Urwyler, Hervé Boéchat Modérateur : <u>Christian Nanchen</u>
13 :00	Fin du colloque

Teilnehmerliste / Liste des participants

Kantone / Cantons

AG	Departement des Inneren Sektion Bürgerrecht und Personenstand	Nusser	Katja	Bleichemattstr. 1	5001	Aarau
AR	Direktion des Innern	Lars	Thomas	Regierungsgebäude	9102	Herisau
BE	Service d'action sociale	Spano	Nicole	Bois Couchant 12	2504	Bienne
	Kantonales Jugendamt	Minder	Christine	Gerechtigkeitsgasse 81	3011	Berne
BL	Justiz, Polizei und Militärdirektion	Vogel Mansour	Franziska	Rathausstr. 2	4410	Liestal
		Neuhaus	Sylvie			
BS	Erziehungsdepartement	Oneta	Sylvia	Leimenstr. 1	4001	Basel
FR	Service de l'enfance et de la jeunesse	Waeber- Blanchard	Gabriella	Bd de Pérolles 30	1700	Fribourg
		Krattinger	Estelle			
		Quéru	Stéphane			
		Kadishi	Oscar			
		Boschud	Michaëla			
		Rüttimann	Isabelle			
		Raemy	Claudine			
GE	Office de la jeunesse	Fournier	Danièle	8, rue Adrien-Lachenal	1211	Genève
		Barrelet	Véronique			
		Demierre	Nathalie			
		DelPonte	Luciana			
GR	Servizio sociale Moesa	Cattameo	Doris	palazzo Bogian 1	6535	Roveredo
JU	Service de l'action sociale	Bueche	Josette	Fbg des Capucins 20	2800	Delémont
LU	Justiz und Sicherheitsdepartement	Gisler	Irene	Bahnhofstr. 15	6002	Luzern
	Regierungsstatthalter Amt Luzern	Fasola	Sandra	Weggisgasse 29	6000	Luzern
SG	Amt für Soziales des Kantons St. Gallen	Mettler	Regula	Spisergasse 41	9001	St. Gallen
SZ	Departement des Innern	Troller	Iwan	Postfach 2160	6431	Schwyz
TG	Departement für Justiz und Sicherheit	Knecht	Kurt	Regierungsgebäude	8510	Frauenfeld
TI	Dipartimento della sanità e della socialità	Medici	Reto	Viale Officina 6	6501	Bellinzona
UR	Amt für Justiz Abt. Bürgerrecht und Zivilstand	Zurfluh	Josef	Rathausplatz 5	6460	Altdorf
VD	Service de protection de la Jeunesse	de Tribolet	Thomas	av. des Casernes 2	1014	Lausanne
		Zumbrunnen	Laurence			
		Favre	Isabelle			
		Ménetrey	Barbara			
		Plattner Akou	Isabelle			
		Reynard	Marie-Christine			
		Ruiz	Marie-Christine			
		Ponsonnet	Véronique			
Wernli	Heinz					
VS	Office cantonal pour la protection de l'enfant	Nanchen	Christian	av. Ritz 29	1950	Sion
		Copt	Jacqueline			

ZG	Kantonales Sozialamt	Meyer	Doris	Postfach 146	6300	Zug
ZH	Amt für Jugend und Berufsberatung	Bucher-Steinegger	Heidi	Dörflistr. 120	8090	Zürich
	Jugend- und Familienberatung	Biegger	Jolanda	Albitr. 20	8134	Adliswil
		Müller	Marianne	Poststr. 14	8953	Dietikon
		Heer	Claudia	Schulweg 9	8610	Uster
		Basilicata	Benito	Spitalstrasse 11	8157	Dielsdorf
	Sozialdepartement des Stadt Zürich	Niederberger	Helen	Stauffacherstr. 60	8026	Zürich
Wegmann		Christine	Stauffacherstr. 60	8026	Zürich	

Vermittlungsstellen / Intermédiaires

Emmanuel SOS Adoption	Udriot	Charles	rte d'outre-Vièze 146	1871	Choex
	Udriot	Mireille			
	Perrin	Pierre-André			
Por Niños Adopt-Inform Oberwallis	Sarbach	Hans-Peter	Kantonsstrasse 8	3930	Visp
	Jordan	Erich			
Fondation Enfants-Espero	Ney	Helga		1053	Bretigny
Bureau Genevois d'Adoption	Arnold	Elisabeth	rue Rousseau 29	1201	Genève
	Hebert	Sari			
ALPES	Brulhart	Claire	CP 550	1196	Gland
	Willi	Sybille			
Christina	Hagger	Anne-Marie	6, rue du Roveray	1207	Genève
	Statkow	Boriana			
Primaveri	Föllmi	Iris	Finkenrain 8	8046	Zürich
	Tosconi-Graf	Marianne			
Caritas Ticino	Dante	Balbo	via Merlecco 8	6963	Lugano
Terre des Hommes	Langenberger	Muriel	en Burdon C8	1052	Le Mont-sur-Lausanne
ProKind	Kieselbach	Ellen	Wülflingerstr. 118	8408	Winterthur
BrasKind	Zünd	Sabine	Greifenseestr. 34	8603	Schwerzenbach
	Wicker	Graziella			
Nuova Speranza	Pinesi	Leila		6525	Gnosca
LankaChild	Subramaniam	Sukumaran	Reussmatt 14	6032	Emmen
Mouvement Enfance et Foyers	Sulmoni	Marielle	Bd de Pérolles 34	1700	Fribourg
Vereinigung für Adoptionshilfe	Hophan	Ursula	Postfach	3000	Bern 8
	Zoppelletto	Marlène			
SSI	Koch	Patrizia	Alfred-Vincent 10	1211	Genève

Weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Fachstelle für Adoption	Giger	Heidi	Pilatusstr. 18	6003	Luzern
Espace-Adoption	Dillenbourg	Christine	30 rue des Vollandes	1207	Genève
	Piffareti	Christine			
	Ruffieux	Véronique			
Tribunal cantonal	Colombo Epiney	Emanuela	via Pretorio 16	6901	Lugano
Herrn Prof.	Breitschmid	Peter	Rämistrasse 74 F103	8001	Zürich
Bundesamt für Justiz	Rusca	Nicolette	Bundesrain 20	3003	Bern
	Bär Zekir	Elisabeth			

Referentinnen und Referenten

Bundesamt für Justiz	Urwylter	David	Bundesrain 20	3003	Bern
Office fédéral de la justice	Boéchat	Hervé			
Office de la jeunesse	Chervaz Dramé	Mireille	8, rue Adrien-Lachenal	1211	Genève
Erziehungsdepartement	Hächler	Nicole	Leimenstrasse 1	4001	Basel
Service des mineurs et des tutelles	Fellrath	Christian	Fbg de l'Hôpital 36	2000	Neuchâtel
Service sociale international, Centre International de Référence pour les droits de l'enfant privé de famille (SSI/CIR)	Saclier	Chantal	quai Alfred-Vincent	1202	Genève
Consultant pour les droits des enfants	Cantwell	Nigel	1b20 route de Ferney	1202	Genève
Terre des Hommes	Hofstetter	Marlène	en Budron	1052	Le Mont-sur-Lausanne
Zentrale Behörde Deutschland	Weitzel	Wolfgang	Adenauerallee 99-103	53113	Bonn
Autorité centrale France	De Gallard	Dominique	244 boulevard Saint-Germain	75303	Paris 07 SP