



Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.148403 / 346.0/2015/00017

## **Bericht über die Dienstreise in Haiti (11. - 14. Februar 2015)**

### **1. Ausgangslage**

Die Ratifizierung des Haager Übereinkommens durch Haiti im April 2014 hat zu grösseren Veränderungen im Verfahren geführt. Als Zentrale Behörde des Bundes ist das BJ nun an den Verfahren nach dem Haager Übereinkommen beteiligt. Haiti hat sein System einer grundlegenden Reform unterzogen und neue Verfahren eingeführt (die grösste Veränderung besteht darin, dass der Matching-Entscheid durch das IBESR getroffen wird und nicht mehr durch die Heime und die Vermittlungsstellen). Das System leidet jedoch am Mangel an finanziellen Mitteln und Fachpersonal des IBESR und am schwachen nationalen Kinderschutz. Der Wiederaufbau nach dem Erdbeben läuft weiterhin, die Infrastruktur ist schlecht und die Korruption verbreitet. Das IBESR wird darüber hinaus international (namentlich USA und Frankreich) und national (durch die Vermittlungsstellen und die Heimleitungen) stark unter Druck gesetzt, damit es die Verfahren beschleunigt und die Übergangsdossiers abschliesst, während die neuen Verfahren noch nicht vollständig eingeführt sind.

Die Schweiz ist zusammen mit Frankreich, Kanada, Spanien, Belgien (Flämische Gemeinschaft), Chile, den Niederlanden sowie den USA Teil der «Montreal-Gruppe», einer Gruppe von Staaten, die in Haiti adoptierte Kinder aufnehmen. Die Gruppe wurde geschaffen, um Haiti bei der Reform des Adoptionssystems zu begleiten. Sie unterstützt die Regierung immer noch aktiv und wirkt zurzeit in gemeinsamen Schritten bei den haitischen Behörden darauf hin, dass das IBESR langfristig über dieselben personellen und materiellen Mittel verfügt, damit es seine Aufgaben erfüllen kann.

Eine Schweizer Vermittlungsstelle (Timoun) ist seit vielen Jahren in Haiti tätig. Eine neue Vermittlungsstelle (Mani per l'infanzia, bereits in Äthiopien tätig) hat in der Schweiz und in Haiti die Akkreditierung erworben und sollte sich noch vor Ort begeben, um ihre Tätigkeit aufzunehmen. Das BJ hat auch die Aufgabe, die beiden in der Schweiz akkreditierten Vermittlungsstellen zu beaufsichtigen.

Die Schweizer Delegation, bestehend aus einem Vertreter der Zentralen Behörde des Kantons Neuenburg (Herr Christian Fellrath) und zwei Vertreterinnen der Zentralen Behörde des Bundes (Frauen Joëlle Schickel-Küng und Ke Ro Vallon), hat sich in verschiedenen Treffen und Besuchen ein umfassendes Bild von der Situation vor Ort gemacht. Die Treffen mit dem IBESR und mit einigen Heimen wurden gemeinsam mit Frau Lucchini von Mani per l'infanzia sowie dem Vertreter der Organisation in Haiti, Herrn Daniel Demayo (aus Argentinien), durchgeführt. Letzterer beherrscht die französische Sprache nicht sehr gut, was etwas beunruhigend ist. Er spricht hingegen Italienisch und Englisch.

### **2. Inhalt der Dienstreise**

#### **a. Treffen mit der Schweizer Botschaft in Haiti**

Mittagessen mit Herrn M. Virchaux, Botschafter, und Herrn Zaugg, stellvertretender Leiter

der Zusammenarbeit. Bei der Schweizer Botschaft in Haiti handelt es sich um eine «integrierte Botschaft», in der die meisten Mitarbeitenden für die internationale Zusammenarbeit (DEZA) tätig sind. In Haiti gibt es kein Konsulat, für Haiti (und namentlich für die Ausstellung der Reisepapiere für die von Schweizer Staatsangehörigen adoptierten Kinder) zuständig ist das Konsulat von Santo Domingo.

