



Bern, 11. Dezember 2020

Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom
14.12.2017



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	7
1.1	Ein vergangener Skandal holt die Schweiz ein	7
1.2	Postulat 17.4181	7
1.2.1	Wortlaut des Postulats und Behandlung	7
1.2.2	Begleitgruppe	8
1.3	Methodik und Struktur des vorliegenden Berichts	9
2	Historische Analyse	9
2.1	Einleitung	9
2.2	Der Bericht der ZHAW	10
2.2.1	Auftrag	10
2.2.2	Publikation	10
2.2.3	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW	11
2.2.3.1	Statistiken	11
2.2.3.2	Rechtlicher Rahmen in der Schweiz	11
2.2.3.3	Rechtlicher Rahmen in Sri Lanka	13
2.2.3.4	Die Rolle der Kantonsbehörden	14
2.2.3.5	Die Rolle der Bundesbehörden	14
2.2.3.6	Die Rolle der Vermittlungsstellen	15
2.2.3.7	Hinweise auf rechtswidrige Praktiken und die Reaktion der Schweizer Behörden	16
2.2.3.8	Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW	18
2.3	Reaktion und Stellungnahme von Back to the Roots	18
2.4	Reaktion und Stellungnahme der Kantone	19
2.5	Bedarf an historischer Forschung und Perspektiven	20
2.6	Andere aktuelle Rechtsfragen	21
2.6.1	Zugang zu den Dokumenten und Herkunftssuche	21
2.6.2	Strafrechtliche Implikationen	22
2.6.3	Leistungen gemäss OHG	23
2.6.4	Gültigkeit der Adoption	23
2.7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	24
2.7.1	Haltung des Bundesrates	24
2.7.2	Empfehlungen und Perspektiven	25
3	Herkunftssuche	25
3.1	Einleitung	25
3.2	Gesetzlicher Rahmen	26
3.3	Organisation	27
3.3.1	Bund	27
3.3.2	Kantone	27
3.3.3	Private Organisationen	27
3.3.4	Statistiken	28
3.4	Dienstleistungen der Behörden bei der Herkunftssuche	29
3.4.1	Im Allgemeinen	29
3.4.2	Bei Dossiers mit internationalem Bezug	30
3.4.3	Im Zusammenhang mit den Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka	31
3.4.4	Austausch von praktischen Erfahrungen	32

3.5	Rolle der privaten Organisationen	32
3.5.1	Suchdienste	32
3.5.1.1	Im Allgemeinen.....	32
3.5.1.2	Dienstleistungen.....	33
3.5.1.3	Erste Kontakte.....	33
3.5.1.4	Herkunftssuche bei internationalen Adoptionen.....	33
3.5.1.5	Herkunftssuche bei Personen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren aus Sri Lanka adoptiert wurden	34
3.5.2	Die Vermittlungsstellen	34
3.5.3	Espace A	35
3.5.4	Back to the Roots.....	35
3.6	Kosten.....	36
3.6.1	Behörden	36
3.6.2	Suchdienste	37
3.6.3	Andere private Organisationen.....	37
3.7	Erkannte Probleme und geäußerte Wünsche.....	38
3.7.1	Von den Kantonen	38
3.7.2	Von den privaten Organisationen	39
3.7.3	Durch Back to the Roots	40
3.7.4	Durch die internationalen Gremien.....	41
3.8	Schlussfolgerungen und Ausblick.....	41
4	Internationale Adoption heute	43
4.1	Einführung und Methodik.....	43
4.2	Entwicklung der internationalen Adoption seit den 1980er-Jahren.....	43
4.2.1	Statistiken	43
4.2.2	Internationale Gesetzgebung – hauptsächliche Quellen.....	44
4.2.2.1	Kinderrechtskonvention	44
4.2.2.2	Haager Übereinkommen von 1993	44
4.2.3	Innerstaatliche Gesetzgebung.....	45
4.2.3.1	Zivilgesetzbuch.....	45
4.2.3.2	Verordnungen des Bundes	46
4.2.3.3	Das Bundesgesetz zur Umsetzung des HAÜ93.....	46
4.2.3.4	Das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht.....	46
4.3	Analyse der aktuellen schweizerischen Praxis und Gesetzgebung.....	47
4.3.1	Einführung	47
4.3.2	Organisation und Rolle der Behörden	47
4.3.2.1	Rolle der Kantone.....	47
4.3.2.2	Rolle des Bundes	48
4.3.2.3	Vorteile und Nachteile	49
4.3.3	Kritische Analyse des Verfahrens gemäss dem Haager Übereinkommen	50
4.3.3.1	Einführung.....	50
4.3.3.2	Phase der Abklärung und Eignung	50
4.3.3.3	Phase des Kindervorschlags und Matching	51
4.3.3.4	Phase der Adoption und nach der Adoption	54
4.3.4	Verfahren mit Nichtvertragsstaaten	54
4.3.4.1	Phase der Abklärung und Eignung	54
4.3.4.2	Phase des Kindervorschlags und Matching	55

4.3.4.3	Phase der Adoption und nach der Adoption	56
4.3.5	Private Vermittlungsstellen	57
4.3.5.1	Rolle	57
4.3.5.2	Akkreditierung und Aufsicht	57
4.3.5.3	Schwierigkeiten und Herausforderungen	59
4.3.6	Finanzielle Fragen	60
4.3.7	Umgehung des HAÜ93 und der AdoV	62
4.3.8	Rechtswidrige Praktiken	63
4.4	Welchen Platz nimmt heute die internationale Adoption ein?	64
4.5	Schlussfolgerung und Empfehlungen	65
5	Zusammenfassung und Perspektiven	66
6	Anhang	68
7	Abkürzungsverzeichnis	70

Übersicht

Anlass für diesen Bericht ist das von Nationalrätin Rebecca Ruiz am 14. Dezember 2017 eingereichte Postulat 17.4181. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Praxis der privaten Vermittlungsstellen sowie der Bundes- und Kantonsbehörden im Zusammenhang mit Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in den 1980er-Jahren zu untersuchen und insbesondere die Hinweise auf rechtswidrige Praktiken, die Informationen, die sich im Besitz der Behörden befanden, und die damals getroffenen Massnahmen zu beleuchten. Neben dieser historischen Aufarbeitung verlangt das Postulat, dass die Bemühungen und die heute zur Verfügung stehenden Mittel zur Unterstützung der betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft untersucht werden. Schliesslich wird der Bundesrat mit dem Postulat beauftragt, den aktuellen rechtlichen Rahmen für internationale Adoptionsverfahren zu analysieren und Empfehlungen zur Praxis und zum gegenwärtigen und künftigen rechtlichen Rahmen zu formulieren. Dieser Bericht umfasst somit drei Themenbereiche (historische Aufarbeitung, Suche nach der Herkunft und Analyse des rechtlichen Rahmens)

Für den historischen Teil wurde die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) beauftragt, die Praxis im Zusammenhang mit der Adoption von sri-lankischen Kindern in der Schweiz in den Jahren 1973 bis 1997 zu analysieren. Auf der Grundlage von umfassendem Archivmaterial zeigt der Bericht der ZHAW vom 27. Februar 2020 klar auf, dass sämtliche untersuchte Adoptionsverfahren sowohl in Sri Lanka als auch in der Schweiz Unregelmässigkeiten unterschiedlichen Ausmasses aufwiesen. Der Befund ist eindeutig: Die Schweizer Behörden waren über die Probleme informiert, ergriffen jedoch nicht die nötigen Massnahmen, um diese anzugehen. Vielmehr verwies jede Behörde auf die Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs. Aus heutiger Sicht scheint dieses Untätigbleiben nur schwer nachvollziehbar. Alles in allem, so der Bericht der ZHAW, wird deutlich, dass Kinder für Eltern gesucht wurden und nicht Eltern für Kinder. Der Bundesrat nimmt die Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW heute zur Kenntnis, anerkennt die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden und drückt gegenüber den Adoptierten und ihren Familien sein Bedauern aus. Der Bundesrat begrüsst die verschiedenen laufenden und angekündigten Forschungsprojekte für eine umfassendere historische Aufarbeitung. Auf Bundesebene wird eine ergänzende, auf eine Analyse des Bundesarchivs beschränkte Forschungsarbeit in Auftrag gegeben, um eine erste Bestandesaufnahme der Situation im Zusammenhang mit anderen Herkunftsländern zu erhalten. Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen der Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägen. Der Unterstützung bei der Herkunftssuche kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu. Nach Anhörung der zuständigen kantonalen Behörden, der Suchdienste, der Adoptionsvermittlungsstellen und der betroffenen Vereine präsentiert dieser Bericht eine Bestandesaufnahme der Organisation und der von den verschiedenen Akteuren erbrachten Leistungen zur Unterstützung der Personen bei der Herkunftssuche, insbesondere in Sri Lanka, und geht auf die problematischen Punkte und die Grenzen ein. Diese Fragen werden nun von einer Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Adoptierten und privaten Partnern angehören, eingehender untersucht.

Im letzten Teil des Berichts wird die aktuelle Situation der internationalen Adoption in der Schweiz untersucht. Auch wenn sich die Situation seit den 1980er-Jahren glücklicherweise verbessert hat, setzt sich der Bericht kritisch mit den Fragen der Organisation, der Zuständigkeiten und des Adoptionsverfahrens auseinander, um die Schwachstellen aufzudecken.

Schliesslich werden die finanziellen Aspekte sowie die Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung rechtswidriger Praktiken und der Rolle der Vermittlungsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten untersucht. Zur Verstärkung des Schutzes der Kinder in diesem Bereich wird das EJPD beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen, um eine umfassende Analyse des schweizerischen Systems durchzuführen und Lösungen, auch in Form von Gesetzesreformen, vorzuschlagen. Die damaligen Ereignisse dürfen sich nicht wiederholen

1 Ausgangslage

1.1 Ein vergangener Skandal holt die Schweiz ein

Im September 2017 strahlte die niederländische Recherchesendung «Zembla» eine Reportage aus,¹ die gestützt auf Berichte von erwachsenen Adoptierten auf der Suche ihrer Herkunft Unregelmässigkeiten bei internationalen Adoptionen aus Sri Lanka in den 1980er-Jahren aufzeigte: gefälschte Dokumente in den Dossiers, Ersatzmütter, die angeheuert wurden, um vor Gericht für einige Dollar ihre Zustimmung zur Adoption zu geben, Kinderhandel, Korruption und Baby-Farmen. Verschiedene Schweizer Medien griffen das Thema auf und stellten eigene Nachforschungen an.² Diese haben insbesondere ergeben, dass die Schweizer Medien bereits in den 1980er-Jahren über mögliche rechtswidrige Praktiken bei den Adoptionsverfahren von Kindern aus Sri Lanka berichteten und die Schweizer Behörden informiert gewesen sein mussten. Kurze Zeit nach diesen Reportagen reichte Nationalrätin Rebecca Ana Ruiz im Parlament das Postulat 17.4181 ein.

