

Beslissing samenwerking interlandelijke adoptie met Haïti

Datum: 28/11/2023

Auteur: VCA

Onderwerp: Beslissing samenwerking Haïti

1. Situering

Het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 voorziet dat de Vlaamse Regering de huidige praktijken rond interlandelijke adoptie grondig onderzoekt en maatregelen neemt om interlandelijke adopties naar Vlaanderen te verbeteren.

Naar aanleiding van het eindrapport¹ van het expertenpanel inzake interlandelijke adoptie formuleerde de Vlaamse Regering op 17 september 2021² een aantal basisprincipes en krijtlijnen voor de verdere aanpak, zowel voor wat betreft de toekomst van interlandelijke adoptie, als voor het omgaan met wantoestanden uit het verleden.

Een van deze krijtlijnen betreft het versterken van partnerschappen met herkomstlanden. In de mededeling aan de Vlaamse Regering van 17 september (VR 2021 1709 MED.0315/1) staat hierover het volgende: “Om de kansen voor kinderen te vergroten op een gepaste thuis en tegelijk ook het risico op mistoestanden nog sterker uit te sluiten, wil de Vlaamse regering de samenwerking op niveau van de naties (aankomstland – herkomstland) versterken. Vlaanderen zal ter plaatse gaan naar de landen waarmee, na risicoanalyse samengewerkt kan worden of nieuwe samenwerking kan worden gezocht om te komen tot intense samenwerkingsafspraken. Daarbij hoort dat bij zo'n doorstart of opstart heel goed wordt uitgelegd hoe Vlaanderen wil werken, welke kandidaatouders Vlaanderen heeft, voor welke kindprofielen, etc. Op kindniveau wordt het systeem vervolgens gestuurd door de vraag van de herkomstlanden om binnen de gemaakte afspraken kinderen te plaatsen. We verankeren deze werkwijze waarrond vandaag al goede praktijken met een aantal herkomstlanden bestaan, in de werking van interlandelijke adoptie.”

De Vlaamse Regering vroeg aan het Vlaams Centrum voor Adoptie (VCA) om het kader voor bovenstaande risicoanalyse uit te werken en ter validatie voor te leggen aan de Vlaamse Regering. De criteria voor het beslissingskader interlandelijke adoptie werden door de Vlaamse Regering vastgelegd op 10 december 2021³.

Het beslissingskader werd vervolgens in concreto verder uitgewerkt en dient als basis voor het screenen van alle huidige samenwerkingen met herkomstlanden inzake interlandelijke adoptie.

Voor het aanleveren van informatie en advies werkt VCA voor iedere screening samen met 3 onafhankelijke organisaties met een breed internationaal netwerk en expertise in alternatieve (jeugd)zorg, jeugdbeschermingsmaatregelen en kinderrechten. Het gaat om International Social Service⁴ (ISS), Child Identity Protection⁵ (CHIP) en UNICEF⁶.

Daarnaast werd ook input gevraagd aan de bevoegde autoriteit in het desbetreffende herkomstland, aan de betrokken interlandelijke adoptiediensten en de Federale Centrale Autoriteit (FCA).

¹ <https://www.opgroeien.be/nieuws-en-pers/nieuws/rapport-expertenpanel-interlandelijke-adoptie-in-vlaanderen>

² <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/61404C18364ED90008000178>

³ <https://www.opgroeien.be/nieuws-en-pers/nieuws/nieuw-beslissingskader-voor-interlandelijke-adoptie>

⁴ <https://www.iss-ssi.org/index.php/en/>

⁵ <https://www.child-identity.org/en/>

⁶ <https://www.unicef.org/>

Aan de hand van de verzamelde input worden alle huidige samenwerkingen op basis van een kleurencode geëvalueerd door 2 stakeholders: enerzijds geadopteerden en anderzijds de 3 huidige interlandelijke adoptiediensten. Echter, werden voor sommige herkomstlanden geen geadopteerden gevonden om de informatie door te nemen en te evalueren. Wat betreft Haïti, heeft 1 geadopteerde de informatie doorgenomen en op basis van een kleurencode beoordeeld.

VCA zal op basis van het geheel een finale beslissing nemen en kan, in geval van twijfel, bijkomend beroep doen op een expert in de kinderrechten.

VCA kan 3 mogelijke beslissingen nemen:

1. Samenwerking met herkomstland is positief

Indien de samenwerking met het herkomstland positief is beslist, loopt de volledige samenwerking door. Er worden wel werkbezoeken gepland om verdere samenwerkingsafspraken te maken rond een werking afgestemd op de krijtlijn "Partnerschappen met herkomstlanden versterken", zoals beslist door de Vlaamse Regering.

2. Samenwerking met herkomstland wordt onmiddellijk stopgezet

Na screening van de huidige samenwerkingen zal met een aantal herkomstlanden geen samenwerking meer mogelijk zijn. De dossiers van de kandidaat-adoptanten die al een lopende kindtoewijzing hebben, worden verder afgewerkt volgens het huidige systeem. De andere kandidaat-adoptanten kunnen zich heroriënteren naar de herkomstlanden waar Vlaanderen nog wel verder mee samenwerkt. Transparante communicatie naar de betrokkenen is dan essentieel.

3. Samenwerking met herkomstland vraagt meer verduidelijking via werkbezoek

Na screening van het herkomstland wordt een werkbezoek gepland om meer duidelijkheid te creëren rond toekomstige samenwerking. De samenwerking loopt onverminderd door tot na verduidelijking via het werkbezoek en definitieve beslissing door VCA.

2. Beoordeling huidige samenwerking interlandelijke adoptie met Haïti

De beoordeling gebeurt op basis van het ingevulde "Decision framework for intercountry adoption - Haïti", dat u in bijlage vindt. Dit document omschrijft in detail de verschillende beoordelingscriteria. Het maakt integraal deel uit van de beoordeling en beslissing door VCA.

1. Algemene situatie in het land van herkomst

Veiligheidssituatie

Alle reizen naar Haïti worden sterk afgeraden wegens de kritieke veiligheidssituatie waarin het land zich momenteel bevindt. Gewapende bendes vechten om hun greep op bepaalde delen van de hoofdstad te verstevigen, waarbij ze veelvuldig en willekeurig geweld plegen tegen burgers.