Herr Zaugg arbeitet seit mehreren Jahren in Haiti und kennt den Bereich der Adoption ein wenig. Er besetzt die Stelle bis nächsten Juni und kehrt dann nach Bern zurück. Die Botschaft ist bereit, ihre Unterstützung anzubieten und an den Treffen der Montreal-Gruppe teilzunehmen, die vor Ort organisiert werden. Herr Zaugg hat zudem darauf hingewiesen, dass ihr Programm ein Projekt für technische Hilfe unterstützen könnte (Besuch des IBESR in der Schweiz zur Erläuterung der Funktionsweise des Übereinkommens sowie des Kindesschutzes in der Schweiz und zur Unterstützung bei der Einführung der Verfahren).

#### b. Besuch der Heime

Die Schweizer Delegation konnte folgende fünf Kinderheime besuchen:

- Maison d'Espérance, geleitet von Frau Marie Espérance: In diesem Heim sind zurzeit 19 Kinder untergebracht, die durch das IBESR dort platziert wurden. Es ist noch nicht lange auf der Liste der für die Adoption akkreditierten Heime und hat noch keine Erfahrung in dem Bereich. Bei unserem Besuch befanden sich die meisten Kinder in ihren Betten und wurden offenbar kaum oder gar nicht stimuliert.
- Maison d'Espoir, geleitet von Frau Myrlande Jean: Darin sind 30, vom IBESR platzierte Kinder untergebracht. Es war ein deutsches Paar anwesend, das für die Sozialisierung anwesend war. Die Kinder bewegten sich frei im Haus und spielten.
- Maison Cœur d'enfants, geleitet von Frau Viviane Alcide: Darin sind gegenwärtig 50 Kinder untergebracht, die vom IBESR dort platziert wurden. Das Heim ist mit dem neuen Verfahren (Matching-Entscheid durch das IBESR) sehr zufrieden, es sei sicherer und transparenter.
- Maison Au Bonheur des enfants, geleitet von Frau Sonja André: Darin sind zurzeit 50, vom IBESR platzierte Kinder untergebracht. Zwei davon wurden Schweizer Eltern zugeprochen, die bereits letztes Jahr die Sozialisierung absolvieren konnten. Sie warten seither darauf, dass der Bürgermeister von Port-au-Prince, der Vormund der ausgesetzten Kinder, der Fortsetzung des Verfahrens zustimmt. Im Moment befindet sich auch ein kleines behindertes Mädchen im Heim, das noch medizinisch untersucht werden muss. Die meisten Räume sind mit Gittern abgeschlossen, die nur mit einem Schlüssel geöffnet werden können. Anscheinend sollen damit die kleineren Kinder vor Misshandlungen durch die älteren geschützt werden. So sieht das Heim eher aus wie ein Gefängnis.
- Maison des Anges, geleitet von Frau Gladys Maximilien: In diesem Heim hat es Platz für 80 Kinder, zurzeit sind aber 118 (!) vom IBESR dort platziert worden. Es ist randvoll. Es hat einen grossen Gemeinschaftsraum, in dem sich rund 50 Kinder befinden, die bei lauter Musik spielen. Viele Kinder sitzen einfach am Boden und sind sich selbst überlassen. In einem anderen Zimmer befanden sich die älteren Kinder. Sie verkleideten sich (für den Karneval) und tanzten.

Die Situation ist für alle Heime sehr schwierig geworden, vor allem in finanzieller Hinsicht. Das IBESR bringt immer mehr Kinder in den akkreditierten Institutionen unter und die Kinder bleiben aufgrund der neuen Verfahren länger als früher. Fast alle Heimleiterinnen beklagten sich über den mangelnden Austausch mit dem IBESR. Sie müssen neue Kinder, manchmal auch behinderte Kinder, annehmen, ohne über die angemessenen Strukturen und Mittel zu verfügen – dies alles ohne finanzielle Unterstützung durch das IBESR. Die lange Wartezeit zwischen der Sozialisierung und der tatsächlichen Ausreise des Kindes und seiner Eltern wird als viel zu lang und für die Kinder unerträglich erachtet.