1.2 Postulat 17.4181

1.2.1 Wortlaut des Postulats und Behandlung

Das Postulat 17.4181 Ruiz Rebecca «Licht ins Dunkel bringen. In den Achtzigerjahren wurden Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz illegal adoptiert» wurde am 14. Dezember 2017 eingereicht. Es hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden auf Kantons- und Bundesebene bezüglich der Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in den Achtzigerjahren zu untersuchen. Er soll einen Bericht vorlegen und darin die genannten Verfehlungen, die Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden, und die damals getroffenen Massnahmen beleuchten. Im Bericht sollen ferner die Bemühungen und die zur Verfügung stehenden Mittel erläutert werden, die die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützen sollen. Schliesslich soll im Bericht der aktuelle rechtliche Rahmen für internationale Adoptionsverfahren analysiert und sollen Empfehlungen zur Praxis und zum gegenwärtigen und künftigen rechtlichen Rahmen formuliert werden.»

Es wird mit folgender Begründung ergänzt:

In den Achtzigerjahren wurden 11 000 sri-lankische Kinder von europäischen Eltern adoptiert, davon mehr als 700 in der Schweiz. In mehreren kürzlich veröffentlichten Reportagen wurde aufgedeckt, dass zu jener Zeit Verfehlungen begangen wurden: Einige Kinder sollen gestohlen oder verkauft worden sein, namentlich im Rahmen von sogenannten Baby-Farmen. Auch die Schweiz wird aufgrund der vermuteten Beihilfe einiger Schweizer Adoptionsstellen wieder von diesem Skandal eingeholt. Die sri-lankische Regierung anerkennt heute den Sachverhalt.

Diese adoptierten Kinder, die nun erwachsen sind, haben einerseits gemäss dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Art. 8) und andererseits nach Zivilgesetzbuch (Art. 268c) ein Recht darauf, die Wahrheit über ihre Herkunft zu erfahren. Die Behörden in der Schweiz und Sri Lanka müssen ihnen diesbezüglich die nötige Unterstützung gewähren.

¹ Im Internet (mit englischen Untertiteln) abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=YSsBRcobbUA>.

² Insbesondere: NZZ-Artikel vom 21.9.2017 <https://www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672>, Téléjournal von RTS vom 24.11.2017, Temps présent vom 4.10.2018 «Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse» <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html>, Temps présent vom 19.9.2019 «Trafic de bébés volés, l'heure des comptes» <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/10613163-traffic-de-bebes-voles-l-heure-des-comptes.html#10669672>; eine Liste der Medienberichte ist auf der Website des Vereins Back to the Roots verfügbar <https://backtotheroots.net/medien/medienberichte/>.

In den Achtzigerjahren lagen die Adoptionsverfahren sowie die Überwachung der Schweizer Adoptionsstellen in der Kompetenz der Kantone. Das Haager Übereinkommen von 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption trat in der Schweiz im Jahr 2003 in Kraft. Das Übereinkommen regelt die Adoptionsbedingungen, um sicherzustellen, dass der Handel mit Kindern sowie die Entführung und der Verkauf von Kindern verhindert werden. Beinahe 15 Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens ist es sinnvoll, die aktuelle Praxis der Schweizer Behörden bezüglich der internationalen Adoption zu analysieren, um zu prüfen, ob die aktuelle Gesetzgebung ausreicht, um Verfehlungen in diesem Bereich zu vermeiden, auch hinsichtlich der Überwachung von privaten Vermittlungsstellen.»

Am 14. Februar 2018 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulates mit folgender Stellungnahme:

«Seit dem 1. Januar 2003, dem Datum des Inkrafttretens des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (SR 0.211.221.311), ist das Bundesamt für Justiz (BJ) die schweizerische Bundeszentralbehörde unter diesem Übereinkommen. Seitdem ist das BJ auch verantwortlich für die Zulassung und die Aufsicht über die privaten Adoptionsvermittlungsstellen und übt es im Adoptionsbereich eine allgemeine Beratungs- und Koordinationsfunktion aus. Bis zum 31. Dezember 2002 lag die internationale Adoption, einschliesslich der Zulassung und Aufsicht über die Vermittlungsstellen, ganz im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone. Auch heute sind die Kantone für das eigentliche Adoptionsverfahren sowie die Herkunftssuche zuständig (Art. 268c ZGB). Angesichts der Komplexität des Dossiers und aufgrund der Koordinationsfunktion der Bundesbehörden erachtet es der Bundesrat dennoch für angezeigt, das Postulat anzunehmen unter Hervorhebung der Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Kantone.»

Der Nationalrat nahm das Postulat am 16. März 2018 an. Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Auftrags des Parlaments erarbeitet.

1.2.2 Begleitgruppe

Um eine möglichst breite Analyse zu gewährleisten, wurde der Bund bei seinen Arbeiten von einer Begleitgruppe unterstützt. Neben Vertreterinnen und Vertretern des BJ gehören ihr folgende Personen an:

- Ursula Berset, Mitglied des Vereins Back to the roots
- Barbara Gysi, Nationalrätin
- Alain Hofer, stellvertretender Generalsekretär, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Denise Hug, Leiterin Adoptionen, Kantonales Jugendamt, Bern / Präsidentin des Verbands der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (VZBA)
- Sarah Ramani Ineichen, Präsidentin, Verein Back to the roots
- Sonia Marconato Stöcklin, juristische Adjunktin, Staatssekretariat für Migration (SEM)
- Christian Nanchen, Chef der kantonalen Dienststelle Jugend, Wallis / Mitglied Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA)
- Veronika Neruda, Fachbereichsleiterin Familie und Gesellschaft, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Diana Wider, Generalsekretärin, Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KO-KES)
- François Wisard, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Die Begleitgruppe hatte den Auftrag, den der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW³; siehe unten Ziff. 2.1) übertragenen Auftrag zu validieren, um sicherzustellen, dass allen relevanten Elementen in befriedigender Weise Rechnung getragen wurde. Anschliessend begleitete sie die historischen Forschungsarbeiten und war aufgefordert, vor der Publikation des entsprechenden Berichts – unter Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit der Autorinnen – allfällige Anmerkungen einzubringen. Die ZHAW konnte jederzeit frei entscheiden, ob die Anmerkungen berücksichtigt werden sollten.

Schliesslich kommentierte die Begleitgruppe die Struktur des vorliegenden Berichts und trug mit ihren Anmerkungen dazu bei, dass er alle wichtigen Aspekte dieses Geschäfts abdeckt.

1.3 Methodik und Struktur des vorliegenden Berichts

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit den Arbeiten zur Erfüllung des Postulats. Das EJPD übertrug diesen Auftrag dem BJ.

Der Bericht umfasst drei Teile und übernimmt somit die Formulierung des Postulats: Der erste Teil ist der historischen Forschung und Analyse gewidmet, der zweite befasst sich mit den heutigen Möglichkeiten zur Unterstützung der betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft und der dritte beinhaltet eine Analyse des rechtlichen Rahmens für die internationale Adoption und Empfehlungen für dessen künftige Verbesserung. Die Methodik der einzelnen Teile des Berichts wird zu Beginn des jeweiligen Kapitels ausführlich beschrieben.

2 Historische Analyse

2.1 Einleitung

Als für die Verfassung des Berichts des Bundesrates zuständige Stelle beauftragte das BJ die ZHAW (Departement Soziale Arbeit) mit der historischen Aufarbeitung und Analyse, um die Unabhängigkeit und Professionalität der Forschungsarbeiten zu gewährleisten. Obwohl der Titel des Postulats 17.4181 von den 1980er-Jahren spricht, wurde beschlossen, den Untersuchungszeitraum auf die Jahre von 1973 (Datum des Inkrafttretens des neuen Adoptionsrechts) bis 1997, dem Todesjahr von Alice Honegger, Leiterin der wichtigsten Schweizer Vermittlungsstelle für Adoptionen aus Sri Lanka, auszuweiten.

Bis 2003, als in der Schweiz das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993⁴ über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ93) in Kraft getreten ist, fielen die Adoptionsverfahren sowie die Akkreditierung und Beaufsichtigung der privaten Vermittlungsstellen in die Zuständigkeit der Kantone. Die Bundesbehörden waren im Rahmen der Ausstellung des Einreisevisums für die adoptierten Kinder über die Schweizer Botschaft in Sri Lanka involviert. Eine zusätzliche Schwierigkeit beim Auffinden der erforderlichen Dokumente für eine historische Analyse liegt heute darin, dass sich die Archive auf verschiedene Orte bei Bund, Kantonen und Gemeinden verteilen. Ein Teil der einschlägigen Archive befindet sich ausserdem bei den (ehemaligen) privaten Vermittlungsstellen. Zudem gibt es bis heute im Bereich der inländischen und internationalen Adoption nur sehr wenige wissenschaftliche Forschungsarbeiten. Die ZHAW konzentrierte sich daher im

³ <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/>.

⁴ SR 0.211.221.311

Rahmen ihrer Forschungsarbeiten auf das Bundesarchiv sowie auf die Untersuchung der Praxis von drei Kantonen (Bern, Genf und St. Gallen).

In diesem Kapitel werden die Kernpunkte des Berichts der ZHAW zusammengefasst, auf den für eine ausführlichere Analyse verwiesen wird.⁵

2.2 Der Bericht der ZHAW

2.2.1 Auftrag

Die ZHAW wurde insbesondere mit folgenden Aufgaben betraut:

- Beschreibung des sowohl für die Adoptionsverfahren als auch für die Akkreditierung und Beaufsichtigung der privaten Vermittlungsstellen geltenden rechtlichen Rahmens sowie dessen Entwicklung ab 1973;
- Bereitstellung, im Rahmen des Möglichen, von statistischen Daten über die Anzahl und das Profil der in der Schweiz adoptierten Kinder aus Sri Lanka;
- Beschreibung des konkreten Ablaufs der Adoptionsverfahren unter Angabe der Rolle und der Praxis der Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden sowie der Vermittlungsstellen;
- Angaben zur Anzahl der für Sri Lanka im Untersuchungszeitraum akkreditierten Vermittlungsstellen, zur Art der Aufsicht durch die Kantone, zur Anzahl der über sie vermittelten Kinder, zu allfälligen Beschwerden wegen unzulässigen Praktiken gegen sie, zum Bestehen von Zusammenarbeitsvereinbarungen mit Institutionen oder Privatpersonen in Sri Lanka sowie zur allfälligen Ausrichtung von kantonalen Subventionen;
- Erstellung der Kosten eines Adoptionsverfahrens im Untersuchungszeitraum in der Schweiz und in Sri Lanka, mit und ohne akkreditierte Vermittlungsstelle in der Schweiz;
- Feststellung, wann die ersten Hinweise auf Unregelmässigkeiten in den Verfahren erfolgten, wem sie mitgeteilt wurden, wie die beteiligten Behörden darauf reagierten und warum diese Aufdeckungen nicht zu einer sofortigen und vollständigen Aussetzung der Adoptionen aus Sri Lanka führten;
- Ermittlung der damals beanstandeten Praktiken und der involvierten Akteure;
- Klärung des Status der zum Zweck der Adoption in die Schweiz gebrachten Kinder, bei denen es schliesslich nicht zur Adoption kam;
- kritische Analyse der damaligen Reaktion der Schweizer Behörden auf den Skandal.