De algemene veiligheidstoestand in Haïti blijft dus zeer slecht en onvoorspelbaar. De 'veiligere' wijken en de wijken bewoond door expats blijven ook niet gespaard. (Algemene veiligheid in Haïti | FOD Buitenlandse Zaken - Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (belgium.be)).

De Verenigde Naties omschrijven de kritieke toestand in Haïti als een regelrechte humanitaire ramp. Hongersnood en bendege geweld teisteren het land.⁷

OCHA schat dat ongeveer 1,5 miljoen mensen, of bijna 50% van de bevolking in de hoofdstad, rechtstreeks door het geweld worden getroffen, met het gevolg dat hun bewegingsvrijheid en toegang tot basisvoorzieningen ernstig belemmerd wordt.⁸

Een aardbeving met een magnitude van 7 trof Haïti op 12 januari 2010. Ze verwoestte de hoofdstad Port-au-Prince en haar omgeving. Daarbij vielen honderdduizenden doden en gewonden. Zowat 1,5 miljoen mensen werden dakloos. Meer dan 10 jaar later is Haïti de natuurramp nog steeds niet te boven gekomen. Het land worstelt met een economische en politieke crisis, met regelmatige protesten. Op 7 juli 2021 werd de toenmalige Haïtiaanse

⁷ <https://www.mo.be/nieuws/vn-spreken-van-levende-nachtmerrie-ha-ti>

⁸ <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-violences-dans-la-zone-metropolitaine-de-port-au-prince-cite-soleil-rapport-de-situation-1-au-14-juliet-2022>

president Jovenel Moïse in zijn woning vermoord. Het bendegekwel is, volgens de Verenigde Naties, sindsdien alleen maar extremer geworden.

→ **De veiligheid ter plaatse is onvoldoende.**

Corruptie-index

Haïti heeft een Corruption Perceptions Index van 17 op 100 in 2022 (<https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/hti>). Haïti behoort zo tot de 10 meest corrupte landen ter wereld volgens de Corruption Perceptions Index.

→ **Er is zeer veel corruptie in Haïti.**

Politieke stabiliteit

Haïti staat in 2021 op plaats 167 (van 193 landen) op de Political Stability Index (Political stability by country, around the world | TheGlobalEconomy.com).

Het politieke systeem is zeer instabiel door enerzijds het aanhoudende geweld en daarbij de omnipresente corruptie en achterhaalde of verouderde wetten. Er is een urgente nood aan een rechtstaat waarbij het rechtssysteem eerlijker, efficiënter en transparanter dient te worden.

Haïti staat in 2022 op plaats 136 (van 140 landen) op de Rule of Law Index (<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>).

→ **Haïti is een politiek zeer instabiel land.**

Specifieke aandachtspunten

Op de UN's Human Development Index stond Haïti in 2021 op 163 (van 191 landen)⁹. Haïti is een van de armste landen ter wereld. Door decennia van geweld, onrust en natuurrampen kent het land nauwelijks enige economische ontwikkeling. De kloof tussen arm en rijk is enorm. Er werken ten minste vierhonderdduizend kinderen als huishoudelijke slaven; zij worden restaveks genoemd. Er heerst een zeer hoge werkloosheidsgraad. Haïti is sterk afhankelijk van leningen en giften vanuit het buitenland en leeft hoofdzakelijk van wat geëmigreerde Haïtianen naar hun vaderland terugsturen. Het land heeft veel buitenlandse schulden. Het toerisme is door de onrust in het land bijna niet meer aanwezig.

2. Ratificatie van het Haags Verdrag

Het Haags Adoptieverdrag werd op 02/03/2011 ondertekend, op 16/12/2013 geratificeerd en trad op 01/04/2014 in werking.

Moratoria

De samenwerking met Haïti werd tijdelijk stopgezet door Ierland, Italië, Spanje en Frankrijk.

De samenwerking met Haïti werd definitief stopgezet door Zwitserland en Nederland.

Vanwege de veiligheidssituatie zal Nederland de aanwezige ouderdossiers uit Haïti terughalen.

De motivering voor de (tijdelijke) stopzetting, is voornamelijk de context van onveiligheid en de algemene verslechtering van de (politieke) situatie in Haïti. Zij vormen belangrijke risicofactoren voor de veiligheid van kandidaat-adoptanten en voor het zorgvuldig verloop van de adoptieprocedures, waardoor de vereisten zoals bepaald door het Haags Adoptieverdrag van 1993 niet gewaarborgd kunnen worden.¹⁰

In augustus 2023 nam ISS het standpunt in om alle interlandelijke adoptieprocedures vanuit Haïti stop te zetten, omdat de noodsituatie ter plaatse het correct en ethisch verloop van de procedure niet langer kan garanderen. ISS verzoekt alle landen van aankomst om dezelfde aanpak te hanteren. ISS benadrukt hierbij dat een gecoördineerde aanpak van de opschorting van interlandelijke adoptieprocedures van het grootste belang is om onregelmatige adoptiepraktijken en het uitoefenen van ongerechtvaardigde druk op een kwetsbaar land te voorkomen¹¹.

→ **Haïti ratificeerde het Haags Adoptieverdrag.**

⁹ <https://www.unicef.org/media/135966/file/Haiti-2022-COAR.pdf>

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Haïti - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (diplomatie.go.uv.fr) en <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/adoption/weisungen/weisung-haiti.pdf/download.pdf/weisung-haiti-f.pdf>

¹¹ https://iss-ssi.org/wp-content/uploads/2023/08/Haiti-ICA-statement_ISS-FR-2023.pdf

- Ierland, Zwitserland, Italië, Spanje, Frankrijk en Nederland hebben de samenwerking met Haïti (tijdelijk) stopgezet.
- ISS raadt alle landen van aankomst aan om interlandelijke adoptieprocedures stop te zetten omwille van de aanhoudende noodsituatie ter plaatse.

