

Beslissing samenwerking interlandelijke adoptie met India

Datum: 28/11/2023

Auteur: VCA

Onderwerp: Beslissing samenwerking India

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).

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

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

² <https://beslissingenvlaamseregering.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/>

adoptiediensten. Echter, werden voor sommige herkomstlanden geen geadopteerden gevonden om de informatie door te nemen en te evalueren. Wat betreft India, hebben 5 geadopteerden de informatie in zijn geheel of gedeeltelijk doorgenomen en op basis van een kleurencode beoordeeld.

VCA neemt 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 India

De beoordeling gebeurt op basis van het ingevulde "Decision framework for intercountry adoption - India", 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

India is een toeristische bestemming die erg in trek is. Over het algemeen kan er in India veilig gereisd worden, al is de gebruikelijke waakzaamheid geboden in steden en de grote toeristische trekpleisters. Het is belangrijk de veiligheidsinstructies van de nationale en lokale autoriteiten strikt na te leven (Algemene veiligheid in India | FOD Buitenlandse Zaken - Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (belgium.be)).

➔ **De veiligheid ter plaatse is ok.**

Corruptie-index

India heeft een Corruption Perceptions Index van 40 op 100 in 2022 (India - Transparency.org)

89% van de Indische bevolking vindt dat corruptie bij de overheid een groot probleem is, al geeft 63% aan dat de overheid goede inspanningen levert om corruptie aan te pakken. India kent met 39% het grootste percentage in omkoping voor gebruik te kunnen maken van publieke dienstverlening in Azië (Global Corruption Barometer - Asia 2020 - Transparency.org).

➔ **Er is veel corruptie in India**

Politieke stabiliteit

Op de politieke stabiliteitsindex staat India op plaats 143 van 194 in 2021 waardoor het land als instabiel kan worden gedefinieerd (Political stability by country, around the world | TheGlobalEconomy.com). Het politieke kader van India bestaat uit een Soevereine Socialistische Seculiere Democratische Republiek met een parlementaire regeringsvorm met een federale structuur. Als een aantoonbaar niet-homogene bevolking met verschillen in godsdienst, taal, kaste enz. is India altijd gevoelig geweest voor politieke ongelijkheid en fragmentatie. Dit is vooral te wijten aan de bestaande mix van ideologieën en agenda's binnen de politieke partijen van het land, die zich richten op de steun van verschillende

bevolkingsgroepen. Dit leidt niet alleen tot een ongelijke verdeling van middelen binnen India, maar bedreigt ook de interne veiligheid van het land en de algemene politieke stabiliteit. De nationale en lokale politiek van India wordt nog steeds sterk beïnvloed door andere factoren zoals corruptie, economie, vrouwen- en kindervraagstukken, onderwijs enz. Dergelijke politieke vooruitzichten vormen verschillende uitdagingen voor de algemene groei en welvaart van India.

→ **India is een politiek instabiel land.**

2. Ratificatie van het Haags Verdrag

Het Haags Adoptieverdrag werd op 09/01/2003 ondertekend, op 06/06/2003 geratificeerd en trad op 01/10/2003 in werking.

→ **India heeft het Haags Adoptieverdrag geratificeerd.**

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

De Central Adoption Resource Authority (CARA), de centrale adoptieautoriteit van India, bezorgde haar antwoorden aan VCA op 12 juli 2022, ruim binnen 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 blijkt dat formele communicatie tussen VCA en CARA constructief verloopt, maar ad hoc communicatie is geen evidentie.

De CA heeft haar 'country profile' op de website van het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie betreffende het internationaal privaatrecht (hierna: 'HCCH') geüpdatet in 2020. De "table on costs associated with intercountry adoption" werd eveneens in 2020 gevalideerd.

India participeert op internationaal niveau aan de 'working group on preventing and addressing illicit practices' en is eveneens lid van de special commission binnen het Permanent Bureau.

→ **De directe samenwerking met CARA is mogelijk op formele wijze**

Mogelijkheid van rechtstreekse samenwerking van overheid tot overheid

In het verleden kon VCA reeds rechtstreeks samenwerken i.h.k.v. zelfstandige adopties al verliep de praktische opvolging eerder moeizaam.

→ **Rechtstreekse samenwerking van overheid tot overheid is mogelijk.**

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

Het Ministerie van Vrouwen en kinderonwikkeling is het bevoegde Ministerie voor het welzijn van kinderen op een centraal niveau. De instrumenten die de kinder- en jeugdzorg regelen in India zijn de Juvenile Justice Care and Protection of Children Act 2015 (hierna: "JJ Act 2015") gewijzigd bij de JJ Amendment Act 2021, en zijn voorschriften (de JJ Rules 2016) en diens wijzigingen (JJ Rules 2022) en daarnaast de Mission Vatsalya Scheme met ingang van april 2022. Dit samen vormt het gehele raamwerk voor jeugdbeschermingsrecht. Aanvullend zijn er tal van andere wetgevingen en beleidsschema's met raaklijnen op vlak van kinder- en jeugdzorg.