#### c. Treffen mit UNICEF

Gespräch mit Frau Kristine Peduto, die für UNICEF in Haiti arbeitet. UNICEF unterstützt das IBESR finanziell und bietet ihm auch Schulungen an. Die weitere finanzielle Unterstützung ist jedoch nicht gesichert. Frau Peduto hofft jedoch, sie noch ein Jahr fortsetzen zu können. Sie sucht darüber hinaus die Unterstützung der USA und Frankreichs und wünscht sich vor allem, dass die Aufnahmeländer davon absehen, auf Haiti Druck auszuüben, und dass sie das IBESR einfach arbeiten lassen (sie weist auf zahlreiche Einladungen für Reisen nach Europa hin). Das Hauptproblem des IBESR seien die mangelnden Ressourcen. Es sei sehr wichtig, dass sich die Aufnahmeländer weiterhin mobilisieren, um sie zu unterstützen. Frau Peduto lobt die grossen Anstrengungen und die gute Arbeit des IBESR bei der Erfassung und Akkreditierung von Heimen.

#### d. Treffen mit dem IBESR

Wir wurden von Frau Villedrouin, der Leiterin des IBESR (Institut du bien-être social et de la recherche, Zentrale Behörde für Haiti) und Herrn Andolphe Guillaume, Jurist beim IBESR und Projektleiter der Reform, sehr freundlich empfangen. Frau Villedrouin betonte, wie wichtig das gegenseitige Vertrauen und die persönlichen Beziehungen für die bestmögliche Zusammenarbeit im Rahmen des Haager Übereinkommens im Interesse der betroffenen Kinder sind. Sie erläuterte uns die Reformen der letzten Jahre, die zur Ratifikation des Übereinkommens und zur Einführung neuer Gesetze und Verfahren geführt haben. Eine der wichtigsten Neuerungen ist, dass sich das IBESR um die Berichte über die Kinder und das Matching kümmert, das früher von den Heimen und den Vermittlungsstellen vorgenommen wurde. Das bedeutet, dass die Vermittlungsstellen und die Heime nicht mehr (wie früher) direkt arbeiten und dass die Kosten besser überwacht und erfasst werden.

Dem IBESR obliegt es auch, die Sozialberichte über die Kinder zu verfassen, sicherzustellen, dass sie adoptiert werden können (Vorbereitung und Zustimmung der leiblichen Eltern), und die Adoptiveltern in der Sozialisierungsphase zu begleiten. Für Frau Villedrouin besteht der Zweck des Kindesschutzes darin, die Kinder aus den Heimen herauszuholen, sei dies durch die Platzierung in der Familie, die Adoption in Haiti oder durch eine internationale Adoption. Das IBESR ist für die Aufsicht über die rund 800 Kinderheime des Landes und für deren Akkreditierung zuständig. Zurzeit werden sie in grüne, orange und rote Listen eingeteilt, und die neue Liste der akkreditierten Heime sollte demnächst veröffentlicht werden. Die Heime werden nicht durch das IBESR finanziert. Dieses überweist einzig den gemäss dem neuen Verfahren vorgesehenen Betrag für die Betreuung der adoptierten Kinder.

Die Weisungen über die neuen Verfahren sind bald fertig und werden uns sobald wie möglich übermittelt. Das IBESR wird das Haager Übereinkommen auf sämtliche nach dem 1.10.2014 eingereichten Dossiers anwenden. Ziel ist es, die Übergangsdossiers bis im September bearbeitet zu haben.

Die Quote für die Schweiz (12 Dossiers pro Vermittlungsstelle) gilt für das Steuerjahr vom 1. Oktober bis zum 30. September. Die Vermittlungsstellen können für Kinder mit besonderen Bedürfnissen bis zu fünf Dossiers ausserhalb der Quote einreichen. Es ist möglich, in einem Monat kein Dossier einzureichen, dafür zwei im nächsten – Hauptsache ist, dass nicht mehr als zwölf pro Jahr eingereicht werden.