3. De bereidheid om rechtstreeks samen te werken van overheid tot overheid

Bereidheid tot samenwerking vanuit de centrale adoptieautoriteit

Het *Institut du Bien-Etre Social et de Recherches* (IBESR), de centrale adoptieautoriteit van Haïti, bezorgde haar antwoorden aan VCA op 7 januari 2023, meer dan 4 maanden na de vooropgestelde datum. De vragen vanuit ISS betreffen criterium 1, 2, 4, 5, 6 en 7 uit het beslissingskader. De vragen vanuit VCA betreffen ISS's alternative care and adoption matrix en criterium 8 uit het beslissingskader.

Onder criterium 3 in het beslissingskader wordt vermeld dat rechtstreekse vragen vanuit VCA aan IBESR vaak onbeantwoord blijven.

- **De rechtstreekse samenwerking met IBESR is mogelijk op formele wijze.**

Mogelijkheid van rechtstreekse samenwerking van overheid tot overheid:

Adoptiedienst Ray of Hope geeft in het beslissingskader aan dat een plaatselijk contactpersoon noodzakelijk is om de kandidaat-adoptanten te vertegenwoordigen. De taken van deze vertegenwoordiger staan omschreven in de Haïtiaanse regelgeving.

- **De rechtstreekse samenwerking van overheid tot overheid, zonder een plaatselijke vertegenwoordiger, lijkt niet mogelijk te zijn, hoewel VCA in het verleden rechtstreeks met het IBESR heeft samengewerkt voor individuele procedures.**

Specifiek aandachtspunt:

In de praktijk is er een gebrekkige coördinatie tussen de verschillende actoren (IBESR, tehuizen, advocaten, de diensten van de burgerlijke stand, jeugdrechtbanken, de dienst voor immigratie,...), wat het bemoeilijkt om robuuste samenwerkingsafspraken te maken.

4. Positionering van de adoptiepraktijk binnen het bredere zorg- en opvangsysteem van het land van herkomst in de praktijk

Regelgeving over taken en bevoegdheden in de jeugdbescherming door een overheidsinstantie

UNICEF stelt dat de Haïtiaanse regelgeving inzake kinderscherming op dit moment versnipperd en niet alomvattend is.

In 2003 werd een ontwerp *Code de Protection de l'Enfance* opgesteld, dat in 2005 door internationale deskundigen mee gereviseerd werd. UNICEF heeft vier voorontwerpen voor regelgeving bekeken en geëvalueerd. Het eerste voorontwerp in 2002-2003, het tweede in 2005, het derde in 2011-2012 en het laatste in 2014. Het is deze laatste die momenteel nog op goedkeuring door het Haïtiaanse parlement wacht. De politieke instabiliteit heeft de stemming van dit wetsontwerp nog steeds niet mogelijk gemaakt, ondanks de inspanningen van IBESR, UNICEF, verschillende ambassades en het maatschappelijk middenveld zoals *The Working Group on Advocacy for the vote of the Child Protection Code*.

IBESR is bevoegd voor het toezicht op en de coördinatie van het systeem voor kinderscherming en alternatieve zorg. De toepassing van de regelgeving in de praktijk is echter een punt van grote bezorgdheid, omwille van het gebrek aan middelen en personeel bij IBESR.

- **Er is een gebrek aan alomvattende regelgeving betreffende de zorg en bescherming van kinderen.**

Jeugdbeschermingsmaatregelen in de praktijk

De algemene conclusies van ISS wijzen op de noodzaak van het verbeteren van het nationaal zorg- en jeugdbeschermingssysteem.

Ondanks de goede intenties van IBESR, functioneert het jeugdbeschermingsstelsel in de praktijk onvoldoende. IBESR is niet systematisch op de hoogte van ieder kind dat in het alternatieve zorgcircuit – formeel of informeel – terechtkomt. De overheid slaagt er bijvoorbeeld niet in om voldoende bescherming te bieden aan kinderen, die informeel in een alternatief gezin geplaatst worden als restavek (zie eerder).

Vanuit NGO's bestaan er verschillende initiatieven ter verbetering van de bescherming van kinderen. ISS geeft echter aan dat de overheid hier niet altijd van op de hoogte is en dat er te weinig coördinatie bestaat tussen overheid en private organisaties wat betreft deze initiatieven.

Wat betreft de plaatsing via pleegzorg, waren er volgens UNICEF in 2021 150 pleeggezinnen erkend, die voor 98 kinderen zorgden. Dit initiatief wordt door ISS geprezen, maar zou verder uitgebreid moeten worden, omdat het de kans biedt aan uithuisgeplaatste kinderen om op te groeien in een familiale context en bijdraagt aan de deinstitutionalisering van de jeugdhulp.

Wat betreft de opvang via residentiële voorzieningen, opereert een aanzienlijk aandeel ervan zonder accreditatie of toezicht vanuit IBESR. Volgens ISS is het aantal voorzieningen, dat niet onder toezicht van de overheid valt, de laatste jaren zelfs toegenomen.

Om het toezicht op en de evaluatie van voorzieningen te vergemakkelijken, heeft IBESR een classificatiesysteem op basis van een kleurcode ingevoerd, waarbij slechts een klein aandeel voorzieningen groen scoort. Groen betreft voorzieningen die voldoen aan de door IBESR opgelegde zorgstandaarden en in aanmerking komen voor accreditatie. Volgens een evaluatie uit 2018 (EDOS) behoren slechts 35 tehuizen tot de groene categorie, 139 tot de oranje categorie (voorzieningen die aan enkele van de normen voldoen, maar die moeten verbeteren) en 424 tot de rode categorie (voorzieningen waarvan het zorgniveau bijzonder laag is en waarvan de sluiting moet worden gepland). Een aanzienlijk aantal kinderen wordt dus opgevangen door niet-geaccrediteerde voorzieningen, die niet door de overheid gereguleerd of gecontroleerd worden.

Op basis van twee rapporten van Lumos¹² uit 2016 en 2017, schrijft ISS bovendien dat een bedrag van 70 miljoen USD uit het buitenland 1/3de van de weeshuizen in Haïti financiert.

Volgens ISS, lijkt IBESR in de praktijk weinig controle te hebben over de financiering van al dan niet geaccrediteerde voorzieningen. ISS heeft vernomen dat adoptiediensten en kandidaat-adoptanten tehuizen op grote schaal blijven financieren en is bezorgd over het mogelijke belangenconflict bij dergelijke praktijken. Bovendien lijkt het erop dat niet-geaccrediteerde voorzieningen kinderen blijven opvangen en eveneens adoptieprocedures blijven uitvoeren.