Onder de JJ Act, 2015, hebben de Child Welfare Committees (CWC) (voor kinderen die zorg en bescherming nodig hebben) en de Juvenile Justice Board (voor kinderen in conflict met de wet) de bevoegdheid gekregen om beslissingen te nemen over alle uithuisplaatsingen. Elke deelstaatregering stelt voor elk district een of meerdere CWC's in. Het CWC bestaat uit een voorzitter en 4 andere leden aangesteld door de regering. Ze krijgen hiervoor een training en dienen daarenboven gediplomeerd te zijn (psycholoog, rechten, maatschappelijk werk, socioloog) of minstens 7 jaar ervaring hebben in domein gelinkt aan kinderen. De DCPU zorgt voor secretariële ondersteuning (zie verder meer info over DCPU). Het Comité kan, als het via het onderzoek heeft vastgesteld dat het kind behoefte heeft aan zorg en bescherming, na bestudering van het

door de functionaris voor kindermishandeling ingediende verslag van het sociaal onderzoek en rekening houdend met de wensen van het kind indien het voldoende rijp is om een standpunt in te nemen, een maatregel t.a.v. het kind bevelen. Aanvullend heeft de Districte Magistrate een versterkte, superviserende rol in de JJ Amendment Act 2021 en de Model Rules 2022., waaronder de een versterkte samenwerking over de Staten heen.

Alle regelgeving bepalen duidelijk de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren. Desondanks kunnen de centrale of deelstaatregering nog bijkomende richtlijnen en/of procedures uitvaardigen en vastleggen, wat op zijn beurt een wijziging van bestaande richtlijnen kan inhouden.

→ **Er is uitgebreide regelgeving en er zijn modelregels en richtlijnen waarin de taken en de bevoegdheden van de verschillende actoren in de jeugdbescherming worden geregeld.**

Jeugdbeschermingsmaatregelen in de praktijk

Mission Vatsalya bevordert gezinsgerichte niet-institutionele zorg voor kinderen in moeilijke omstandigheden op basis van het beginsel dat het in instellingen plaatsen van kinderen een laatste redmiddel is.

In India wonen er echter wel 23,6 miljoen wezen en verlaten kinderen, waarvan bijna 470 000 in institutionele zorg (2018). Hiermee heeft het land het grootste aantal kinderen in institutionele zorg wereldwijd. 9598 instellingen zijn geregistreerd (CCI's) en 8744 worden er gerund en gemanaged door NGO's. Hierbij zijn er ook instellingen met focus op special needs kinderen. De meeste van deze kinderen zitten levenslang in instellingen, maar mission Vatsalya beoogt ook voor hen prioritaire plaatsing in (groeps)pleegzorg indien geen adoptie mogelijk is.

Om de problemen in verband met kinderen zonder ouderlijke zorg aan te pakken, hebben de regeringen verschillende alternatieve opvangmogelijkheden opgezet, waaronder gemeenschaps- of gezinsgerichte zorg (zoals pleegzorg, kinship care, sponsoring en andere ondersteunende regelingen) en residentiële of institutionele zorg (zoals groepspleeghuizen, kinderopvanginstellingen). Gemeenschapszorg is al decennialange praktijk en wordt voornamelijk aangeboden door de uitgebreide familie of leden van de gemeenschap. De Vatsalya mission heeft hierbij nieuwe formele provisies toegevoegd.

De druk op de-institutionalisering in India wordt steeds groter en het beleid evolueert ook steeds meer naar het zoeken van alternatieven, maar in de realiteit blijft institutionele zorg op dit moment vaak het eerste antwoord voor zo'n 90% van de kinderen zonder ouderlijke zorg. Dit heeft vooral te maken met dat de familiegeoriënteerde mogelijkheden nog in zijn kinderschoenen staan en bv. ook een gebrek aan pleeggezinnen en de mogelijkheden om deze kinderen degelijk te monitoren. De-institutionalisering is een mooi objectief, maar er heerst hier een reëel gevaar dat kinderen terugkeren naar een omgeving waar ze voordien werden weggehaald. Momenteel is er een debat gaande over de volledige afschaffing van de institutionele zorg in India en er zijn vele stromingen die ervoor pleiten over te stappen op haalbare vormen van residentiële zorg voor kwetsbare kinderen, in plaats van alleen maar aan te dringen op de-institutionalisering.

Concluderend kan ISS stellen dat India zich gradueel begint te focussen op familiegeoriënteerde zorg, in de JJ model Rules 2022 worden er bijkomende mogelijkheden aan niet-institutionele zorg toegevoegd zoals pleegzorg en groepspleegzorg in diverse vormen. Hierna is te verwachten dat deze verder vorm zullen krijgen op staatsniveau. Op dit moment zijn er nog maar weinig Staten waarin de pleegzorgprogramma's uitgewerkt werden en wordt het veeleer gebruikt als een pre-adoptie procedure. Concrete structuren en middelen om dit verder vorm te geven zijn nodig voor een effectieve implementatie en het land heeft hierin nog een lange weg te gaan. Bijkomend legt de Vatsalya mission nog veel focus op de financiering van de instellingen (CCI).