Die Dossiers können nur in sehr besonderen Fällen (Adoption innerhalb der Familie) und nach Rücksprache mit der ZB von Haiti nicht über eine Vermittlungsstelle eingereicht werden.

Alleinerziehende Frauen (mit Zurückhaltung, weniger hohe Priorität) und Paare mit eigenen Kindern werden akzeptiert. Haitianer mit Wohnsitz im Ausland erfahren keine Vorzugsbehandlung.

Das Alter der Adoptiveltern ist gesetzlich geregelt: höchstens 50 Jahre (= 50 Jahre plus 12 Monate, vor dem 51. Geburtstag).

Kinder ab sechs Jahren werden zu den Kindern mit «special needs» gezählt.

Dem IBESR müssen ein Original und zwei Kopien des Dossiers zugestellt werden. Der psychologische Bericht muss getrennt vom Sozialbericht eingereicht werden. Es bestehen keine besonderen Kriterien. Die Methode und die Ergebnisse müssen dargelegt werden. Der Nachweis des Konkubinats kann mit verschiedenen Mitteln erbracht werden (Kopie des gemeinsamen Mietvertrags, Rechnungen usw.).

Die Sozialisierung dauert zwei Wochen. Danach verfasst das IBESR einen Schlussbericht und beginnt das gerichtliche Verfahren. Dieses Verfahren dauert lange. Eigentlich sollte es ein paar Monate dauern (Ziel ist vier Monate), doch derzeit kann es zwölf Monate und mehr in Anspruch nehmen. Blockiert wird es auf verschiedenen Stufen: langes Verfahren im IBESR, Bürgermeister (Vormundschaft der verlassenen Kinder) geben die Zustimmung nicht usw. Die Tatsache, dass zwischen der Sozialisierung und dem Abschluss des Verfahrens so viel Zeit verstreicht, scheint für das IBESR kein besonderes Problem darzustellen. Wir haben jedoch darauf hingewiesen, dass dies unseres Erachtens nicht dem Kindeswohl entspricht. Die Nachadoptionsberichte müssen von einer unabhängigen, von der Vermittlungsstelle beauftragten und von den Schweizer Behörden anerkannten Fachperson verfasst werden. Insgesamt hat das IBESR auf uns einen guten Eindruck gemacht. Es muss jedoch noch zahlreiche Herausforderungen annehmen, um das Übereinkommen und die neuen Verfahren umzusetzen.

Die Vermittlungsstelle Mani per l'infanzia, die beim Treffen mit dem IBESR anwesend war, hat bei diesem Anlass die Akkreditierung erhalten.

#### e. Treffen mit Frau Silvia Lidon

Frau Silvia Lidon vertritt die Vermittlungsstelle Timoun in Haiti. Sie arbeitet auch mit anderen ausländischen Vermittlungsstellen zusammen. Sie stammt aus Spanien und hat uns bei den letzten beiden Heimbesuchen begleitet.

Beim neuen Verfahren gibt es noch viele Verzögerungen und Unsicherheiten. Sie versteht auch nicht die Schwierigkeiten, die die Schweizer Behörden mit den Dokumenten machen (Überbeglaubigung erforderlich; Reise in die Dominikanische Republik für das Visum). Sie ist der Ansicht, dass die vom IBESR angekündigte Frist für die Bearbeitung der Übergangsdossiers nicht realistisch ist. Viele Fragen seien noch offen.

Das IBESR hat sich positiv zu Frau Lidon geäußert. Sie hat auf uns einen guten Eindruck gemacht.