2.2.2 Publikation

Die ZHAW lieferte ihren Schlussbericht (im Folgenden: Bericht der ZHAW) im Januar 2020 in deutscher Sprache ab. Angesichts des Umfangs des Berichts mit mehr als 250 Seiten verfasste die ZHAW auch eine Zusammenfassung, die ins Französische, Italienische und Englische übersetzt wurde. Der Bericht der ZHAW wurde am 27. Februar 2020⁶ durch das BJ veröffentlicht. Gleichzeitig fand ein Hintergrundgespräch statt, damit die Ergebnisse präsentiert und die Fragen der Medienschaffenden beantwortet werden konnten. Das BJ beschloss mit der Unterstützung der Begleitgruppe, den Bericht der ZHAW nach seiner Fertigstellung zu publizieren, ohne den vollständigen Bericht des Bundesrates abzuwarten, um die Öffentlichkeit für dieses Kapitel der Schweizer Adoptionspraxis zu sensibilisieren und die Kantone

⁵ SABINE BITTER/ANNIKA BANGERTER/NADJA RAMSAUER, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997 – Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 17.4181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz, Januar 2020, DOI 10.21256/zhaw-2382; der Bericht ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

⁶ Der Bericht der ZHAW (d), die Zusammenfassung (f/i/e) und die einschlägige Dokumentation, einschliesslich der Medienmitteilungen der Kantone St. Gallen, Bern, Genf und Solothurn, der KKJPD sowie des Vereins Back to the Roots stehen auf der Website des BJ unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html> zur Verfügung.

bei der Behandlung dieser Frage zu unterstützen. Die Veröffentlichung des Berichts fand breite Beachtung in den Medien. Gleichzeitig wurden auch Berichte von Adoptierten veröffentlicht.⁷

2.2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW

2.2.3.1 Statistiken

Der Bericht der ZHAW enthält Statistiken zu den erteilten Einreisebewilligungen für ausländische Kinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen in der Schweiz aufgenommen wurden, sowie Statistiken zu den Adoptionen, die in der Schweiz für Kinder sri-lankischer Staatsangehörigkeit ausgesprochen wurden.⁸ Gemäss der damals geltenden Gesetzgebung durfte eine Adoption in der Schweiz nur ausgesprochen werden, nachdem ein Kind zwei Jahre bei seinen Pflegeeltern gelebt hatte. Die Statistiken der Migrationsbehörden einerseits und der Adoptionsbehörden andererseits können deshalb nur grob miteinander verglichen werden. Zwischen 1973 und 1997 wurden 950 Einreisebewilligungen erteilt, die meisten zwischen 1980 und 1986 (749). Zum Vergleich: Für alle Länder zusammen wurden zwischen 1970 und 1999 14 408 Einreisebewilligungen für ausländische Kinder zum Zweck der Adoption oder aus anderen Gründen erteilt.

Die Statistiken verzeichnen zwischen 1979⁹ und 1997 881 in der Schweiz ausgesprochene Adoptionen, vor allem in den Kantonen Zürich (201), St. Gallen (85), Aargau (78), Waadt (72) und Bern (66).

2.2.3.2 Rechtlicher Rahmen in der Schweiz

Der Bericht der ZHAW beleuchtet den damaligen rechtlichen Kontext und Rahmen. Die internationalen Adoptionen verzeichneten grundsätzlich ab Mitte der 1970er-Jahre einen Anstieg. Gleichzeitig gingen die inländischen Adoptionen aufgrund der Verbesserung der Rechtsstellung und der sozialen Akzeptanz lediger Mütter und ihrer Kinder in der Schweiz zurück.¹⁰ Mit dem neuen Kindesrecht, das 1978 in Kraft trat, wurde die Rechtsstellung von unehelichen Kindern verbessert.¹¹

Mit der **Revision des Adoptionsrechts von 1973** und der damit eingeführten Volladoption, mit der ein adoptiertes Kind die gleiche Rechtsstellung wie ein leibliches Kind erhielt, wurde der Schutz der adoptierten Kinder grundsätzlich verbessert. Kinder, die im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz gebracht, schliesslich aber nicht adoptiert wurden, hatten jedoch einen prekären Aufenthaltsstatus, da ihnen ohne Adoption die Schweizer Staatsbürgerschaft verwehrt blieb.¹² Die Volladoption bewirkte, dass das frühere Eltern-Kind-Verhältnis beendet wurde, was mit der Einführung und strengen Einhaltung des Adoptionsgeheimnisses einherging. Das Recht, seine Herkunft zu kennen, wurde in der Rechtsprechung erst deutlich später anerkannt und 2003 im Schweizer Recht verankert.¹³

⁷ Eine Liste der Medienberichte steht auf der Website des Vereins Back to the Roots zur Verfügung: <https://backtotheroots.net/medien/medienberichte/>.

⁸ Bericht der ZHAW, Kapitel 2.2, S. 19 ff. und Anhänge.

⁹ Die Daten sind erst ab 1979 verfügbar; vgl. Bericht der ZHAW, S. 23.

¹⁰ Bericht der ZHAW, S. 16 f.

¹¹ Bericht der ZHAW, S. 30.

¹² Bericht der ZHAW, S. 30 f.

¹³ Bericht der ZHAW, S. 26; vgl. auch SANDRO KÖRBER/ HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, S. 1 ff.

Die **Rahmenbedingungen der Adoption**¹⁴ waren in Artikel 264 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB)¹⁵ geregelt. Bei einer gemeinsamen Adoption musste das Ehepaar seit mindestens fünf Jahren verheiratet sein oder beide Ehepartner mindestens 35 Jahre alt sein. Ledige Adoptivpersonen mussten ebenfalls mindestens 35 Jahre alt sein. Die leiblichen Eltern konnten ihre Zustimmung zur Adoption frühestens sechs Wochen nach der Geburt erteilen; von ihrer Zustimmung konnte abgesehen werden, wenn sie unbekannt, urteilsunfähig oder seit langer Zeit ohne bekannten Aufenthalt abwesend waren oder sich der Elternteil nicht ernsthaft um das Kind kümmerte. Ferner konnte eine Adoption erst ausgesprochen werden, wenn das Kind während zwei Jahren bei den künftigen Adoptiveltern gelebt hatte und eine umfassende Untersuchung aller wesentlichen Umstände (insbesondere der Persönlichkeit und der Gesundheit der Adoptiveltern und des -kinds, der Eignung der Adoptiveltern, ihrer wirtschaftlichen Situation und der Entwicklung der Beziehung zwischen ihnen und dem Kind) durchgeführt worden war.

Mit der Verordnung vom 19. Oktober 1977¹⁶ über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) wurde das **einzuhaltende Verfahren** präzisiert und vorgeschrieben, dass die künftigen Adoptiveltern vor der Aufnahme des Kindes auf ihre Eignung geprüft werden mussten und eine Bewilligung für die Aufnahme eines bestimmten, also identifizierbaren Kindes vorliegen musste.¹⁷ Dazu mussten die künftigen Adoptiveltern eine Erklärung des gesetzlichen Vertreters über den Zweck der Unterbringung des Kindes in der Schweiz sowie die Zustimmung der leiblichen Eltern vorlegen und sich verpflichten, für den Unterhalt des Kindes zu sorgen. Aufgrund der zunehmend gemeldeten Probleme und Missbräuche im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen wurden strengere Vorgaben nötig. So sah die revidierte PAVO ab 1989 vor, dass künftige Adoptiveltern einen Bericht über das bisherige Leben des Kindes vorlegen, das Herkunftsland und die Vermittlungsstelle angeben und die Zustimmung der zuständigen Behörde im Herkunftsland des Kindes zur Verbringung zu Pflegeeltern in die Schweiz beschaffen mussten. Die revidierte Verordnung sah aber auch vor, dass die Bewilligung für die Aufnahme eines Kindes vorläufig und für ein im Voraus nicht genau bestimmtes Kind erteilt werden durfte. Die Personalien des Adoptivkindes mussten spätestens bei der Beantragung des Visums bei der Botschaft vorgelegt werden, die die verschiedenen Dokumente des Kindes (Identität, Zustimmungen, Gesundheitszustand) prüfen musste.¹⁸

Mit der Verabschiedung der Verordnung vom 28. März 1973¹⁹ über die Adoptionsvermittlung (VAdoV) wurde die **Vermittlungstätigkeit** zu Adoptionszwecken bewilligungspflichtig und der Aufsicht unterstellt. Wer Kinder aus dem Ausland im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz brachte, benötigte gemäss dieser Verordnung, die am 19. Oktober 1977 ein erstes Mal revidiert wurde, eine Sonderbewilligung und musste Kenntnisse der kulturellen und sozialen Verhältnisse sowie des Adoptionsrechts des Herkunftslandes des Kindes nachweisen und sich zur Wahrung des internationalen Rechts verpflichten. Zudem legte die Verordnung fest, dass das Kind erst nach erfolgter Zustimmung der leiblichen Eltern und einer Eignungsabklärung der künftigen Adoptiveltern platziert werden durfte. Weiter durften Vermittlerinnen und Vermittler gemäss diesem Erlass nur ein massvolles Entgelt für ihre Arbeit verlangen und jegliche Vergütungen an die leiblichen Eltern waren explizit verboten. Die Aufsichtsbehörde (bis 2003 war dies eine kantonale Behörde) konnte einer Vermittlungsperson die Bewilligung entziehen, wenn sich diese nicht an die Vorgaben hielt. Stellte die Aufsichtsbehörde einen

¹⁴ Bericht der ZHAW, S. 27.

¹⁵ SR 210

¹⁶ SR 211.222.338; vor der PAVO war die Aufnahme von Kindern (im Hinblick auf eine Adoption oder nicht) und deren Beaufsichtigung nicht im Bundesrecht geregelt.

¹⁷ Bericht der ZHAW, S. 31.

¹⁸ Bericht der ZHAW, S. 35 f.

¹⁹ AS 1973 628; heute Verordnung über die Adoption (Adoptionsverordnung, AdoV; SR 211.221.36).

Verstoss fest, so musste sie diesen dem EJPD melden, das die Aufsichtsbehörden der anderen Kantone zu informieren hatte. Ausserdem war das EJPD zur Beschwerde gegen die Entscheidung der Kantone berechtigt. Nach der Revision der VAdoV von 1989 war zudem für jedes Land, mit dem die Vermittlungsperson zusammenarbeiten wollte, eine spezifische Bewilligung erforderlich.

Am 1. Januar 1989 ist das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987²⁰ über das **Internationale Privatrecht** (IPRG) in Kraft getreten, dessen Artikel 75–78 die Adoption betreffen. Grundsätzlich musste die Adoption eines Kindes durch eine in der Schweiz wohnhafte Person in der Schweiz ausgesprochen werden und dem Schweizer Recht folgen, das heisst, der Adoption musste ein zweijähriges Pflegeverhältnis bei der künftigen Adoptivfamilie vorangegangen sein. Somit wurden Adoptionen, die im Herkunftsland des Kindes ausgesprochen worden waren, in der Schweiz nicht anerkannt, es sei denn die Adoptiveltern hatten ihren Wohnsitz in diesem Land oder verfügten über dessen Staatsangehörigkeit. Das IPRG übernahm die bereits seit 1973 in diesem Bereich geltenden Regeln.²¹

Erst in den 1990er-Jahren legte die **internationale Gemeinschaft** mit der Verabschiedung insbesondere des Übereinkommens vom 20. November 1989²² über die Rechte des Kindes (KRK), das in der Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten ist, sowie des HAÜ93, das in der Schweiz am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die internationale Adoption fest.