→ **Theoretisch is er een ruim aanbod aan jeugdbeschermingsmaatregelen, maar in de praktijk zit de overgrote meerderheid van de kinderen in institutionele zorg.**

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

De overheid is volledig verantwoordelijk voor preventieve zorg. Tot voor kort was er geen gezinsoriënterend beleid vanuit de overheid, op enkele kleine steunprogramma's na. In 2022 werd de Vatsalya mission goedgekeurd en geïmplementeerd door de overheid. De Vatsalya Mission in de jeugdhulp is het kernprogramma van India om preventieve en wettelijke zorg en rehabilitatiediensten te verlenen aan kinderen die zorg en bescherming nodig hebben en kinderen die in conflict zijn met de wet, zoals gedefinieerd in de JJ Act, 2015.

Onder de JJ Act 2015 heeft elk district een "District Child Protection Unit (DCPU)" die instaat voor de coördinatie en implementatie van alle kinderrechten en bescherming. Zij volgen hiervoor de opgelegde regels, richtlijnen en prioriteiten op nationaal en staatsniveau. Ze dienen alle diensten uit te werken en in kaart te brengen met daarbij een database van

alle kinderen in zowel institutionele zorg als non-institutionele zorg. In de praktijk zijn preventieve steunprogramma's aan gezinnen zo goed als afwezig. Er zijn wel verschillende NGO's die werken aan preventie in de gemeenschappen en de uitbouw van duurzame bestaansmiddelen en capaciteitsopbouw. Daarnaast kent India verschillende programma's voor financiële, materiële of praktische steun.

Algemeen stelt ISS dat India een allesomvattende wettelijke regeling en beleidskader kent, maar dient het land vaart te zetten achter de effectieve uitvoering van dit beleid en deze programma's voor het welzijn van kinderen door hun onderwijs-, gezondheids- en voedingsniveau te verbeteren. De meeste gezinnen en gemeenschappen zijn niet op de hoogte van de vele steunprogramma's en vinden het moeilijk om toegang te krijgen tot de regelingen. Analfabetisme is een van de belangrijkste oorzaken. De overheid is zich niet volledig bewust van de realiteit in het veld en beschikt over geen goed mechanisme om de begunstigden te bereiken.

De JJ Model Rules 2022 introduceren nieuwe provisiën bedoeld om de procedures voor herstel te verduidelijken alsook de follow up van kinderen bij re-integratie. Op dit moment gebeurt re-integratie zonder voorbereiding en zonder veel opvolging wegens een gebrek aan middelen, personeel en training. Re-integratie is bijgevoegd veeleer terugkeren naar voorgaande problemen.

→ Er is een beleid van preventie en re-integratie, maar dit is onvoldoende uitgewerkt in de praktijk

Centrale databank met gegevens over alle kinderen in de jeugdhulp

Er is een gebrek aan degelijke en georganiseerde database. Een gebrek aan een mechanisme van registratie van uithuisgeplaatste kinderen en een gebrek aan het opvolgen en monitoren van het traject van een kind, zorgt op zijn beurt ook voor inadequaat budgettering en vormt een groot obstakel om effectieve beleidsinterventies te ondernemen.

Het Ministerie van vrouwen en kinderonwikkeling heeft wel een Missing children Portal, TrackChild portal om data van vermiste en gevonden kinderen te registreren door alle betrokken actoren (politie, CCI, CWC, Juvenile Justice Boards, etc.) en het programma biedt ook faciliteiten om kwetsbare regio's in kaart te brengen en hier concrete acties aan te koppelen.

→ India heeft geen centrale databank met gegevens over alle kinderen in de jeugdhulp.

Inbedding van adoptie in het jeugdbeschermingssysteem

Adoptie is een jeugdbeschermingsmaatregel die is ingebed in de bredere jeugdbescherming. Elk kind dat zorg en bescherming behoeft, moet zonder tijdverlies, maar binnen 24 uur, voor het CWC worden gebracht. Het CWC kan een of meer bevelen geven t.a.v. een kind, waaronder de kinderen "wettelijk vrij voor adoptie" verklaren. Hierna wordt het kind in een instelling gespecialiseerd in adoptie geplaatst (SAA) met oog op adoptie.

→ Adoptie zit ingebed in het jeugdbeschermingssysteem.

5. Consequente toepassing van het subsidiariteitsprincipe in interlandelijke adoptie

Inbedding van het subsidiariteitsprincipe in de regelgeving

De basis van het subsidiariteitsprincipe komt voort uit een historische uitspraak van Laxmikant Pandey v. Union of India in 1984. Het Hooggerechtshof in India heeft hierbij geoordeeld dat voorrang moet worden gegeven aan het vinden van een thuis in India voor weeskinderen voordat interlandelijke adoptie wordt overwogen.