#### f. Treffen mit Rechtsanwältin Fischl und Rechtsanwalt Conand Massé

Frau Fischl ist die Rechtsanwältin und Beraterin der Botschaft und hat uns mit ihrem Kollegen, Rechtsanwalt Conand Massé, empfangen. Dieser verfügt über eine langjährige Erfahrung in der internationalen Adoption und war auch im Verfahren zur Revision der nationalen Gesetze im Bereich der Adoption beteiligt. Frau Fischl erhält regelmässig den Auftrag zur Überbeglaubigung haitianischer Zivilstandsdokumente. Sie hat sich diesbezüglich dahingehend geäußert, dass mit diesen Dokumenten keine grösseren Probleme bestehen. Als Rechtsanwälte können sie lediglich die Authentizität der Unterschriften überprüfen, jedoch nicht den Inhalt der Urkunde (z. B. Zustimmung oder Identität des leiblichen Elternteils). Die Neuerungen im Adoptionsbereich haben zu einem längeren Verfahren und längeren Fristen geführt, was sehr kritisiert wird. Gemäss Herrn Conand Massé kann ein Paar die Verfahren beschleunigen, wenn es einen guten Rechtsanwalt hat. Man müsse hartnäckig sein und gute Beziehungen haben.

#### g. Treffen mit der Schweizer Botschaft in der Dominikanischen Republik

Da für Haiti das Schweizer Konsulat in Santo Domingo zuständig ist, müssen die Schweizer Eltern, die ein Kind in Haiti adoptieren, mit diesem nach Santo Domingo reisen, um dort ein Laissez-passer für die Rückreise in die Schweiz zu beschaffen. Das bedeutet auch, dass für das Kind ein haitianischer Reisepass sowie ein Visum für die Reise in die Dominikanische Republik beschafft werden müssen. Falls die Eltern dem Konsulat vorgängig alle erforderlichen Unterlagen haben zukommen lassen (per E-Mail, direkt durch den Rechtsanwalt, der die Überbeglaubigung vorgenommen hat), dauert es in Santo Domingo nur einen Tag bis zur Ausstellung des Visums. Für zukünftige Verfahren unter dem HAÜ wird das Visum nicht im haitianischen Pass angebracht, denn Schweizer Doppelbürger dürfen kein Schweizer Visum in einem haitianischen Pass haben.

Im Verfahren gemäss Haager Übereinkommen könnte zwar ein Laissez-passer ausgestellt werden, dabei stellen sich jedoch zwei Probleme: Die Botschaft in Haiti hat nicht die Kompetenz, ein solches auszustellen (weshalb die Reise nach Santo Domingo und somit ein haitianischer Pass für das Kind erforderlich sind), und die Behörden Haitis (oder genauer: die Fluggesellschaften) akzeptieren für die Ausreise kein Laissez-passer. Ein Problem bietet sich auch bei den Zwischenlandungen (insbesondere in den USA).

Die ZBB wird eine Sitzung mit dem EDA (Konsularabteilung) organisieren, um dieses Problem zu besprechen. Mit dem EAZW muss besprochen werden, ob die haitianischen Urkunden (für die neuen Verfahren gemäss HAÜ) weiterhin überbeglaubigt werden müssen.

#### 3. Entscheide, Schlussfolgerungen, Tendenzen

Die Dienstreise nach Haiti bot die Möglichkeit, sämtliche wichtigen Akteure und Partner im Bereich der internationalen Adoption zu treffen, wichtige Fragen zu klären (Quoten, Beizug von Vermittlungsstellen, Verfahren für Übergangsdossiers) und die Aufsicht über die Vermittlungsstellen wahrzunehmen.

Seit der letzten Dienstreise nach Haiti im Jahr 2011 wurden enorme Fortschritte erzielt, insbesondere die Ratifizierung des Haager Übereinkommens und die damit einhergehenden Reformen. Durch die neuen Verfahren wird der Kinderschutz verbessert und die Rolle der Kinderheime eingeschränkt, was nötig war. Dem IBESR mangelt es jedoch an finanziellen und personellen Ressourcen, weshalb die Umsetzung der neuen Verfahren schwierig sein wird. Man muss sie vor allem arbeiten lassen und in Bezug auf die Übergangsdossiers geduldig sein. Es ist darüber hinaus wichtig, die Quote für die Schweiz gut im Auge zu behalten und mit dem IBESR in einem Vertrauensverhältnis zusammenzuarbeiten.