2.2.3.3 Rechtlicher Rahmen in Sri Lanka

In Sri Lanka gab es seit 1976 ein vorgegebenes Verfahren für internationale Adoptionen. Ausländische Paare mussten einen Sozialbericht der Behörden (oder einer akkreditierten Vermittlungsstelle) ihres Herkunftslandes vorlegen, der von der sri-lankischen Vertretung in diesem Land beglaubigt worden war.²³ Anschliessend musste das Dossier beim «Department of Probation and Child Care Services» (*Amt für Bewährung und Kinderfürsorge*) eingereicht werden, das dem Paar ein Kind aus einem staatlichen Heim vorschlagen konnte.²⁴ In der Praxis wurden jedoch die meisten Kinder durch private Vermittlungsstellen vermittelt,²⁵ und die Behörden scheinen nicht in der Lage gewesen zu sein, die gesetzlichen Vorschriften durchzusetzen²⁶. Für das Gerichtsverfahren war die Beiziehung eines Anwalts vor Ort erforderlich.²⁷ Nach der Adoption mussten die Adoptiveltern Sri Lanka während drei Jahren Berichte zustellen.²⁸

Ein von den sri-lankischen Behörden am 3. Juni 1987 nach Ermittlungen zu unrechtmässigen Praktiken verhängter Adoptionsstopp galt bis im Frühling 1988, und hängige Adoptionsgesuche waren davon nicht betroffen.²⁹ Die 1987 eingeleiteten Arbeiten zur Revision des Adoptionsrechts führten zu mehreren Gesetzesänderungen: Ab 1992 waren Zahlungen im Zusam-

²⁰ SR 291

²¹ Vgl. Art. 8a–8c des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1891 betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter (NAG; SR 211.434.1; aufgehoben am 1. Januar 1989 durch das IPRG).

²² SR 0.107

²³ Bericht der ZHAW, S. 128 ff.

²⁴ Bericht der ZHAW, S. 129.

²⁵ Bericht der ZHAW, S. 114.

²⁶ Bericht der ZHAW, S. 67 und 123 ff.

²⁷ Bericht der ZHAW, S. 110.

²⁸ Bericht der ZHAW, S. 130.

²⁹ Bericht der ZHAW, S. 80, 127, 133 und 166.

menhang mit einer Adoption verboten, und internationale Adoptionen waren nur noch für Kinder aus staatlichen Heimen im Rahmen eines Matching-Verfahrens unter der Federführung des Department of Probation and Child Care Services möglich.³⁰ Das HAÜ93 ist in Sri Lanka am 1. Mai 1995 in Kraft getreten.

2.2.3.4 Die Rolle der Kantonsbehörden

Aufgrund des Föderalismus waren die Kantone für die Umsetzung der Gesetze über die Adoption zuständig. Dies hatte zur Folge, dass sich die Verfahren und Praktiken stark unterschieden, wie die Beispiele der Kantone Bern, Genf und St. Gallen zeigen. Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Verfahrensschritte (Sozialbericht, Einreise- und Aufenthaltsbewilligung [unter Vorbehalt der Zustimmung der Bundesbehörde], Aufnahmebewilligung, Pflegekinderaufsicht, Adoptionsentscheid) lagen bei (professionellen oder nicht professionellen) Verwaltungsstrukturen oder bei Justizstrukturen, und gewisse wurden an private Stellen übertragen.³¹ Zudem blieb der genaue Verfahrensablauf lange Zeit kontrovers,³² und bestimmte Aspekte waren in den Gesetzgebungen von Bund und Kantonen nicht klar festgelegt³³. Der Bericht der ZHAW, der auf der Prüfung von Dutzenden konkreter Adoptionsdossiers der Kantonsarchive basiert, stellt auf allen Verfahrensstufen verschiedene Mängel fest: unzureichende oder verzögerte Beurteilung der adoptionswilligen Personen,³⁴ auf fingierte Kinderamen ausgestellte Aufnahmebewilligungen, keine Ernennung eines Vormunds,³⁵ fehlende Beaufsichtigung des Pflegekinderverhältnisses vor der Adoption, fehlende Zustimmung der leiblichen Eltern oder lediglich oberflächliche Prüfung der Dokumente des Kindes.³⁶

2.2.3.5 Die Rolle der Bundesbehörden

Das EJPD erhielt die Entscheide über die Akkreditierung von Adoptionsvermittlungsstellen von den kantonalen Aufsichtsbehörden.³⁷ Seine Aufgabe bestand darin, die übrigen Kantone zu informieren, und gemäss Artikel 24 Absatz 2 VAdoV war es zur Beschwerde gegen die Entscheide der Kantone berechtigt. Es scheint jedoch von diesem Beschwerderecht gegen die für Sri Lanka akkreditierten Schweizer Vermittlerinnen und Vermittler, insbesondere Alice Honegger, nicht Gebrauch gemacht zu haben. Innerhalb des EJPD war das BJ zuständig für die Erarbeitung der Entwürfe für Gesetzesrevisionen im Adoptionsbereich und leitete somit die Arbeit der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» und die verschiedenen Revisionen der Verordnungen des Bundes. Aufgabe des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA)³⁸, das ebenfalls dem EJPD angegliedert war, war es, die Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen zu genehmigen, die von den kantonalen Migrationsbehörden für Kinder im Hinblick auf eine Adoption ausgestellt worden waren.³⁹ Dieses Genehmigungsverfahren auf Stufe Bund hatte zum Ziel, eine schweizweit kohärente Ausländerpolitik und eine einheitliche Anwendung des Gesetzes und der ausländerrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Aufgrund seiner Aufsichtsfunktion in diesem Bereich erliess das BFA auch Weisungen und Kreisschreiben zuhan-

³⁰ Bericht der ZHAW, S. 127 und 133.

³¹ Bericht der ZHAW, S. 50.

³² Bericht der ZHAW, S. 53.

³³ Insbesondere die Methoden und Kriterien für die Abklärung der adoptionswilligen Personen; vgl. Bericht der ZHAW, S. 170 ff.

³⁴ Bericht der ZHAW, S. 169 ff.

³⁵ Bericht der ZHAW, S. 189 f., mit Verweis auf ein Kreisschreiben vom 21.12.1988 des Bundesrates an die Vormundschaftsbehörden, mit der Aufforderung, einen unabhängigen Vormund zu ernennen.

³⁶ Bericht der ZHAW, Kapitel 6, S. 214 ff.

³⁷ Bericht der ZHAW, S. 142 f.

³⁸ Bis 1979: Eidgenössische Fremdenpolizei; von 1980 bis 2003: Bundesamt für Ausländerfragen; heute: Staatssekretariat für Migration (SEM).

³⁹ Bericht der ZHAW, S. 142.

den der kantonalen Behörden und der Schweizer Vertretungen im Ausland. Seine Zuständigkeit beschränkte sich jedoch auf Erwägungen zur Migrationsgesetzgebung.⁴⁰ Die Entwicklung der Praxis des BFA im Zusammenhang mit der Verwendung von fingierten Personalien und provisorischen Bewilligungen entgegen den Vorschriften der PAVO ist im Bericht der ZHAW kritisch dargestellt.⁴¹

Die Schweizer Vertretung in Colombo⁴², die dem EDA angegliedert ist, stand an vorderster Front und liess dem BFA ab Mitte der 1970er-Jahre Informationen (Zeitungsartikel, Kopien der sri-lankischen Gesetzgebung) zum Thema Adoption zukommen.⁴³ Die Schweizer Vertretung stellte gestützt auf die Ermächtigung des BFA auch die Visa für die Einreise in die Schweiz aus.⁴⁴ Zudem informierte sie die Schweizer Eltern bis zu einem gewissen Grad über die erforderlichen Schritte vor Ort und unterstützte sie dabei.

2.2.3.6 Die Rolle der Vermittlungsstellen

Da keine direkte Zusammenarbeit zwischen den Schweizer und den sri-lankischen Behörden bestand, kam der Rolle der Vermittlungsstellen im Adoptionsverfahren zentrale Bedeutung zu. In der VAdoV war die Vermittlungstätigkeit wie folgt definiert (Art. 2): «Als Vermittlung gilt der Nachweis der Gelegenheit, ein unmündiges Kind zu adoptieren oder adoptieren zu lassen, und gegebenenfalls dessen Unterbringung bei Pflegeeltern zur späteren Adoption». Es gilt zwischen zwei Kategorien von Vermittlungsstellen zu unterscheiden: den schweizerischen und den sri-lankischen. Für Personen und private Organisationen in der Schweiz bestand eine Bewilligungspflicht und sie unterstanden der Aufsicht durch die kantonalen Behörden. Im betrachteten Zeitraum waren drei Vermittlungsstellen in Sri Lanka aktiv: Alice Honegger (Kanton St. Gallen), Terre des Hommes (Kanton Waadt) und das Bureau genevois d'adoption (BGA; Kanton Genf). Obwohl keine genauen Statistiken zu diesem Thema vorliegen, geht aus dem Bericht der ZHAW hervor, dass wahrscheinlich weniger als die Hälfte der Adoptionen aus Sri Lanka über eine dieser drei Vermittlungsstellen (hauptsächlich über Alice Honegger) erfolgte.⁴⁵ Die Rolle von Terre des Hommes und des BGA war von marginaler Bedeutung: Terre des Hommes stellte seine Aktivitäten in Sri Lanka rasch ein und das BGA ermöglichte jährlich nur sehr wenige Adoptionen, bei denen es das Schwergewicht auf die Vorbereitung der Adoptiveltern legte.⁴⁶ Trotzdem verweist der Bericht der ZHAW auf eine Reihe von Schwachstellen bei den Tätigkeiten dieser beiden Vermittlungsstellen und ihren Verbindungen zu Sri Lanka, die weiter untersucht werden sollten. Das Gleiche gilt für die Aufsicht, die damals durch die betroffenen Kantone ausgeübt wurde. Der Bericht der ZHAW befasst sich ausführlich⁴⁷ mit Alice Honegger, der Schlüsselfigur in der Schweiz im Zusammenhang mit Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka. Der Bericht geht auf ihre dubiosen Arbeitsmethoden, ihre Verbindungen zu Kinderhandelsnetzen in Sri Lanka und ihren Einfluss auf die Adoptionsverfahren der damaligen Zeit ein. Der Bericht der ZHAW kritisiert in diesem Zusammenhang die Nachsicht der Schweizer Behörden, die Alice Honegger ihre Bewilligung dauerhaft hätten entziehen können und müssen.⁴⁸ Schliesslich erwähnt der Bericht der ZHAW eine weitere

⁴⁰ Bericht der ZHAW, S. 172.

⁴¹ Bericht der ZHAW, S. 176 ff.; nach einer Verschärfung der Praxis im Jahr 1983 kam es nach einer Intervention von Alice Honegger und Nationalrat Edgar Oehler ab dem Sommer 1984 erneut zu einer Lockerung, mit der Möglichkeit, die Personalien des adoptierten Kindes zum Zeitpunkt der Beantragung der Visumerteilung per Telex aus Sri Lanka zu schicken.

⁴² Vor 1980 handelte es sich um eine Konsularagentur und nach 1980 um eine Botschaft; vgl. Bericht der ZHAW, S. 139.

⁴³ Bericht der ZHAW, S. 150.

⁴⁴ Bericht der ZHAW, S. 54.

⁴⁵ Bericht der ZHAW, S. 98 f.

⁴⁶ Terre des Hommes prägte jedoch ab den 1960er-Jahren generell die Praxis und Entwicklung der internationalen Adoption in der Schweiz; vgl. Bericht der ZHAW, S. 85.