In de nieuwe JJ Amendment Act 2021 en de Model Rules van 2022 zitten meerdere provisiën vervat waarbij familiegeoriënteerde zorg voorrang krijgt en waarbij in eerste instantie binnenlandse adoptie moet worden promoted. In de Adoption Regulations van 2022 wordt hier verder vorm aan gegeven.

→ Het subsidiariteitsprincipe is ingebed in de regelgeving.

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe in de praktijk van binnenlandse adoptie

De CARA richtlijnen voor binnenlandse adoptie bepalen dat het in het belang van het kind is dat het de kans krijgt te worden geplaatst bij een gezin in zijn eigen sociaal-culturele omgeving en dat bij de plaatsing ter adoptie naar behoren rekening moet worden gehouden met de opvoeding van het kind en met zijn etnische, religieuze, culturele en taalkundige achtergrond.

In India bundelen de staatsoverheidsinstanties (State Adoption Resource Authority - SARA) en het gespecialiseerde adoptiebureau (SAA) over het algemeen hun inspanningen om een kind in de eerste plaats binnenlands te plaatsen. Als het kind niet binnen 60 dagen na zijn verklaring als "wettelijk vrij" voor adoptie kan worden geplaatst bij een Indiase of niet-residentiële Indiase kandidaat-adoptieouder, dan wordt interlandelijke adoptie overwogen als maatregel ter bescherming van het kind. In 2020-21 werden er 3142 kinderen binnenlands geadopteerd versus 417 kinderen interlandelijk.

Desondanks dat de perceptie op adoptie als maatregel in belang van het kind wordt geacht, blijft het aantal binnenlandse adopties eerder laag. Adoptie wordt er nog aanzien als bewijs van infertiliteit en dit blijft cultureel gestigmatiseerd in veel delen van het land (20 000 ouders hebben het doel te adopteren versus 27,5 miljoen koppels die actief een fertiliteitstraject doorlopen).

→ **In de praktijk zijn er uitgewerkte procedures om het subsidiariteitsprincipe bij binnenlandse adoptie consequent toe te passen.**

Toepassing van het subsidiariteitsprincipe in de praktijk van interlandelijke adoptie

De voorkeur wordt gegeven aan plaatsing van een kind in het binnenland en de verhouding tussen adoptie in het binnenland en interlandelijke adoptie is 80:20 van alle adopties die jaarlijks door een erkend SAA verwerkt, met uitzondering van kinderen met speciale behoeften. UNICEF uit zijn bezorgdheid bij deze arbitraire quota. Door te focussen op quota wordt er voorbij gegaan aan de bepalingen van de belangen van het kind.

Volgens artikel 8 van het Adoptiereglement van 2022 mag een kind, zodra het door het CWC "wettelijk vrij voor adoptie" is verklaard, ter adoptie worden gegeven aan Indiase ouders. Het kind mag interlandelijke adoptie geadopteerd worden a) na 60 dagen, indien het kind jonger is dan vijf jaar; b) na 30 dagen, indien het kind ouder is dan vijf jaar of een broer of zus is; c) na 15 dagen, indien het kind een mentale of een lichamelijke handicap heeft. De finale beslissing bij interlandelijke adoptie ligt bij de Central Resource Adoption Authority (CARA).

UNICEF vindt het risicovol wanneer een specifieke kindgroepen in versnelde procedures worden gestoken. Het weerspiegelt een vooringenomen houding van de overheid dat binnenlandse KA deze kinderen niet zullen willen adopteren en er worden minder inspanningen geleverd. Er schuilt hierbij ook het gevaar dat de dossiers van andere kinderen vervalst worden om via de methode geadopteerd te worden.

→ **In de praktijk zijn er uitgewerkte procedures om het subsidiariteitsprincipe bij interlandelijke adoptie consequent toe te passen.**

6. Adoptabiliteit

Centrale registratie van adoptabele kinderen

Alle kinderen die "wettelijk vrij voor adoptie" worden verklaard dienen binnen de 10 dagen door het SAA in het "designated portal" (voorheen CARINGS) te worden geregistreerd. Ze dienen hierbij de gegevens van het kind en het medisch rapport op te laten. Het SAA dient aanvullend SARA en CARA maandelijks over het aantal kinderen dat adoptabel werden verklaard te informeren. Het designated portal is zowel voor binnenlandse als interlandelijke adoptie bedoeld.

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

Beoordeling van en beslissing tot adoptabiliteit

Het CWC verklaard de kinderen "wettelijk vrij voor adoptie" volgens de formele procedure uit de JJ Act 2015 (sectie 35-38) en de JJ Amendment Act 2021 (sectie 11-12). De beslissing om een kind adoptabel te verklaren zal door minimaal 3 leden van het CWC gebeuren na bestudering van het door de CWC officer voorgelegde verslag van het sociaal onderzoek en rekening houdend met de wensen van het kind indien het voldoende rijp is om een standpunt in te nemen. Het gedetailleerde proces wordt uitgeschreven in de Adoption Regulation 2022, en verschilt naargelang de situatie van het kind (wees, vondeling of afgestaan kind).