- **Omwille van een gebrek aan middelen en onvoldoende (getraind) personeel, is het op dit moment onmogelijk voor de Haïtiaanse overheid om zelf een duurzaam jeugdbeschermingsstelsel in de praktijk uit te bouwen en de kwaliteit/werking ervan adequaat te controleren.**
- **De overheid toont veel engagement om te de-institutionaliseren, maar dit vertaalt zich nog niet in de praktijk.**

Beleid van preventie en re-integratie naar het gezin van herkomst

ISS adviseert verdere hervormingen ter verbetering van de preventieve zorg en het verhogen van de minimum zorgstandaarden voor kinderen die nood hebben aan alternatieve zorg.

ISS meldt dat er in de praktijk een gebrek is aan (toegankelijke) sociale diensten en/of preventieve programma's die de scheiding van ouder en kind voorkomen.

Er bestaan verschillende (pilot)projecten/programma's, die werken aan de mogelijke re-integratie van kinderen in het oorspronkelijke gezin. IBESR legt in dit kader zelf de prioriteit op restavek-kinderen, op kinderen die in rood gecodeerde voorzieningen geplaatst werden en op kinderen, wiens ouders geen toestemming voor adoptie verlenen. De extreme armoedesituatie in het land en de gebrekkige financiering van deze programma's, maakt het niet evident voor kinderen om effectief duurzaam te re-integreren binnen het oorspronkelijke gezin.

- **Het beleid van preventie en re-integratie naar het oorspronkelijke gezin is in de praktijk te beperkt uitgewerkt en vereist een verhoging van financiële middelen.**

¹² Zie voetnoten 143 en 144 in het beslissingskader.

Centrale databank met gegevens over alle kinderen in de jeugdhulp

Er is een gebrek aan nationale gegevens over de situatie van kinderen binnen de jeugdhulp.

Met overheidssteun vanuit Frankrijk werd het SYNAPSE-softwareprogramma opgezet als instrument voor het beheer, de verwerking en de bewaring van gegevens inzake kindbescherming. IBESR bevestigde in 2022 dat SYNAPSE nog niet operationeel is.

→ **Er is geen centrale databank met gegevens over alle kinderen in de jeugdhulp.**

Inbedding van adoptie in het jeugdbeschermingssysteem

Artikel 3 van de *Loi réformant l'Adoption* bepaalt dat adoptie een jeugdbeschermingsmaatregel is, waarbij armoede alleen nooit een voldoende reden kan zijn om over te gaan tot een adoptie. Daarnaast wordt gesteld dat de Haïtiaanse staat de plicht heeft om beleidsmaatregelen, programma's en diensten uit te werken ter verbetering van de levensomstandigheden van gezinnen en voor het vermijden van de scheiding van ouders en kind.

→ **Ondanks het gegeven dat adoptie in de regelgeving beschouwd wordt als een jeugdbeschermingsmaatregel, zijn alternatieve jeugdbeschermingsmaatregelen andere dan residentiële opvang of interlandelijke adoptie weinig duurzaam uitgewerkt.**

5. Consequente toepassing van het subsidiariteitsprincipe in interlandelijke adoptie

Inbedding van het subsidiariteitsprincipe in de regelgeving

Artikel 4 en 42 van de *Loi réformant l'Adoption* bepalen dat interlandelijke adoptie alleen overwogen wordt wanneer alle andere vormen van familiale en permanente zorg voor het kind in Haïti naar behoren geëvalueerd werden. Die vormen van zorg omvatten sociale ondersteuning aan gezinnen, pleegzorg, adoptie binnen de bredere familie, binnenlandse adoptie of elke andere oplossing die aan de specifieke noden en het belang van het kind beantwoordt.

→ **Het subsidiariteitsprincipe is ingebed in de regelgeving.**

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe in de praktijk van binnenlandse adoptie

ISS meldt dat er in de praktijk een gebrek is aan (toegankelijke) sociale diensten en/of preventieve programma's die de scheiding van ouder en kind voorkomen.

Over het algemeen worden kinderen meestal niet opgevangen door de bredere familie omwille van economische redenen. Het aantal geschikte kandidaat-pleeggezinnen ligt laag. Bovendien ontvangen pleegzorgers hiervoor geen vergoeding vanuit de overheid.

Ondanks het engagement vanuit de overheid om werk te maken van de-institutionalisering, gebeurt de institutionalisering van kinderen in de praktijk nog massaal.

Binnenlandse adoptie wordt geregeld door de *Loi réformant l'Adoption*. In de praktijk geeft IBESR zelf aan dat er in verhouding tot binnenlandse adopties (8%) veel meer interlandelijke adopties (92%) bij hen geregistreerd staan. Binnenlandse adoptie gaat voornamelijk over de adoptie van kinderen door hun pleegzorgers of door een via IBESR aangestelde tijdelijke voogd ('garde provisoire').

→ **In de praktijk zijn er weinig uitgewerkte jeugdbeschermingsmaatregelen om het subsidiariteitsprincipe bij binnenlandse adoptie consequent toe te passen. Dit hangt samen met een gebrek aan personeel en middelen.**

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe in de praktijk van interlandelijke adoptie

Omwille van het beperkte aantal kinderen dat in de praktijk opgevangen kan worden via de bredere familie, pleegzorg of binnenlandse adoptie, wendt IBESR zich vaak tot interlandelijke adoptie als enige haalbare oplossing.

ISS stelt dat veel directeurs van tehuizen ervan overtuigd zijn dat enkel interlandelijke adoptie in het hoger belang van het kind is.

UNICEF stelt dat het subsidiariteitsbeginsel niet naar behoren kan worden toegepast, aangezien enerzijds de binnenlandse alternatieven (inclusief preventieve gezinsondersteuning) ontoereikend zijn en anderzijds er een gebrek is aan financiële middelen en (getraind) personeel voor de correcte toepassing ervan.