⁴⁷ Bericht der ZHAW, insbesondere Kapitel 4.2.1 und 4.2.2.

⁴⁸ Die Aufsichtsbehörde des Kantons St. Gallen entzog ihr die Bewilligung für die Vermittlungstätigkeit zwischen Mai und November 1982 vorübergehend; vgl. Bericht der ZHAW, S. 69 ff.

Person in der Schweiz, Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn⁴⁹, die in Adoptionen aus Sri Lanka involviert war, aber nach Ansicht der Behörden nicht der Bewilligungspflicht gemäss VAdoV unterstand. Der Bericht der ZHAW weist in diesem Zusammenhang auf die Probleme der unklaren Definition der Vermittlungstätigkeit hin.

Die andere Kategorie von Vermittlungsstellen setzte sich aus verschiedenen Personen zusammen, die vor Ort in Sri Lanka aktiv waren und von den Schweizer Ehepaaren direkt kontaktiert wurden, ohne eine Person oder Stelle in der Schweiz einzubeziehen. Es bestand keine rechtliche Verpflichtung, mit einer in der Schweiz akkreditierten Vermittlungsstelle zusammenzuarbeiten,⁵⁰ was damals von Fachleuten kritisiert wurde⁵¹. Der Bericht der ZHAW befasst sich insbesondere mit der Tätigkeit von Dawn de Silva, die an vielen Adoptionsverfahren in der Schweiz beteiligt war.⁵² Sie schien das Schweizer System gut gekannt zu haben, denn sie erteilte genaue Angaben zum Vorgehen, den Preisen und den nach Sri Lanka mitzubringenden Geschenken. Dabei verpflichtete sie die Adoptiveltern zu absoluter Geheimhaltung über alles. Im Januar 1987 wurde sie von der sri-lankischen Polizei wegen des Verdachts, in ihrem Hotel eine «Baby-Farm» zu führen, festgenommen. Es ist nicht bekannt, ob sie von der sri-lankischen Justiz jemals verurteilt wurde. Sie schien auf jeden Fall über sehr guten Rückhalt in Regierungskreisen verfügt zu haben.⁵³ Es ist generell nicht klar, ob und gegebenenfalls wie die in Sri Lanka tätigen Vermittlungsstellen von den lokalen Behörden beaufsichtigt wurden. Mehrere dieser Vermittlungsstellen hatten direkte Kontakte zu Spitälern und Kinderheimen.⁵⁴

2.2.3.7 Hinweise auf rechtswidrige Praktiken und die Reaktion der Schweizer Behörden

Ab 1981 stellte die Schweizer Botschaft in Colombo dem BFA regelmässig Zeitungsartikel über die rechtswidrigen Praktiken im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen zu.⁵⁵ Gemäss der sri-lankischen Presse fand 1981 bei weniger als zehn Prozent der 800 an Ausländerinnen und Ausländer vermittelten Kinder eine Adoption unter regulären Bedingungen statt. Der Sozialminister Asoka Karunaratne räumte in einem Gespräch mit einer Zeitung ein, dass die sri-lankischen Gesetze unzureichend seien, um Kinderhandel zu unterbinden.⁵⁶

Die Informationen der sri-lankischen Zeitungen wurden auch von den Schweizer Zeitungen aufgegriffen und mit Berichten von Schweizer Ehepaaren ergänzt (vgl. den Artikel im Tages-Anzeiger vom 10. Mai 1982 oder in der Schweizer Illustrierten vom 24. Mai 1982). Auf der Grundlage insbesondere dieser Artikel sowie verschiedener anderer Archivquellen und der Bestätigung all dessen durch heutige Erkenntnisse der Adoptierten bei der Herkunftssuche präsentiert der Bericht der ZHAW eine Bestandesaufnahme, die die rechtswidrigen Praktiken der damaligen Zeit vor Augen führt: fehlende oder gefälschte Daten in den Dokumenten der Kinder;⁵⁷ kommerzielle Praktiken der Vermittlungsstellen und exorbitante Preise;⁵⁸ «Baby-Farmen», die insbesondere von Anwälten geführt wurden;⁵⁹ Ausbeutung armer Frauen, die ihre

⁴⁹ Ebenfalls bekannt unter dem Namen Ries Koran; Bericht der ZHAW, S. 106.

⁵⁰ Diese Verpflichtung gibt es auch in der geltenden Gesetzgebung nicht.

⁵¹ Bericht der ZHAW, S. 99, wo auf den Bericht vom 23.07.1986 der Arbeitsgruppe «DrittWelt-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz verwiesen wird.

⁵² Bericht der ZHAW, S. 102 ff.

⁵³ Bericht der ZHAW, S. 105.

⁵⁴ Bericht der ZHAW, S. 113 ff.

⁵⁵ Bericht der ZHAW, S. 67, 153 und 197 ff.

⁵⁶ Bericht der ZHAW, S. 67.

⁵⁷ Bericht der ZHAW, S. 202 ff.

⁵⁸ Bericht der ZHAW, S. 195 f.

⁵⁹ Bericht der ZHAW, S. 122.

Babys verkauften, gezielt geschwängert oder über die Adoptionsabsichten getäuscht wurden;⁶⁰ Korruption; und den Beizug von «acting mothers» (Frauen, die bezahlt wurden, um sich vor Gericht als leibliche Mutter auszugeben und der Adoption zuzustimmen)⁶¹.

Nach der Zustellung der Artikel aus Sri Lanka wurde im BFA Ende Dezember 1981 eine erste Massnahme ergriffen. Ab diesem Datum beinhaltete die Ermächtigung für die Ausstellung eines Visums, die vom BFA für jeden Fall an die Schweizer Vertretung in Colombo geschickt wurde, eine zusätzliche Bedingung: Bei jedem einzelnen Dossier musste bestätigt werden, dass kein Kinderhandel vorliegt.⁶² Im Frühling 1982 fand zwischen dem BFA und der Botschaft ein Schriftwechsel statt, um zu klären, wer verantwortlich war und wie eine solche Überprüfung durchgeführt werden sollte: Während das BFA erwartete, dass sich die Botschaft darum kümmerte, liess diese verlauten, sie sei angesichts der grossen Anzahl an Dossiers und der Komplexität solcher Abklärungen nicht in der Lage, diese vorzunehmen. Der Schriftwechsel scheint jedoch nicht zu einem konkreten Ergebnis geführt zu haben. Eine weitere Massnahme, die im Mai 1982 ergriffen wurde, sah vor, dass alle Gesuche für Sri Lanka dem stellvertretenden Direktor des BFA unterbreitet werden mussten. Gleichzeitig entzog die Aufsichtsbehörde des Kantons St. Gallen Alice Honegger vorübergehend ihre Bewilligung für die Vermittlungstätigkeit. Nach Berichten und Informationen der sri-lankischen Behörden, der Schweizer Vertretung in Sri Lanka sowie von Adoptiveltern, die Alice Honegger entlasteten, wurde ihr im Oktober 1982 erneut eine Bewilligung ausgestellt.⁶³ Angesichts der Kritik aus fachlichen und privaten Kreisen wurde 1984 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich generell mit der Problematik der Adoption von Kindern aus der «Dritten Welt» befassen und eine Revision der Verordnungen des Bundes in diesem Bereich vorschlagen sollte. Die Arbeitsgruppe des BJ lieferte ihren Bericht am 23. Juli 1986 ab, und die PAVO und die VAdoV wurden 1989 revidiert (vgl. 2.2.3.2 oben).

Ein Schriftwechsel von 1987 zwischen dem BFA und der Schweizer Botschaft in Colombo zeigt, dass die Frage der vertieften Überprüfung der Adoptionsdossiers nach wie vor nicht geklärt war. Die Botschaft schien zu einer pragmatischen und resignierten Haltung übergegangen zu sein und liess verlauten, dass es gegenüber den Schweizer Adoptiveltern nicht zumutbar sei, das Visum abzulehnen, da die Adoption in Sri Lanka bereits ausgesprochen worden sei und die Adoptiveltern über ein Schreiben des BFA verfügten, das ihnen die Ausstellung eines Visums zusichere.⁶⁴ Nach weiteren Artikeln in den sri-lankischen Medien im Jahr 1987 über die «Baby-Farmen» verhängte die sri-lankische Regierung einen Stopp für neue internationale Adoptionsverfahren.⁶⁵ Obwohl der Adoptionsstopp bereits im Frühling 1988 wieder aufgehoben wurde, lässt sich in den Statistiken ab 1987 ein abrupter Rückgang der Bewilligungen zur Einreise in die Schweiz erkennen: Während in den Vorjahren jedes Jahr rund hundert Einreisebewilligungen ausgestellt wurden, belief sich deren Zahl danach im Durchschnitt auf etwa fünfzehn und ab 1994 auf weniger als fünf. Diese drastische Abnahme fand in einer Zeit statt, in der in der Schweiz (vgl. 2.2.3.2 und 2.2.3.5 oben) und in Sri Lanka (vgl. 2.2.3.3 oben) verschiedene Gesetzesreformen stattfanden. Der Bericht der ZHAW äussert sich jedoch nicht zu einem allfälligen Kausalzusammenhang oder zu anderen Gründen, die diesen Rückgang erklären könnten.

⁶⁰ Bericht der ZHAW, S. 200.

⁶¹ Bericht der ZHAW, S. 132 und 201.

⁶² Vgl. Bericht der ZHAW, S. 153 f.

⁶³ Bericht der ZHAW, S. 161 f.

⁶⁴ Bericht der ZHAW, S. 165.

⁶⁵ Bericht der ZHAW, S. 122 und 166; der Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services räumte in einem Interview ein, dass er nicht in der Lage sei, diesen Praktiken ein Ende zu setzen.

Die Frage des Kinderhandelsskandals wurde auch in der Fragestunde vom 14. Juni 1982 im Nationalrat mit einer Frage von Nationalrätin Alma Bacciarini («Neugeborenenhandel in Sri Lanka und Taiwan») aufgegriffen.⁶⁶ In seiner Antwort hielt der Bundesrat fest, dass von Kinderhandel keine Rede sein könne, denn die Kinder würden den Adoptiveltern stets per gerichtlichem und nach sri-lankischem Recht formell geltendem Adoptionsentscheid zugesprochen und mit gültigen Papieren einreisen. Er räumte jedoch ein, dass es aufgrund von Informationen der Schweizer Vertretung nicht auszuschliessen sei, dass die Arbeitsweise der einheimischen Vermittler fragwürdig sei. Diese Haltung der Schweizer Behörden ist in verschiedenen Archivunterlagen zu erkennen: Die Schweizer Behörden anerkannten einen Teil der Probleme, machten aber geltend, über keine stichhaltigen Beweise zu verfügen, um weitere Schritte zu unternehmen; sie könnten sich nicht auf Zeitungsartikel stützen, während in Sri Lanka von offizieller Seite versichert würde, dass die Verfahren rechtmässig seien. Denn auch wenn am Anfang eine rechtswidrige Handlung wie eine Kindesentführung stand, konnte das Adoptionsverfahren anschliessend alle Aspekte der Rechtmässigkeit erfüllen (z. B. über den Beizug einer «acting mother»), wodurch die rechtswidrige Handlung schwierig zu erkennen war.