- **De beoordeling van adoptabiliteit gebeurt door een overheidsinstantie, met name het child welfare comitee.**

Situaties waarin een kind adoptabel kan worden verklaard

Volgens de JJ Act 2015 kunnen kinderen geadopteerd worden indien ze wees, vondeling of afgestaan zijn nadat ze door de CWC adoptabel werden verklaard.

Het te vondeling leggen van een kind jonger dan 12 jaar is strafbaar in India. Uit onderzoek blijkt dat 9 op 10 achtergelaten kinderen meisjes zijn, wat vooral de maken heeft met de culturele vooringenomenheid t.a.v. meisjes in de Indische samenleving. Hoe groot het aandeel is van vondelingen binnen de adoptabele kinderen is echter onduidelijk. De politie is steeds belast met het traceren van de biologische ouders en levert bij geen succes een niet-traceerbaarheidsverklaring af. Daarnaast kan het CWC, rekening houdend met risicofactoren en het belang van het kind, adverteren op tv of kranten.

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

Onderzoek van psychosociale adoptabiliteit

De psychosociale beoordeling van een kind gebeurt via het child study report (CSR) van het kind en verschilt bij interlandelijke adopties niet van binnenlandse adopties. Het rapport wordt opgemaakt wanneer een kind in een Child Care Institution (CCI) terecht komt, maar zijn kwaliteit verschilt van instelling tot instelling.

Volgens ISS bestaat er geen goed beoordelingsproces dat verder gaat dan het CSR, en ondergaan niet alle kinderen een psychosociale adoptiebeoordeling. De CSR kan in bepaalde gevallen enkel "mijlpalen waren een beetje vertraagd" vermelden als beoordelingsindicator.

- **De procedure om de psychosociale adoptabiliteit van het kind vast te stellen gebeurt op gestandaardiseerde wijze, maar er zijn grote verschillen tussen Staten en weeshuizen.**

Toestemming van de oorspronkelijke ouders of wettelijke voogd

De procedure voor afstand van een kind is geregeld in sectie 35 van de JJ Act 2015 en verder uitgewerkt in de Rules. Een ouder of voogd die een kind om fysieke, emotionele en sociale redenen een kind wenst af te staan, brengt het kind voor de CWC. Na de voorgeschreven onderzoeks- en begeleidingsprocedure wordt door de ouder of de voogd, ten overstaan van de CWC een akte van afstand opgesteld. Ingeval de ouders ongeletterd zijn wordt het proces gefaciliteerd door een wettelijk vertegenwoordigd.

De ouders of voogd die het kind hebben afgestaan, krijgen zestig dagen de tijd om op hun beslissing terug te komen; in de tussentijd staat de commissie toe dat het kind, na grondig onderzoek, onder toezicht bij de ouders of voogd blijft, of plaatst zij het kind in een SAA als het jonger is dan zes jaar, of in een CCI indien het ouder is dan zes jaar.

In 2021 schreef het Hooggerechtshof bijkomende richtlijnen uit voor de CWC bij afstand. ISS geeft echter wel aan dat in de praktijk de CWC's vaak onderbemand en ongetraind zijn.

- **De toestemming van eerste ouders of andere wettelijke vertegenwoordigers is bij wet geregeld, maar in de praktijk is er geen garantie dat dit op een gestandaardiseerde wijze verloopt.**

Begeleiding van de oorspronkelijke ouders

De begeleiding van de oorspronkelijke ouders gebeurt door de sociaal werkers van de SAA, DCPU of CWC. Om de afstand te ontmoedigen zullen de sociaal werkers de mogelijkheden om het kind in het gezin te houden exploreren. Daarnaast wordt ook het proces van afstand toegelicht en dat hun beslissing onherroepelijk is na 60 dagen. Ze worden eveneens geïnformeerd over mogelijke rootszoektochten van het kind.

De Vatsalya mission voorziet ook financiering aan de Staten om materiële hulp aan te bieden voor ouders die afstand overwegen louter omwille van armoede.

UNICEF wijst hierbij op dat ontmoedigen van afstand enkel effectief is als er haalbare steun of alternatieven kunnen worden aangeboden, wat niet altijd het geval is. De betrokkenheid van de SAA in de begeleiding zorgt ook een belangenvermenging.

- **Er is zijn duidelijke richtlijnen over de begeleiding van de oorspronkelijke ouders, maar kunnen in de praktijk ontoereikend zijn.**

Toestemming van het kind

De adoption regulations van 2022 schrijven voor dat de toestemming van het kind dient te worden gegeven vanaf de leeftijd van 5 jaar nadat het kind de nodige counseling kreeg van de sociaal werkers binnen de SAA of DCPU. Het kan schriftelijk op mondeling en het CWC en de DCPU zijn hier ook steeds bij betrokken. UNICEF vindt het positief dat er al op jonge leeftijd aandacht is voor de mening van het kind, maar met het gevaar dat het op formele wijze gebeurt versus dieper ingaan op diens mening en wensen volgens diens maturiteit.