→ **In de praktijk zijn er te weinig uitgewerkte jeugdbeschermingsmaatregelen om het subsidiariteitsprincipe bij interlandelijke adoptie consequent toe te passen. Dit hangt samen met een gebrek aan personeel en middelen.**

6. Adoptabiliteit

Centrale registratie van adoptabele kinderen

Er is geen gecentraliseerde databank voor adoptabele kinderen.

Met overheidssteun van Frankrijk werd het SYNAPSE-softwareprogramma opgezet als instrument voor het beheer, de verwerking en de bewaring van gegevens inzake kindbescherming. IBESR bevestigde in 2022 dat SYNAPSE op nog niet operationeel is.

→ **Er is geen centrale registratie van adoptabele kinderen.**

Beoordeling van en beslissing tot adoptabiliteit

De beoordeling van de adoptabiliteit gebeurt door een multidisciplinaire eenheid binnen het IBESR. Het *Collège d'Adoptabilité et d'Apparentement* binnen het IBESR valideert de adoptabiliteit van het kind.

ISS stelt dat de voorzieningen in de praktijk een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de adoptabiliteit van het kind, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het samenstellen van het kinddossier.

→ **De beoordeling van de adoptabiliteit gebeurt door het IBESR. In de praktijk spelen voorzieningen een belangrijke rol bij de beoordeling van de adoptabiliteit.**

Situaties waarin een kind adoptabel kan worden verklaard

Artikels 19 en 43 van de *Loi réformant l'Adoption* bepalen welke kinderen adoptabel verklaard kunnen worden:

- Kinderen die beide ouders hebben verloren;
- Achtergelaten kinderen van wie de afstamming niet kon worden vastgesteld;
- Kinderen wiens ouders op grond van een rechterlijke beslissing hun ouderlijke rechten verloren;
- Kinderen wiens oorspronkelijke ouders voor de jeugdrechter hebben ingestemd met adoptie.

Aangezien 80% van de geplaatste kinderen ten minste één bekende ouder heeft, is het vooral de laatste categorie kinderen die bij een adoptieprocedure betrokken is.

→ **In de regelgeving is duidelijk in welke situaties kinderen adoptabel kunnen worden verklaard.**

Onderzoek van psychosociale adoptabiliteit

Volgens artikel 45 van de *Loi réformant l'Adoption* is het de bevoegdheid van IBESR om te bevestigen dat adoptie de best passende maatregel is. Hetzelfde artikel vermeldt de lijst van documenten die deel uitmaken van de beoordeling van de adopteerbaarheid van het kind: informatie over de identiteit van het kind, sociale achtergrond, persoonlijke en gezinsontwikkeling, juridische status, medische evaluatie van het kind en van diens familie, bijzondere noden van het kind, de instemming van het kind om te worden geadopteerd overeenkomstig de maturiteit van het kind en vereist vanaf de leeftijd van 12 jaar, de psychosociale evaluatie van de oorspronkelijke ouders door IBESR.

Het is de verantwoordelijkheid van de directeur van de voorziening om het kinddossier samen te stellen en met name de psychosociale en medische evaluatierapporten van het kind te laten opstellen door professionals die door IBESR erkend werden.

ISS betreurt dat de evaluatie niet rechtstreeks wordt uitgevoerd door professionals van het IBESR zelf (dat daarvoor niet over voldoende middelen beschikt) en dat deze wordt overgelaten aan de voorziening waar het kind verblijft. Dit levert volgens ISS een duidelijk belangenconflict op, vooral omwille van de buitenlandse financiering van de tehuizen door kandidaat-adoptanten, en het gebrek aan toezicht door de overheid. Bovendien heeft het IBESR een zeer beperkte capaciteit om professionals te controleren en te erkennen. De kwaliteit van de kinddossiers verschilt per beoordelaar. Vaak is het psychologisch rapport erg summier (één pagina). Het sociale

verslag is iets gedetailleerder, maar zou op veel punten verder moeten worden uitgewerkt. Bovendien wordt het verslag met de evaluatie van de oorspronkelijke ouders, opgesteld door een multidisciplinaire eenheid binnen het IBESR, niet opgenomen in het kinddossier dat aan de buitenlandse adoptiedienst wordt toegezonden.

→ **De procedure om de psychosociale adoptabiliteit van het kind vast te stellen is vastgelegd in regelgeving. In de praktijk spelen voorzieningen een belangrijke rol bij de samenstelling van het kinddossier, wat – gezien de kosten die gepaard gaan met een interlandelijke adoptieprocedure – een belangrijk belangenconflict vormt.**

Toestemming van de oorspronkelijke ouders of wettelijke voogd

Een multidisciplinaire eenheid binnen het IBESR organiseert infosessies om de oorspronkelijke ouders toelichting te geven bij de gevolgen van een adoptie. De eenheid maakt een evaluatierapport op van de ouders en ontvangt hun pré-consentement.

De jeugdrechtbank is bevoegd voor het bekomen van de formele toestemming van de oorspronkelijke ouders. Eén maand na het instemmen met de adoptie voor de jeugdrechter, wordt de toestemming definitief.

In het geval van vondelingen, is het de burgemeester, die als aangestelde voogd, voor de jeugdrechter formeel toestemming tot de adoptie moet geven.

In het geval van wezen of in het geval beide ouders niet in staat zijn om hun toestemming te geven, wordt de toestemming door de familieraad gegeven.

→ **De toestemming van de oorspronkelijke ouders of wettelijke voogd is bij wet geregeld.**

Begeleiding van de oorspronkelijke ouders

Volgens artikel 41 van de *Loi réformant l'Adoption* moeten de oorspronkelijke ouders het verzoek om vrijwillig afstand te doen van hun kind indienen bij de Centrale Autoriteit, die deze registreert en de personen die verantwoordelijk zijn voor het kind informeert over de gevolgen van deze beslissing.

Het behoud van het kind binnen het oorspronkelijke gezin moet tijdens de gehele evaluatieperiode aangemoedigd worden. Tijdens deze periode is de Centrale Autoriteit dan ook verplicht om het gezin te ondersteunen met het oog op het behoud van de gezinseenheid.