2.2.3.8 Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW

Der Bericht der ZHAW kommt zum Schluss, dass die Verfahren für die Adoption von Kindern aus Sri Lanka im Untersuchungszeitraum von zahlreichen Missbräuchen und Verfehlungen durchzogen waren. In Sri Lanka entwickelte sich ein Netz aus Anwälten und Vermittlern, die dubiose oder gar rechtswidrige Methoden einsetzten, um der Nachfrage europäischer Ehepaare nach Adoptivkindern nachzukommen. Diesen sehr lukrativen Tätigkeiten wurden von den sri-lankischen Behörden, die mehrmals erfolglos versuchten, den Adoptionen ein Ende zu setzen, kaum Grenzen gesetzt. Die Schweizer Behörden, die ab 1981 durch Presseartikel und Informationen der Schweizer Vertretung in Colombo informiert waren, beabsichtigten offenbar nicht, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka zu stoppen, da sie ihrer Ansicht nach nicht über ausreichende Beweise verfügten. Es wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, wie der vorübergehende Entzug der Bewilligung von Alice Honegger, der Erlass von Weisungen oder die Revision der (ausländer- und zivilrechtlichen) Verordnungen des Bundes, aber diese reichten ganz klar nicht aus, um die aufgedeckten Probleme einzudämmen. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten aufgrund des Föderalismus trug zweifelsohne zur festgestellten Ineffizienz bei, da sich jede Behörde auf die Grenzen ihrer Zuständigkeiten berief. Der Bericht der ZHAW gelangt weiter zum Schluss, dass die historische Aufarbeitung dieses Themas und generell die Forschung zur Geschichte der internationalen Adoption in der Schweiz weitergeführt werden sollten.

2.3 Reaktion und Stellungnahme von Back to the Roots

Der Verein Back to the Roots⁶⁷, der adoptierte Personen aus Sri Lanka vertritt, wurde am 24. Februar 2018 von Sarah Ramani Ineichen (Präsidentin des Vereins), Sakuntula Küttel und Olivia Ramya Tanner gegründet. Alle drei wurden aus Sri Lanka in die Schweiz adoptiert und unternahmen Schritte, um nach ihren Wurzeln zu suchen, bis heute jedoch erfolglos. Back to the Roots will die Öffentlichkeit, die Politik und die Behörden für die Probleme der Vergangenheit sensibilisieren und aus Sri Lanka adoptierte Personen bei der Herkunftssuche unterstützen. Der Verein setzt sich dafür ein, dass die Adoptierten bei der historischen Aufarbeitung und der Revision des aktuellen Systems angehört werden.

⁶⁶ Bericht der ZHAW, S. 72 und 198.

⁶⁷ <https://backtotheroots.net>.

Back to the Roots begrüßte die Veröffentlichung des Berichts der ZHAW als einen ersten wichtigen Schritt, der zeige, dass die Behörden allmählich ihre Verantwortung wahrnehmen würden.⁶⁸ Der Verein unterbreitete dem Bundesrat und den Kantonen eine Reihe von konkreten Forderungen:

- 1. Die vergangene Adoptionspraxis wird in der ganzen Schweiz aufgearbeitet. Die mit dem Bericht der ZHAW begonnene Arbeit muss auf alle Kantone und alle Vermittlungsstellen ausgeweitet werden. Die Aufarbeitung ist zukünftig von einer unabhängigen Expertenkommission zu überwachen.*
- 2. Identifiziertes Unrecht wird öffentlich anerkannt und eine Wiedergutmachung garantiert, sowohl vom Bund als auch von den Kantonen.*
- 3. Das geltende Adoptionsrecht und die heutigen Verfahren werden überprüft. Die Auswirkungen von Adoption an sich auf die betroffenen Kinder und ihre leiblichen Eltern soll wissenschaftlich besser untersucht werden. In allen Verfahren und Rechtsgrundlagen muss das Kindeswohl im Zentrum stehen.*
- 4. Die Adoptierten werden bei der Herkunftssuche in der Schweiz und in Sri Lanka unterstützt. Die Adoptionsdokumente in der Schweiz sind für die Betroffenen besser zugänglich zu machen. Für Nachforschungen in Sri Lanka sind vertrauenswürdige Suchdienste zu engagieren. Die Herkunftssuche muss für die Adoptierten kostenlos sein. Die Betroffenen sind im Prozess der Herkunftssuche durch eine unabhängige Fachstelle zu unterstützen und psychologisch zu begleiten.*
- 5. Mütter in Sri Lanka werden auf der Suche nach ihren Kindern unterstützt. Die Adoptierten wurden von ihren biologischen Müttern in Sri Lanka aufgrund von massivem gesellschaftlichem oder wirtschaftlichem Druck weggegeben. In einigen Fällen wurden die Kinder gestohlen oder von einem organisierten Netzwerk verschwunden gelassen. Die Mütter wurden nicht genügend gegen Ausbeutung geschützt. Sie müssen über die Geschehnisse aufgeklärt werden und von den Möglichkeiten erfahren, ihre Kinder wiederzufinden. Für die Adoptierten und suchende Mütter sind DNA-Tests bereitzustellen. Für viele sind DNA-Tests die einzige Möglichkeit, Familienangehörige zu finden.*

2.4 Reaktion und Stellungnahme der Kantone

In ihrer Stellungnahme vom 27. Februar 2020⁶⁹ anerkannte die KKJPD, dass der Bericht der ZHAW Mängel in den Adoptionsverfahren und -praktiken aufzeige. Zudem anerkannte sie die gravierenden Konsequenzen, die sich daraus für die Adoptierten ergeben, und hielt fest, dass sich die Unregelmässigkeiten über alle Ebenen der Verwaltung erstreckten, was eher auf eine falsche Einschätzung im Einzelfall als auf das föderalistische System zurückzuführen sei. Die KKJPD kündigte an, dass sie zusammen mit den Adoptierten prüfen wolle, wie diese von den Kantonen unterstützt werden können, und gab bekannt, zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Betroffenen, Kantonen und Bund einzusetzen (vgl. Ziff. 3.8 unten). An ihrer Sitzung vom 31. Januar 2020 empfahl der Vorstand der KKJPD den Kantonen bereits, den Zugang zu den Dokumenten und Informationen so einfach wie möglich zu gestalten, auf Gebühren für die Behandlung von Gesuchen um Herkunftssu-

⁶⁸ Medienmitteilung vom 27.02.2020, abrufbar unter: <https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2020/02/MM-BTTR-Reaktion-ZHAW-Bericht-d-1.pdf>.

⁶⁹ Die Stellungnahme der KKJPD ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/ille-gale-adoptionen/stgn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf>.

che zu verzichten und wenn möglich eine unabhängige Stelle als Anlaufstelle für die Adoptierten zu bezeichnen. Weitere Massnahmen würden geprüft und unter Einbezug der Betroffenen und der verschiedenen beteiligten Behörden umgesetzt werden.

Der Kanton St. Gallen anerkannte in seiner Medienmitteilung vom 27. Februar 2020⁷⁰, dass die St. Galler Behörden – wie bereits im Bericht vom Januar 2019⁷¹ dargelegt – ihre Aufsichtsfunktion in Bezug auf die Vermittlungstätigkeiten von Alice Honegger strenger hätten wahrnehmen müssen. In der Zwischenzeit seien alle Akten der ehemaligen Vermittlungsstelle in das Staatsarchiv überführt worden, was es dem Kanton St. Gallen nun ermögliche, ein Projekt zur vollständigen Untersuchung aller Adoptionen und Pflegeverhältnisse von Kindern aus Sri Lanka im Zeitraum von 1973 bis 1997 zu starten. Zudem verzichte der Kanton St. Gallen auf die Erhebung von Gebühren für Beratungen zur Herkunftssuche und habe den Verein Back to the Roots mit einer Spende von 20 000 Franken unterstützt.

In seiner Medienmitteilung vom 27. Februar 2020⁷² hielt der Staatsrat des Kantons Genf fest, dass er die Betroffenen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützen werde und eine Ad-hoc-Gruppe beauftragt habe, allfällige Hindernisse bei der Suche aus dem Weg zu räumen und die Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten kantonalen Stellen sicherzustellen. Weiter gibt der Staatsrat bekannt, dass er externe Expertinnen und Experten mit der historischen Aufarbeitung der Situation im Kanton Genf beauftragen wird, sofern der Bund keine nationale Studie zu diesem Thema lanciert.

In seiner Meldung vom 27. Februar 2020⁷³ teilte der Kanton Bern mit, dass er angesichts der im Bericht der ZHAW aufgedeckten bestürzenden Tatsachen den Betroffenen bei der Suche nach ihren Wurzeln in Sri Lanka helfen will und in diesen Fällen auf Erhebung von Gebühren verzichtet.

In seiner Medienmitteilung vom 27. Februar 2020⁷⁴ äusserte der Regierungsrat des Kantons Solothurn seine Betroffenheit über die Ergebnisse des historischen Berichts und ging davon aus, dass es im Kanton Solothurn ebenfalls unrechtmässige Adoptionsfälle gegeben habe, auch wenn dieser im Rahmen dieser Studie nicht untersucht worden sei. Personen, die im Untersuchungszeitraum aus Sri Lanka adoptiert wurden, könnten daher auf unbürokratische Unterstützung bei der Suche nach ihrer Herkunft zählen. Weiter teilte der Regierungsrat mit, den Verein Back to the Roots 2019 mit einer Spende von 7000 Franken unterstützt zu haben.

Auch andere Kantone unterstützten 2019 die Tätigkeiten von Back to the Roots.⁷⁵

2.5 Bedarf an historischer Forschung und Perspektiven

Der Bericht der ZHAW weist in seinen Schlussfolgerungen darauf hin, dass zum Thema der internationalen Adoption in der Schweiz weiterer Forschungsbedarf besteht. Zum einen

⁷⁰ Die Stellungnahme des Kantons St. Gallen ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/illlegale-adoptionen/stgn-kkipd-ber-zhaw-d.pdf>.

⁷¹ Dieser Bericht wurde im Auftrag des Amtes für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen erstellt. Er ist auf der Website dieses Amtes abrufbar unter: <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheitssoziales/familie/adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20-%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf>.

⁷² Die Stellungnahme des Kantons Genf ist auf der Website des Kantons abrufbar unter: <https://www.ge.ch/document/adoption-enfants-provenance-du-sri-lanka-annees-80>.

⁷³ Die Stellungnahme des Kantons Bern kann auf der Website des Kantons abrufbar unter: https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/organisation/kja/aktuell_meldungNeu.html/jgk/de/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226_1635_publication_der_historischenanalysebetreffenddas-postulatruiz1741.

⁷⁴ Die Stellungnahme des Kantons Solothurn ist auf der Website des Kantons abrufbar unter: [https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmässigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad](https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmässigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad).

⁷⁵ Die Unterstützung erfolgte in der Regel über die Lotteriefonds (Swisslos); vgl. <https://backtotheroots.net/ueber-uns/finanzierung/>.

gehe es darum, in allen Kantonen eine umfassende Aufarbeitung durchzuführen, um ein vollständiges Bild des Systems der internationalen Adoption in der Schweiz vor der Ratifikation des Haager Übereinkommens im Jahr 2003 zu erhalten. Zum anderen sollte die Forschung auf andere Herkunftsländer als Sri Lanka ausgedehnt werden. So zeigen die Statistiken, dass in den 1980er-Jahren viele Kinder aus Indien und Lateinamerika (insbesondere Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru) adoptiert wurden. Ein Blick über die Schweizer Grenzen hinaus wäre ebenfalls hilfreich: Auch andere Länder, wie die Niederlande⁷⁶ oder Chile⁷⁷, befassen sich zurzeit mit der Geschichte und den vergangenen Skandalen im Bereich der internationalen Adoption.