In de JJ Act 2015 wordt het principe van participatie sterk benadrukt waarbij elk kind het recht heeft om gehoord te worden en om te participeren in alle processen die zijn belangen aangaan. De visie van het kind moet in rekening worden gebracht volgens de leeftijd en maturiteit van het kind. Alle beslissingen t.a.v. een kind moeten in het belang van het kind gebeuren en dienen zijn volle ontwikkeling ten goede komen. In de praktijk zijn deze principes echter heel zwak uitgewerkt.

→ **Het is duidelijk wanneer het kind toestemming dient te verlenen en gehoord dient te worden.**

Stavingsstukken in het adoptiedossier op het moment van toewijzing

Op het moment van de toewijzing bevat het dossier volgende documenten:

- Child study report
- Medical examination report
- CWC "wettelijke vrij voor adoptie" certificaat.

Bij de toewijzing vormt het attest van het CWC, waarbij de kinderen "wettelijk vrij voor adoptie" worden verklaard, onderdeel van het dossier en ligt de adoptabiliteit vast.

→ **Op het moment van toewijzing blijkt uit het kinddossier dat legistische adoptabiliteit vastligt.**

Beleid over het samenhouden van siblings

De adoption regulations van 2022 bepalen expliciet dat het samenhouden van siblings onder de verantwoordelijkheid van de SAA valt. Ze dienen erover te waken dat siblings en tweelingen geplaatst worden in hetzelfde gezin in de mate van het mogelijke. Het CWC dient ze in eenzelfde bevel adoptabel verklaren en het SAA dient een enkel adoptieverzoek in te dienen bij de district magistrate.

Hoewel de publieke overheden en de maatschappij inspanningen leveren om siblings samen te houden is de beslissing om siblings samen te houden een "case by case" praktijk. Kinderen worden gescheiden afhankelijk van het leeftijdsverschil van de kinderen, of als een van de kinderen een special needs kind is of als een van de kinderen niet geadopteerd wenst te worden. Aanvullend spelen ook factoren, zoals het vooral willen adopteren van een kind, het feit dat jongens en meisjes in andere instellingen verblijven en het gebrek aan plaats en middelen in instellingen, ook een rol in het scheiden van siblings.

→ **Er is regelgeving en beleid over het samenhouden van siblings. In de praktijk worden hier nog onvoldoende inspanningen voor geleverd.**

7. Het verloop van de adoptieprocedure

Voorbereiding/ bindingsperiode voor het kind

In de nieuwe adoption regulations wordt er meer nadruk gelegd op de gezondheidstoestand en de bijzondere behoeften van een kind (via medische tests, behandeling enz.). Sectie 30 van de Adoption Regulations 2022 bepaalt dat de SAA verantwoordelijk zijn voor de psychologische voorbereiding van kinderen op hun adoptie. Alle oudere kinderen krijgen counseling en voorbereiding om de gevolgen van adoptie te kennen, voordat er een matching kan plaatsvinden. De SAA dienen ook de interactie tussen het kind en de adoptieouders te faciliteren wanneer nodig. De voorbereiding bestaat er vooral uit het maken van een herinneringsalbum met foto's, de geschiedenis van het kind en bijzonderheden over zijn leven, zijn interesses, dat dan aan het adoptiegezin wordt overhandigd op moment van de ontmoeting.

De adoptanten mogen vrijblijvend het kind in zorg nemen nadat er een No-Objection Certificate werd afgeleverd door CARA, in afwachting van het vonnis van de district magistrate. Voor binnenlandse adoptie wordt dit systematisch gedaan, voor interlandelijke adoptie enkel ingeval de adoptanten in India zijn. Aan ouders van kinderen

met special needs wordt er steun geboden d.m.v. counseling en medische assistentie. Hoe dit precies vorm krijgt is echter niet duidelijk en ISS geeft aan dat er een grote nood is aan training van personeel hiervoor. Ook de follow-up van de bindingsperiode dient meer uitgewerkt worden, zeker ingeval wanneer deze moeilijk verloopt. Hoewel de nieuwe adoption regulations 2022 heel veel uitdagingen aanpakt, benadrukt UNICEF de tekortkoming van het invoeren van een verplichte, goed ondersteunde bindingsperiode.

→ **Indische kinderen worden voorbereid op de adoptie, maar er is geen verplichte bindingperiode voor de definitieve adoptiebeslissing wordt genomen.**

Het matchingsproces

Het Indische matchingssysteem is complex en gebeurt in het designated portal op basis van standaardcriteria (wachtanciënniteit, geschiktheid van de KA, maar ook beschikbaarheid van de kinderen binnen een leeftijdsklasse). Een kind wordt verwezen naar kandidaat-adoptanten (KA) (ingeval binnenlandse adoptie) of een erkende dienst of CA. Binnen de 48 uur moet het kind gereserveerd worden. Hierna wordt de child study report en medisch rapport afgeleverd. Het kind dient binnen de 30 dagen aanvaard worden. Enkel hierna is contact met de SAA mogelijk voor bijkomende info, al lijkt het wel mogelijk om het kind op verzoek te bezoeken voor acceptatie ingeval van binnenlandse adoptie. Binnenlands kunnen KA 3 voorstellen krijgen, interlandelijk 2 alvorens ze geband worden van de wachtlijst. Ze krijgen telkens een ander type kindprofiel voorgesteld.