→ **Er is regelgeving en informatie over de begeleiding van de oorspronkelijke ouders.**

Toestemming van het kind

Volgens artikel 18 van de *Loi réformant l'Adoption* zorgt het IBESR ervoor dat vanaf de leeftijd van 8 jaar rekening wordt gehouden met de mening van het kind. Vanaf 12 jaar moet het kind formeel toestemming geven voor de jeugdrechter. Het IBESR ziet erop toe dat het kind naar behoren wordt geïnformeerd over de gevolgen van de adoptie.

→ **Het is duidelijk wanneer het kind formeel toestemming dient te verlenen.**

Stavingsstukken in het adoptiedossier op het moment van toewijzing

Vaak worden kinderen door hun oorspronkelijke ouders rechtstreeks aan een tehuis toevertrouwd en is IBESR niet als eerste op de hoogte. Sommige tehuizen proberen een herenigingsproces met het oorspronkelijke gezin op te starten, maar ISS geeft aan dat dit in de meerderheid van de gevallen niet gebeurt.

Het kind blijft meestal in het tehuis totdat het IBESR besluit het kind elders te plaatsen (voornamelijk op het moment dat de voorziening sluit) of een adoptieproject voor het kind wordt overwogen.

Informatie over de pogingen tot re-integratie met het oorspronkelijke gezin of het traject dat het kind doorlopen heeft, wordt zeer summier beschreven in het kindrapport.

De ondersteuning die het kind in het tehuis krijgt, hangt ook af van het tehuis waar het kind verblijft. De meeste hebben te kampen met een gebrek aan gekwalificeerd personeel en kwaliteitsvolle faciliteiten, zoals blijkt uit de resultaten van de EDOS-evaluatie (zie eerder). In het kinddossier wordt hierover weinig informatie verstrekt. De

informatie over het kind is vaak onvolledig of onnauwkeurig (bv. medische informatie of over de ontwikkeling van het kind).

→ **Op het moment van toewijzing blijkt uit het kinddossier dat het IBESR de legistische adoptabiliteit bevestigt. Bijkomende en beschikbare documentatie is echter summier.**

Beleid over het samenhouden van siblings

Artikel 20 van de *Loi réformant l'Adoption* bepaalt dat het IBESR ervoor moet zorgen dat siblings op geen enkel moment tijdens de adoptieprocedure van elkaar worden gescheiden en in principe door hetzelfde gezin moeten worden geadopteerd (tenzij IBESR motiveert waarom dit niet in het hoger belang van de kinderen is).

→ **Er is regelgeving over het samenhouden van siblings.**

7. Het verloop van de adoptieprocedure

Vorbereiding/ bindingsperiode voor het kind

De voorbereiding van kinderen op een adoptie gebeurt rechtstreeks door het tehuis. De kwaliteit van deze voorbereiding en de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel verschilt van tehuis tot tehuis.

Na de matching mag de contactpersoon van de buitenlandse adoptiedienst het kind bezoeken en de voorbereiding van het kind mee ondersteunen, met name door foto's te tonen van de toekomstige adoptieouders en hun thuis en door informatie over het ontvangende land te geven. Bovendien hanteert Haïti een verplichte socialisatieperiode van 15 dagen tussen het adoptiekind en de kandidaat-adoptieouders. Een digitale bindingsperiode werd sinds corona en omwille van de onveilige situatie toegestaan.

Een punt van bezorgdheid hierbij, is dat er geen richtlijnen bestaan over het soms blijvende contact tussen de oorspronkelijke ouders en het kind na de goedkeuring van de matching. De vraag stelt zich hoe het kind de scheiding met het oorspronkelijke gezin kan begrijpen, als er nog regelmatig bezoeken door het tehuis worden toegelaten.

→ **Er is een standaard voorbereiding/bindingsperiode voor de definitieve adoptiebeslissing.**

Het matchingsproces

Nadat de adoptabiliteit van een kind formeel bevestigd werd, doet een multidisciplinaire eenheid binnen het IBESR een pré-matching en stelt ze deze voor aan het *Collège d'Adoptabilité et d'Apparentement*. Volgens ISS geven meerdere bronnen aan dat voorzieningen in de praktijk pre-matchings doen van kinderen, die bij hen verblijven, met kandidaat-adoptieouders van buitenlandse adoptiediensten met wie zij samenwerken.

Het *Collège d'Adoptabilité et d'Apparentement* moet de matching met kandidaat-adoptieouders valideren.

→ **Er is een heldere procedure betreffende het matchingsproces. In de praktijk lijken voorzieningen een rol te spelen in het voorstellen van pré-matchings.**

Specifieke aandachtspunten:

Het aantal ouderdossiers dat door buitenlandse adoptiediensten mag worden ingediend (op basis van quota), is volgens ISS en UNICEF te hoog in verhouding tot de kinderen die daadwerkelijk adoptabel worden verklaard.

→ **De hoge quota van ouderdossiers, die door buitenlandse adoptiediensten verstuurd mogen worden en de rol van voorzieningen tijdens de adoptieprocedure (bij de vaststelling van de adoptabiliteit, bij pré-matchings en de samenstelling van het kinddossier) zijn belangrijke aandachtspunten die hervormd dienen te worden.**

8. Het vermijden van financiële risico's

Kosten en vergoedingen voor de adoptieprocedure op zich geregeld bij wet of overheid

De kosten gelinkt aan de Haïtiaanse adoptieprocedure zijn vastgelegd in een circulaire van 13/02/2017 betreffende de kosten van de procedure voor interlandelijke adoptie en de verzorging van het kind, in toepassing van art. 60 van de wet van 29/08/2013 waarbij de bevoegde CA de kosten dient vast te leggen.

→ **Er is een regeling van kosten bij wet of overheid.**

Overzicht van de kosten in de praktijk

In de eerder vermelde circulaire wordt een algemeen overzicht gegeven van de diensten die vervat zitten in de bijdragen: legalisaties, administratieve bijdragen, honoraria van psychologen, sociaal werkers, artsen, advocaten, juridische kosten, onderhoudskosten, etc.