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 76 «Fürsorge und Zwang» («NFP 76») wurde am 2. November 2020 ein wissenschaftlicher Bericht für eine Recherche zu Fürsorge und Zwang im Adoptions- und Pflegekinderwesen publiziert.⁷⁸ Der Bericht legt den aktuellen Forschungs- und Quellenstand dar und dokumentiert die Forschungslücken in diesem Bereich, insbesondere zum Verhältnis zwischen binnenschweizerischen und internationalen Adoptionen, sowie die Entwicklung und die Kontrollprobleme im System der internationalen Adoption. Die Leitungsgruppe des NFP 76 wird gestützt auf die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten über die Beauftragung von Vertiefungsstudien zu diesem Thema entscheiden.

Die Forschenden haben zudem jederzeit die Möglichkeit, beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF)⁷⁹ Forschungsprojekte zu spezifischen Themen einzureichen, was angesichts der Forschungslücken im Bereich der internationalen Adoption zu begrüssen wäre.

Interessierte Kreise können nach der Eröffnung einer neuen Prüfrunde einen Themenvorschlag für ein neues nationales Forschungsprogramm einreichen. Die Auswahl des Themas, die dem Bundesrat obliegt, erfolgt nach einem Bottom-up-Prozess.⁸⁰

2.6 Andere aktuelle Rechtsfragen

2.6.1 Zugang zu den Dokumenten und Herkunftssuche

Der Zugang zu den Dokumenten in den Archiven der Schweizer Behörden ist im Allgemeinen der Ausgangspunkt für jede Suche nach der Herkunft einer adoptierten Person. Der Bericht der ZHAW hält fest, dass in den Archiven generell wenige Unterlagen zu den Adoptionsvorkehrungen in Sri Lanka im konkreten Fall vorhanden sind. Er weist darauf hin, dass die Verteilung der relevanten Dokumente auf die Archive von Gemeinden, Kantonen und Bund ein zusätzliches Hindernis für die historische Aufarbeitung und für die Adoptierten auf Herkunftssuche darstellt. Auf diesen Punkt wird unter Ziffer 3 näher eingegangen. Eine andere Schwierigkeit besteht darin, dass häufig nur Privatpersonen (Vermittlungsstellen ebenso wie Adoptiveltern) oder ausländische Behörden über Unterlagen verfügen und es nicht möglich (oder je nach Fall sehr schwierig) ist, diese von ihnen zu erhalten, wenn sie eine Herausgabe verweigern.

⁷⁶ Eine unabhängige Kommission wurde beauftragt, einen Bericht über die internationalen Adoptionen in der Vergangenheit zu erstellen und sich dabei in einer ersten Phase auf Brasilien, Kolumbien, Indonesien, Sri Lanka und Bangladesch zu konzentrieren; vgl. <https://www.com-mitteinvestigatingintercountryadoption.nl/>.

⁷⁷ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112>.

⁷⁸ <https://www.bfh.ch/soziale-arbeit/de/aktuell/news/2020/nfp-76-fremdplatzierung-forschungsstand/>.

⁷⁹ <http://www.snf.ch>.

⁸⁰ Das Verfahren ist hier beschrieben: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/forschung-und-innovation/forschung-und-innovation-in-der-schweiz/foerderungsinstrumente/nationale-forschungsprogramme-nfp.html#1271623339>.

2.6.2 Strafrechtliche Implikationen

Der Bericht der ZHAW verweist auf viele potenziell kriminelle Machenschaften: Entführung von Babys, unter Druck erwirkte Zustimmungen zur Adoption, Korruption von Beamten und Richtern. Es gibt jedoch nur wenige Hinweise auf allfällige strafrechtliche Verurteilungen dieser Taten in Sri Lanka – es seien zwar Ermittlungen aufgenommen worden, die jedoch nicht zielführend waren.⁸¹ Der Bericht der ZHAW erwähnt auch einen Bericht der sri-lankischen Behörden, dessen genauer Inhalt jedoch nicht bekannt ist.⁸² In diesem Bericht wurde eingeräumt, dass illegale Handlungen stattfanden, aber aufgrund von Gesetzeslücken keine strafrechtliche Verurteilung ausgesprochen wurde. In der Schweiz, so der Bericht der ZHAW, wurde gegen die Vermittlerin Alice Honegger, die von den St. Galler Behörden akkreditiert war, ein Verfahren eröffnet, das jedoch nur zum vorübergehenden Entzug der Akkreditierung während einiger Monate im Jahr 1982 führte⁸³ und keine strafrechtlichen Folgen hatte.

In diesem Zusammenhang ist auf mehrere möglicherweise relevante Verbesserungen des Schweizer Strafrechts hinzuweisen, die erst nach dem Untersuchungszeitraum erfolgten. So zählen beispielsweise die aktive Bestechung von fremden Amtsträgern erst seit dem 1. Mai 2000 und die passive Bestechung erst seit dem 1. Juli 2006 zu den Bestechungsstraftatbeständen (Neunzehnter Titel des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB]⁸⁴). Ausserdem sieht die Schweizer Gesetzgebung erst seit 2003 Straftaten im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen vor, die im Bundesgesetz vom 22. Juni 2001⁸⁵ zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) verankert sind: die Aufnahme ohne Bewilligung und Widerhandlung gegen Auflagen (Art. 22), das Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile (Art. 23) und Kinderhandel zum Zweck der Adoption (Art. 24). Aufgrund des Rückwirkungsverbots im Strafrecht sind diese Strafbestimmungen erst für Taten anwendbar, die nach deren Inkrafttreten ausgeübt worden sind. Zuvor konnten nur allgemeinere Straftaten in Betracht gezogen werden, insbesondere die Urkundenfälschung (Elfter Titel des StGB) oder die Entführung (Art. 183 oder 220 StGB). Menschenhandel nach Art. 182 StGB steht in Verbindung mit dem Kriterium der Ausbeutung⁸⁶ des Opfers, was bei Adoptionen im Allgemeinen nicht der Fall ist.

Bei diesen theoretisch in Frage kommenden Tatbeständen wäre allerdings für jeden Einzelfall die Anwendbarkeit des StGB bzw. die Zuständigkeit der Schweizer Strafverfolgungsbehörden genauer zu prüfen (vgl. Art. 3 ff. StGB). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das strafrechtlich relevante Verhalten grösstenteils *in Sri Lanka* abgespielt hat (bspw. Urkundenfälschungen nach Art. 251 ff. StGB oder Entziehen von Minderjährigen nach Art. 220, 1. Tatvariante StGB). Die Strafverfolgung dieser Taten läge primär in der Zuständigkeit Sri Lankas und müsste nach sri-lankischem Recht erfolgen. Das StGB ist zwar unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Auslandstaten anwendbar (vgl. nach geltendem Recht v. a. Art. 5–7 StGB). Allerdings ist fraglich, ob diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt waren bzw. müsste dies anhand eines konkreten Einzelfalls und gestützt auf die damals geltenden Regeln beurteilt werden.

Bezüglich einer Entführung (Art. 183 StGB) oder Weigerung, eine minderjährige Person dem Inhaber des Aufenthaltsbestimmungsrechts zurückzugeben bzw. herauszugeben (Art. 220, 2. Tatvariante StGB), wäre beim Verbringen eines Kindes von Sri Lanka in die Schweiz ein

⁸¹ Bericht der ZHAW, S. 111 und 200 f.

⁸² Bericht der ZHAW, S. 126 f. und 133

⁸³ Bericht der ZHAW, S. 96 ff.

⁸⁴ SR 311.0

⁸⁵ SR 211.221.31

⁸⁶ Der frühere Art. 196 StGB sah lediglich die sexuelle Ausbeutung vor; seit der am 1.12.2006 in Kraft getretenen Revision umfasst der neue Art. 182 StGB die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft des Opfers und die Entnahme eines Körperorgans.

Begehungsort in der Schweiz und damit die Anwendbarkeit des StGB (gestützt auf Art. 3 und 8) zwar grundsätzlich denkbar. Vorausgesetzt ist aber auch, dass die im strafrechtlichen Sinne rechtswidrigen Umstände zum Zeitpunkt des Verbringens des Kindes in die Schweiz weiterhin bestanden, und dass die Person, die das Kind in die Schweiz brachte, vorsätzlich handelte. Auch dies kann nur anhand des konkreten Einzelfalls beurteilt werden. In Fällen, in denen ein Kind von seinen (zukünftigen) Adoptiveltern in die Schweiz gebracht wurde, ohne dass diese wussten, dass das Kind in Sri Lanka seinen leiblichen Eltern rechtswidrig weggenommen worden war, scheint ein vorsätzliches Handeln allerdings ausgeschlossen. In vielen Fällen dürfte somit keine in der Schweiz begangene Straftat vorliegen.

Ganz abgesehen davon wären die Taten in aller Regel verjährt und somit eine Strafverfolgung in der Schweiz heute nicht mehr möglich.

Der Bericht der ZHAW zeigt: Jedes Adoptionsverfahren ist einmalig und erfolgt unter Einbezug vieler verschiedener Personen und Behörden in der Schweiz und in Sri Lanka. Wie oben dargelegt, lässt sich nur mit einer eingehenden Prüfung im Einzelfall ermitteln, ob eine oder mehrere Straftaten begangen wurden und ob die Schweiz für die Strafverfolgung zuständig wäre oder gewesen wäre.

2.6.3 Leistungen gemäss OHG

Im Rahmen der bisherigen Arbeiten stellte sich auch die Frage, inwiefern Adoptierte aus Sri Lanka allenfalls Unterstützung durch die Opferhilfe (gestützt auf das Bundesgesetz vom 23. März 2007⁸⁷ über die Hilfe an Opfer von Straftaten, OHG) erhalten könnten. Dazu kann Folgendes gesagt werden:

Die Leistungen gemäss OHG sind grundsätzlich auf Opfer von Straftaten beschränkt, die in der Schweiz begangen wurden (Art. 3 OHG).

Bei Straftaten im Ausland werden die Leistungen der Opferhilfeberatungsstellen nur gewährt, wenn das Opfer im Zeitpunkt der Straftat und im Zeitpunkt der Gesuchstellung Wohnsitz in der Schweiz hat (Art. 17 Abs. 1 Bst. a OHG). Es steht fest, dass diese Voraussetzungen zum Zeitpunkt der kriminellen Handlungen in Sri Lanka nicht erfüllt waren. Das OHG schliesst ausserdem jegliche Entschädigung oder Genugtuung für Opfer von Straftaten im Ausland aus.⁸⁸

Damit Leistungen gemäss OHG in Frage kommen, müsste folglich bestimmt werden, ob die in Sri Lanka begangenen Straftaten in der Schweiz fortgesetzt wurden. Dies könnte sich vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen als schwierig erweisen (2.6.2).