Daarnaast heeft India een special needs lijst en een “hard to place children” lijst (dit zijn doorgaans kinderen ouder dan 10 jaar of reeds eerder geweigerde kinderen). De adoptiedienst kan uit deze lijsten zelf KA matchen volgens het principe van reversed flow.

→ **De matching gebeurt op een gestandaardiseerde, zij het administratief geautomatiseerde wijze. Voor kinderen op de special needs lijst kan de matching door de geaccrediteerde dienst gebeuren.**

8. Het vermijden van financiële risico's

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

CARA regelt de algemene betaling van onkosten aan de instellingen zoals vastgelegd in Art. 46 van de adoption regulations 2017. De bedragen liggen vast bij memorandum 5/7/2017 en die voor siblings in het memorandum van 18/12/2019. Voor interlandelijke adoptie bedraagt dit 5000 USD, dit is een vast, niet onderhandelbaar bedrag. De SAA's hebben het recht om deze subsidies in ontvangst te nemen, zoals bepaald in de adoption regulations.

Al het personeel van de CWC's, DCPU's en SAA worden betaald door de mission Vatsalya. Ook weeshuizen worden door de mission Vatsalya gesponsord.

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

Overzicht van de kosten in de praktijk

De administratieve kosten in het kader van een adoptie zijn duidelijk bepaald. Er wordt een algemeen overzicht gegeven van de diensten die vervat zitten in de bijdrage van 5000 USD: medische kosten, advocaat, counseling, psycholoog, geboorteakte, Indisch paspoort,.... UNICEF merkt hierbij op dat het wenselijk is om de prestaties binnen het forfait meer in detail uit te splitsen. Er valt niet uit af te leiden dat er een deel van dit budget ook is voor het discretionaire gebruik en waar dit dan voor aangewend kan worden.

In de context van de huidige interlandelijke adoptienormen lijken de financiële aspecten voor India echter zorgwekkend. UNICEF uit zijn bezorgdheid dat hoewel de bijdragen aan de weeshuizen (SAA) duidelijk ingeschreven zijn in de regelgeving, de centrale (financiële) rol van de SAA verontrustend is en een incentive kan vormen voor interlandelijk adoptie, wetende dat zij evenzeer afstandsouders begeleiden. Bovendien stellen zij zelf een advocaat aan voor de behartiging van de adopties.

→ **Naast de bij wet geregelde kosten, rekent de geaccrediteerde adoptiedienst enkel administratieve kosten aan.**

Donaties, contributies en projectsteun

Donaties van kandidaat-adoptanten aan instellingen, geboorteouders, etc. zijn niet toegestaan in India. Evenmin zijn samenwerkingsprojecten toegestaan noch noodzakelijk.

Het is geen verplichting om een contributies te betalen, maar rekenen de weeshuizen (SAA) wel een maandelijkse onderhoudskost aan de KA van zodra de matching is goedgekeurd.

➔ **Samenwerkingsprojecten en donaties zijn verboden door de overheid en contributies dienen te worden betaald voor het onderhoud van het kind.**

Overeenkomst kosten van de adoptiedienst met table on costs van HccH.

De Table on Costs van het Permanent Bureau te Den Haag geeft een duidelijk overzicht weer van de administratieve kosten in het kader van een adoptie en ligt in lijn met de door de adoptiedienst aangegeven kosten. Naast de verplichte bijdrage aan CARA, zijn de kosten enkel administratief van aard.

➔ **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

In India wordt het Civil registration system (CRS), eenvoudig bekend als het geboorte- en overlijdensregistratiesysteem, beheerd door de Registrar General of India (RGI) en gekoppeld aan het nationale bevolkingsregister (NPR). De registratie van geboorte - en overlijden - gebeurt op grond van een centrale wet "Registration of Birth and Death Act (RBD), 1969". Deze wet werd in het leven geroepen om uniformiteit en vergelijkingen over het land mogelijk te maken.

Desondanks deze decennia oude regelgeving, zijn de verschillen in geboorteregistratie per Staat zeer groot en variëren deze van 41 tot 81% (2019). Uit onderzoek blijkt dat opgeleide, vermogende ouders in een stedelijke omgeving vaak overgaan tot registratie.

➔ **India heeft een centrale geboorteregistratie met een eerder laag registratiepercentage.**

Procedure voor inzage in het adoptiedossier in de regelgeving

India nam de "Right to information Act" aan in 2005 en is toepasbaar over heel het land. Het betreft toegang tot alle documenten, vonnissen, rapporten en informatie die geraadpleegd kunnen worden bij een publieke overheid. Aanvullend voorzien de adoption regulations van 2017 verdere provisijs over toegang tot informatie voor de oorspronkelijke ouders en nabestaanden. Art 44 van de regulations regelt de provisijs van rootszoektochten (door wie, waar, wanneer,...)