Hoewel de kosten in Haïti transparant geregeld lijken te zijn, uit UNICEF haar bezorgdheid over de aard en de hoogte van de gevraagde bedragen. Het merendeel van de kosten betreffen de advocaat- en onderhoudskosten voor het kind. De onderhoudsbijdragen worden rechtstreeks aan de tehuizen betaald na de matching met een kind. De financiële incentives aan tehuizen gaan gepaard met een grote afhankelijkheid van interlandelijke adoptie, des te meer omdat de tehuizen een rol lijken te hebben bij de beoordeling van de adoptabiliteit en de (pré)-matchingsprocedures.

Het IBESR zal de professionals die interveniëren in het jeugdbeschermingsproces evenmin onderwerpen aan financiële controles. Tehuizen worden enkel bij de hernieuwing van hun accreditatie gecontroleerd of in geval van klachten van misbruik, maar dit geldt slechts voor de kleine minderheid dat door de overheid erkend is.

→ **Naast de bij wet geregelde kosten, mogen in de praktijk bijkomende bedragen aan de kandidaat-adoptanten gevraagd worden, al houdt ROH zich aan de bedragen die opgenomen werden in de circulaire van 13/02/2017.**

Donaties, contributies en projectsteun

Het IBESR vereist verschillende administratieve contributies bij de indiening van een adoptiedossier, bedoeld voor de verbetering van het adoptiesysteem en de bescherming van het kind. Daarnaast vraagt de CA eveneens een onderhoudsbijdrage voor het kind gedurende 1 jaar (inclusief de bijhorende dossieropmaak), te betalen aan de tehuizen, wat neerkomt op 468.000 HTG (± 3.295,19 euro¹³) per dossier.

Donaties zijn niet verplicht, maar indien ze wel worden gegeven dienen de geaccrediteerde adoptiediensten ze te melden aan de CA. Donaties betreffen geldbedragen of materiële goederen die op vrijwillige basis worden aangeboden ter ondersteuning van een activiteit van een tehuis. Ze kunnen ook aan de CA worden gegeven, in geval van een specifiek project.

Financiële of materiële giften of beloftes aan biologische ouders, aan wettelijke vertegenwoordigers, aan een persoon die het gezag over het kind uitoefent, aan een autoriteit of aan personen die betrokken zijn bij de adoptieprocedure zijn verboden, op straffe van een geldboete of gevangenisstraf.

Projectsteun is niet verplicht in het kader van interlandelijke adoptie, maar het wordt wel toegestaan. Indien een adoptiedienst een project met een tehuis wil uitbouwen, dient dit eerst voorgelegd te worden aan het IBESR en door hen goedgekeurd te worden. Het IBESR geeft zelf aan dat dergelijke projectsteun in geen geval invloed mag hebben op matching of een voordeel mag geven aan andere kandidaat-adoptanten van de betrokken dienst. Echter geeft ISS aan dat een groot deel van de tehuizen invloed blijft uitoefenen op het IBESR en ze een rol spelen bij de matching. Gezien de mogelijkheden voor bijdragen, donaties en projectsteun is er een potentieel belangenconflict aanwezig als tehuizen in de praktijk invloed hebben op de beoordeling van adoptabiliteit en kinderen zo het risico lopen onnodig voor adoptie te worden voorgedragen.

De adoptiedienst Ray of Hope geeft geen projectsteun in Haïti en de kandidaat-adoptanten geven geen donaties naast de verplichte onderhoudssteun voor het kind, dat vastgelegd werd in de circulaire van 13/02/2017.

→ **De huidige praktijk is niet in overeenstemming met de principes zoals opgenomen in HCCH Factsheet #3 on Improper Financial and Other Gain¹⁴, onder meer omdat bepaalde praktijken die daarin als ongeoorloofd worden gedefinieerd, niet structureel worden aangepakt.**

Overeenkomst kosten van de adoptiedienst met table on costs van HCCH

De kostenbepaling ligt vast in de circulaire van 13/02/2017. De bedragen opgegeven in de Table on Costs (2016) van het HCCH en de kosten opgegeven door Ray of Hope stemmen grotendeels overeen.

¹³ Wisselkoers dd. 06/10/2023.

¹⁴ <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6668&dtid=57>

In de circulaire staat aangegeven dat 9.000 HTG bedoeld is voor het tehuis, in het kader van de opmaak van het kinddossier. In de Table on Costs wordt dit bedrag echter gelinkt aan de Ambtenaar van Burgerlijke Stand/professionelen voor de opmaak van de geboorteakte en foto's van het kind.

Ray of Hope betaalt aanvullend nog een bijdrage aan hun lokale vertegenwoordiger, die overigens ook vereist is in Haïti volgens de wet van 29/08/2013.

→ **De door de adoptiedienst opgelijste kosten komen grotendeels overeen met de Table on Costs van het HCCH.**

9. Juridisch kader ter ondersteuning van adoptiebetrokkenen in het recht op informatie over hun afkomst en/of hun zoektocht naar familieleden

Centrale geboorteregistratie

Volgens data van UNICEF voor 2017 wordt de geboorte van 85% van de kinderen onder de 5 jaar in Haïti geregistreerd.¹⁵

Ondanks inspanningen van de nationale overheid om de toegang tot geboorteregistratie te verbeteren, uit het VN-Kinderrechtencomité haar bezorgdheid over het grote aantal kinderen dat niet bij de geboorte geregistreerd wordt en/of niet beschikt over een geboortecertificaat. Het gebeurt regelmatig dat ambtenaren van de burgerlijke stand een vergoeding vragen voor het afleveren van een geboortecertificaat en dat deze vergoeding variabel is. Het gebrek aan overheidsmiddelen, maakt dat bureaus van de burgerlijke stand hun burgers factureren voor het afleveren van documenten. Het ontbreekt de overheid ook aan de mogelijkheden om voldoende toezicht te houden op de kwaliteit van de werking van deze bureaus. In de praktijk valt op dat documenten van de burgerlijke stand vaak fouten bevatten en/of niet correct geregistreerd werden in de registers van het desbetreffende bureau.

Normaliter moeten alle bureaus van burgerlijke stand hun registers doorgeven aan de *Archives Nationales*, wat in de praktijk echter niet steeds gebeurt. Het gebrek aan registratie in de *Archives Nationales*, bemoeilijkt dan weer het bekomen van afschriften van geboorteaktes.