De SAA zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de bewaring van informatie gelinkt aan de origine van het kind. De informatie wordt eveneens bewaard door de CWC, alsook in het online portaal (designated portal). De meerderheid van de SAA zijn echter onvoldoende technisch uitgerust en getraind, waardoor de papieren ter plekke worden bewaard, met als risico op termijn verloren te gaan of vernietigd te worden. De dossiers worden in principe ongelimiteerd in de tijd bewaard.

Oorspronkelijke ouders hebben expliciet het recht op anonimiteit op het moment van afstand. Het recht van een geadopteerd kind mag hierbij geen inbreuk maken op het recht op privacy van de biologische ouders.

➔ **Het recht op kennis over herkomst en identiteit werd expliciet in de regelgeving opgenomen. De richtlijnen voor de bewaring van en het recht op inzage in adoptiedossiers zijn opgenomen in de adoption regulations.**

Regelgeving inzake wijziging van geboorteplaats en geboortedatum

Bij de adoptiebeslissing zal de SAA een nieuwe geboorteakte aanvragen bij de Registrar General van India. Hierin worden de namen van de adoptieouders als ouders opgenomen, maar blijft de geboortedatum en plaats dezelfde zoals deze in het adoptievonniss werd opgenomen.

De naam van het adoptiekind kan veranderd worden op het moment van de adoptie. Een belang van het kind afweging wordt hierbij evenwel niet systematisch afgewogen.

→ **Wijzigingen aan de geboorteplaats- of datum kunnen niet worden aangebracht**

Professionele ondersteuning bij de zoektocht naar herkomst door de overheid

De adoption Regulations van 2017 bepalen dat de CARA een begeleidingscentrum moet opzetten om de SARA bij te staan in de counseling van geadopteerden in hun zoektocht. In het HCCH country profile geeft India ook aan dat de SAA eveneens verdere counseling en begeleiding aanbiedt.

Volgens CHIP zijn het aantal adoptie en trauma competente counselors heel schaars en worden ze evenmin gesubsidieerd door de overheid. Er bestaan verder weinig tot geen organisaties die bijkomende steun kunnen bieden in zoektochten. Zoekacties door derden zijn verboden.

→ **Er is geen professionele ondersteuning door de overheid bij de zoektocht naar herkomst.**

10. Inhoud kinddossier

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

Een Indisch kinddossier bestaat uit:

- Child study report (met hierin o.a. de dagelijkse routine van het kind m.b.t. eten, slapen, tradities; fysieke, psychosociale en onderwijs; noden)
- Medical examination report
- Foto van het kind
- CWC clearance (adoptabiliteitsverklaring)
- No Objection Certificaat van CARA (conform Art 17 van het Haags adoptieverdrag)
- Recommendation certificate van ARC
- Geboorteakte
- Paspoort of Adhaar kaart
- Adoptievonniss

De Indische vonnissen geven een gedetailleerde beschrijving van het procedurele adoptieproces, maar er is heel weinig geweten over de geschiedenis van het kind en zijn origine. Er wordt heel weinig context gegeven bij de reden waarom een kind adoptabel is en het zijn het doorgaans altijd vondelingen. Er wordt evenmin een originele geboorteakte voorgelegd.

Bij de checklist over de inhoud van het kinddossier geeft CARA echter wel bereidheid weer om bepaalde aspecten op te nemen in het kinddossier. Ze erkennen hierbij wel het gebrek aan getraind personeel in het werkveld.

→ **In de praktijk is de informatie over de herkomst van het kind ondermaats.**

Weergave van het volledige traject van het kind in het kinddossier

FCA bevestigt dat in het erkenningsdossier weinig informatie is te vinden is over de herkomst van het kind en over de omstandigheden die ertoe leiden het kind voor interlandelijke adoptie voor te stellen.

De adoption regulations beschrijven duidelijk welke stappen de betrokken actoren dienen te ondernemen, maar deze worden niet opgenomen of weergegeven in het kinddossier.

→ **In de praktijk is de informatie over het volledige traject onvolledig.**

3. Beslissing betreffende de huidige samenwerking interlandelijke adoptie met India

De samenwerking met herkomstland India vraagt meer verduidelijking via een werkbezoek.

Op basis van bovenstaande overwegingen en de informatie in het ingevulde beslissingskader voor India, beslist VCA om de samenwerking met India verder te evalueren. Er wordt een werkbezoek gepland om meer duidelijkheid te creëren rond een mogelijke toekomstige samenwerking.

Tijdens dit werkbezoek zal worden gefocust op de praktische toepassing van alternatieve zorgmaatregelen, alsook het financiële luik en het recht op informatie over herkomst.

De samenwerking loopt onverminderd door tot na verduidelijking en definitieve beslissing door VCA.

Indien CARA geen bereidheid zou tonen om tot afspraken te komen voor de organisatie van een werkbezoek, zal de samenwerking sowieso worden stopgezet.



Ariane Van den Berghe
Vlaams adoptieambtenaar