ISS geeft aan dat de gebrekkige werking van de burgerlijke stand in Haïti een impact heeft op het juridisch correcte verloop van adoptieprocedures en zo een risico vormt voor illicit practices. CHIP bevestigt dit op basis van een studie over het geboorteregistratiesysteem in Haïti uit 2019: "it should be noted that birth certificates issued by civil registrars are often irregular, falsified, too easily falsified, not listed, not registered, or registered following irregular procedures. For these reasons, they are systematically considered unreliable for certain important procedures with the Haitian public authorities in order to obtain, for example, a passport, identity card, tax registration number, marriage certificate and bank account".

De uitgebreide landenanalyse over Haïti door de Nederlandse overheid geeft aan dat het hogere risico op corruptie, in combinatie met het op aanvraag verkrijgen van documenten (zoals geboorteaktes), zorgwekkend is en een risico inhoudt dat er gefraudeerd zou kunnen worden met documenten in de adoptieprocedure.¹⁶

→ **Er bestaat een centrale geboorteregistratie, maar er zijn ernstige vragen over de kwaliteitsvolle werking ervan. Daarnaast wordt een grote bezorgdheid geuit over de betrouwbaarheid en validiteit van geboorteaktes.**

Procedure voor inzage in het adoptiedossier in de regelgeving

De Haïtiaanse grondwet omschrijft het recht van geadopteerden op informatie. De *Loi réformant l'Adoption* bepaalt wie het recht op informatie kan openen en via welke procedure. Daarnaast maakt recente regelgeving het mogelijk om via DNA-testing de afstammingsband met gevonden familieleden te controleren.

Hoewel de *Loi réformant l'Adoption* bepaalt dat IBESR verantwoordelijk is voor de bewaring van adoptiedossiers, zowel op papier als elektronisch, gebeurt dit in de praktijk nog niet. In dit kader werd het SYNAPSE-softwareprogramma ontwikkeld, dat nog niet operationeel is.

→ **Het recht op informatie over herkomst en identiteit werd in regelgeving opgenomen.**

¹⁵ Data Warehouse - UNICEF DATA

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/02/tk-bijlage-3-rapport-landenanalyse>

Regelgeving inzake wijziging van geboorteplaats en geboortedatum

Artikels 35 en 57 van de *Loi réformant l'Adoption* bepalen dat de ambtenaar van burgerlijke stand, op basis van het adoptievonnis, de adoptie in een apart register dient te registreren. De ambtenaar stelt een adoptiecertificaat op met vermelding van de nieuwe afstamming en de nieuwe voornamen/namen van de geadopteerde.

Ray of Hope geeft aan dat de geboorteakte de geboorteplaats en -datum weergeeft en dat deze niet gewijzigd kunnen worden.

→ **De regelgeving maakt geen melding over de mogelijkheid tot wijziging van geboorteplaats en geboortedatum.**

Professionele ondersteuning bij de zoektocht naar herkomst door de overheid

IBESR geeft zelf een aantal obstakels aan wat betreft de toegang tot informatie over herkomst en identiteit:

- Gebrek aan informatie over de oorspronkelijke ouders, die soms niet geregistreerd staan in de nationale bevolkingsregisters;
- Onvolledige of foutieve informatie;
- Mobiliteit van mensen in Haïti;
- Gebrek aan een betrouwbare databank om de belangrijkste gegevens over adopties te registreren;
- Gebrek aan door de overheid verzamelde informatie;
- Ontbreken van een specifieke eenheid binnen de Haïtiaanse CA die zich met deze kwesties bezighoudt.

Ray of Hope heeft in het kader van zoektochten naar herkomst een eigen samenwerking opgezet.

→ **Er is veel bereidwilligheid bij IBESR. Door een gebrek aan mensen en middelen is er echter weinig professionele ondersteuning door de overheid bij de zoektocht van geadopteerden naar hun herkomst.**

10. Inhoud kinddossier

Voldoende informatie in het kinddossier om de herkomst van het kind te achterhalen

Het dossier van het kind omvat de volgende stukken:

- Informatie over de identiteit van het kind (onder meer hun geboorteakte)
- Sociaal rapport met basisinformatie over het oorspronkelijke gezin (indien bekend)
- Medisch verslag
- Psychologisch verslag
- Verlaten- of vondelingenverklaring (indien van toepassing)
- Afstandsverklaring voor de rechtbank (indien van toepassing)

→ **In de praktijk is voldoende informatie over de herkomst van het kind aanwezig in het kinddossier.**

Weergave van het volledige traject van het kind in het kinddossier

ISS stelt dat in de praktijk kinderen vaak door hun oorspronkelijke ouders rechtstreeks aan een tehuis worden toevertrouwd. Sommige tehuizen trachten te werken aan de re-integratie van het kind in het oorspronkelijke gezin, maar dit is volgens hen niet de meerderheid. Het kind blijft doorgaans in het tehuis totdat IBESR besluit het kind elders te plaatsen (wanneer het betrokken tehuis sluit) of een adoptieproject voor het kind wordt overwogen.

Informatie over de inspanningen en beslissingen met betrekking tot re-integratie in het oorspronkelijke gezin of binnenlandse jeugdbeschermingsmaatregelen wordt vaak zeer summier beschreven in het kinddossier.

→ **In de praktijk is de informatie over het volledige traject van het kind summier bij gebrek aan systematische evaluatie van het kind vanaf aankomst en gedurende het verblijf in het tehuis.**

3. Beslissing betreffende de huidige samenwerking interlandelijke adoptie met Haïti

Op basis van bovenstaande overwegingen en de informatie in het ingevulde beslissingskader voor Haïti, **beslist VCA om de samenwerking met Haïti stop te zetten**. Dit betekent concreet:

- er zullen tot nader order geen kindtoewijzingen worden goedgekeurd door het Vlaams Centrum voor Adoptie
- de dossiers waarvoor op datum van ontvangst van dit schrijven nog geen kindtoewijzing hangende is, wordt de toelating gegeven om zich te heroriënteren en een adoptieprocedure te starten voor één van de herkomstlanden waarmee Vlaanderen nog zal samenwerken.
De overstap naar een procedure voor een binnenlandse adoptie, behoort eveneens tot de mogelijkheden.

Ariane Van den Berghe
Vlaams Adoptieambtenaar