2.6.4 Gültigkeit der Adoption

Gleichzeitig mit der Volladoption nahm der Gesetzgeber 1973 auch die Anfechtung in das Zivilgesetzbuch auf, weil er diesen Punkt klar regeln wollte.⁸⁹ Um die Rechtssicherheit des Status des Kindesverhältnisses und den Grundsatz der Unauflöslichkeit der Volladoption sicherzustellen, gelten für die Anfechtung (Art. 269–269b ZGB) strenge Voraussetzungen und Fristen.⁹⁰ Bei fehlender Zustimmung (Art. 269 ZGB) kann die Adoption nur aufgehoben werden,

⁸⁷ SR 312.5

⁸⁸ Nach altem Recht musste das Opfer für die Gewährung solcher Leistungen zum Zeitpunkt der Straftat und der Einreichung des Gesuchs das Schweizer Bürgerrecht und Wohnsitz in der Schweiz haben (siehe Art. 11 Abs. 3 aOHG in Verbindung mit Art. 48 Bst. a OHG).

⁸⁹ Botschaft des Bundesrates vom 12.05.1971 über die Änderung des Zivilgesetzbuches (Adoption und Art. 321 ZGB), BBl 1971 I 1200 f. (Ziff. 3.5.4).

⁹⁰ BGE 137 I 154 E. 3

wenn das Wohl des Kindes nicht ernstlich beeinträchtigt wird.⁹¹ Bei anderen schwerwiegenden Mängeln (Art. 269a ZGB) ist die Anfechtung ausgeschlossen, wenn der Mangel inzwischen behoben ist oder ausschliesslich Verfahrensvorschriften betrifft. Die Anfechtung hat innert sechs Monaten seit Entdeckung des Anfechtungsgrundes und in jedem Falle innert zwei Jahren seit der Adoption zu erfolgen.

In der Lehre wird auch eine mögliche Nichtigkeit (und nicht nur eine Anfechtung) bei extrem schwerwiegenden Mängeln erwähnt, wie beispielsweise einer Adoption, die nicht von einer staatlichen Behörde ausgesprochen oder die durch kriminelle Aktivitäten erwirkt wurde. In einer Kommentierung wird dieser Kategorie insbesondere die Fälschung von Zivilstandsdokumenten zugeordnet. Dabei wird präzisiert, dass in jedem Fall die betroffene Person das Gericht anrufen müsse, um auf dem Weg einer Feststellungsklage eine solche Nichtigkeit anerkennen zu lassen und eine Berichtigung des Personenstandsregisters zu bewirken.⁹² Diese Kommentierung wurde jedoch von der kantonalen und bundesgerichtlichen Rechtsprechung nie bestätigt. Es ist daher grösste Vorsicht geboten bei der Annahme, dass eine Gesetzeslücke bestehen könnte, gerade auch im Wissen, dass der Gesetzgeber bei der jüngsten Revision des Adoptionsrechts, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist,⁹³ das Anfechtungssystem nach den Artikeln 269 und 269a ZGB nicht geändert hat.

2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

2.7.1 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt den Bericht der ZHAW und dessen Schlussfolgerungen zur Kenntnis. Er dankt den Autorinnen für die geleistete Arbeit und stellt fest, wie es auch der Bericht betont, dass noch viele Fragen offen sind. Der Bericht der ZHAW deckt zahlreiche, teilweise schwerwiegende Unregelmässigkeiten im Rahmen der Verfahren zur Adoption von Kindern aus Sri Lanka im Untersuchungszeitraum auf. Der Bundesrat anerkennt die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden in dieser Hinsicht und insbesondere gegenüber den Kindern, deren Adoptionsverfahren von rechtswidrigen Handlungen betroffen war.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen der Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägt. Der Unterstützung bei der Herkunftssuche kommt daher eine besondere Bedeutung zu (vgl. dazu Ziffer 3). Der Bericht der ZHAW hat dazu beigetragen, Adoptiveltern die Widerrechtlichkeit oder Unregelmässigkeit gewisser damaliger Adoptionspraktiken bewusst zu machen. Der Bundesrat möchte die Adoptiveltern ermutigen, heute ihr Möglichstes zu tun, um ihre Adoptivkinder bei der Herkunftssuche zu unterstützen.

Gegenüber den Adoptierten und ihren Familien drückt der Bundesrat sein Bedauern über die Verfehlungen der Behörden aus. Auch wenn sich die Situation seit den 1980er-Jahren glücklicherweise verbessert hat, will der Bundesrat die heutige Praxis kritisch untersuchen, um rechtswidrige Praktiken in der internationalen Adoption zu bekämpfen und den Schutz der Kinder in den Adoptionsverfahren weiter zu stärken und ihr Wohl in den Mittelpunkt zu stellen. Die Ereignisse dieser Zeit dürfen sich nicht wiederholen.

⁹¹ Urteil des BGer 5C.18/2004 vom 30.08.2004 E. 3

⁹² PETER BREITSCHMID, Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1–456 ZGB), Hrsg.: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, 6. Aufl., Basel 2018, N. 3 zu Art. 269 ZGB.

⁹³ AS 2017 3699

2.7.2 Empfehlungen und Perspektiven

Der Bericht der ZHAW hält fest, dass sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene zusätzlicher Bedarf an historischer Forschung besteht.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Aufarbeitung von historischen Fakten grundsätzlich die Aufgabe der freien wissenschaftlichen Forschung ist. Er ermutigt die Wissenschaftsgemeinschaft, sich des Themas der internationalen Adoption anzunehmen und im Rahmen insbesondere des Schweizerischen Nationalfonds entsprechende Projekte zu lancieren. Der Bundesrat begrüsst zudem die in mehreren Kantonen laufenden und angekündigten Projekte zu diesem Thema.

Der Bericht der ZHAW konzentriert sich auf Sri Lanka, weist jedoch darauf hin, dass auch andere Herkunftsländer untersucht werden sollten (insbesondere Indien; aus diesem Land hat die Schweiz in der Vergangenheit dreimal so viele Kinder adoptiert wie aus Sri Lanka). Aus diesem Grund wird das BJ bis Ende Jahr einen auf eine Analyse des Bundesarchivs beschränkten Forschungsauftrag in Auftrag geben, um eine erste Bestandsaufnahme der Situation im Zusammenhang mit anderen Herkunftsländern zu erhalten. Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern. Nach Ansicht des Bundesrates ist es hingegen nicht zweckmässig, dass der Bund ausserhalb dieses Rahmens andere oder umfassendere historische Forschungsarbeiten zu den Sri-Lanka-Adoptionen durchführt. Er soll sich auf die beiden anderen Themenbereiche dieses Berichts konzentrieren: die konkrete Unterstützung der Adoptierten bei der Suche nach ihrer Herkunft (Ziff. 3 unten) und die Analyse und Reform des geltenden rechtlichen Rahmens (Ziff. 4 unten).

3 Herkunftssuche

3.1 Einleitung

Mit dem Postulat Ruiz 17.4181 wird der Bundesrat beauftragt, die Bemühungen und die zur Verfügung stehenden Mittel zu erläutern, die die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützen sollen.

Zur Erfüllung des Postulats sind zunächst der Rahmen und die Praxis der Herkunftssuche im Allgemeinen und danach die Frage der Herkunftssuche in Sri Lanka im Besonderen zu beleuchten. Die kantonalen Auskunftsstellen⁹⁴ sowie die privaten Suchdienste⁹⁵, die Vermittlungsstellen, die Organisation Espace A⁹⁶ und der Verein Back to the Roots wurden daher eingeladen, ihre Erfahrungen und Anregungen zum Thema mitzuteilen. Das vorliegende Kapitel stützt sich vorwiegend auf die Informationen, die von diesen Akteuren Ende 2019 zur Verfügung gestellt wurden und hier zusammengefasst wiedergegeben werden. Das Phänomen der Herkunftssuche ist für eine Vielzahl von Behörden allerdings relativ neu, denn sie haben erst im Laufe der beiden letzten Jahre erste Erfahrungen gesammelt. Im vorliegenden Kapitel wird eine Bestandsaufnahme der Bemühungen und der Mittel vorgenommen, die zur Verfügung stehen, um die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft zu unterstützen. Sie muss möglichst umfassend sein. Denn die Informationen werden dazu dienen,

⁹⁴ Die Auskunftsstellen aller Kantone haben zwischen August und Dezember 2019 geantwortet.

⁹⁵ PACH, der Internationale Sozialdienst - Schweiz, sowie das Schweizerische Rote Kreuz wurden im Januar und Februar 2020 befragt.

⁹⁶ Siehe unten Ziff. 3.5.3.

die betroffenen Personen zu informieren, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu verbessern und die künftigen Arbeiten zu erleichtern.⁹⁷

3.2 Gesetzlicher Rahmen

Mit dem Inkrafttreten des HAÜ93⁹⁸ für die Schweiz sowie des BG-HAÜ⁹⁹ wurde der Grundsatz des Rechts des Adoptivkindes auf Kenntnis seiner Herkunft eingeführt, das im Übrigen bereits in Artikel 7 KRK¹⁰⁰, in Kraft für die Schweiz seit dem 26. März 1997, verankert ist. Mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gesetzesrevision vom 17. Juni 2016¹⁰¹ wurde das **uneingeschränkte Recht der adoptierten Person, die Identität ihrer leiblichen Eltern zu erfahren** (Art. 268c ZGB), bekräftigt. Für eine allfällige Kontaktaufnahme ist jedoch die Zustimmung der gesuchten Person erforderlich, deren Persönlichkeitsrechte zu wahren sind (Art. 268d Abs. 2 ZGB). Zudem hat die adoptierte Person nun ein Recht auf Auskunft über die direkten Nachkommen der leiblichen Eltern, wenn diese Nachkommen volljährig sind und der Bekanntgabe zugestimmt haben. Der Grundsatz des Adoptionsgeheimnisses wurde ebenfalls bestätigt. Der Gesetzgeber hat jedoch für die leiblichen Eltern die Möglichkeit eingeführt, Auskunft über das Kind zu erhalten, das sie früher zur Adoption freigegeben hatten, wenn dieses volljährig ist und zustimmt oder wenn das noch minderjährige adoptierte Kind, das urteilsfähig ist, sowie seine Adoptiveltern ihre Zustimmung geben. Neu haben auch die direkten Nachkommen der leiblichen Eltern die Möglichkeit, identifizierende Informationen über die adoptierte Person (ihren [Halb-] Bruder oder ihre [Halb-] Schwester) zu erhalten, wenn diese nach Erreichen der Volljährigkeit der Bekanntgabe zugestimmt hat (Art. 268b Abs. 3 ZGB).

Die in der Revision vom 17. Juni 2016 geänderten Gesetzesbestimmungen, unter anderem über das Adoptionsgeheimnis und die Auskunft über die leiblichen Eltern und deren Nachkommen, gelten auch für Adoptionen, die vor dem Inkrafttreten dieser Änderung ausgesprochen wurden (Art. 12c SchlT ZGB).

Die schweizerische Gesetzgebung kennt keine spezifischen Regeln für die **Herkunftssuche im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption**. Das HAÜ93¹⁰² verpflichtet die Vertragsstaaten, die Angaben über die Herkunft des Kindes (leibliche Familie, Krankheitsgeschichte) aufzubewahren und dem adoptierten Kind den Zugang zu diesen Angaben zu gewährleisten. Diese Verpflichtung wird jedoch dadurch abgeschwächt, dass der Zugang zum Dossier nur gewährt wird, soweit das Recht des betreffenden Staates dies zulässt.

Die Herkunftssuche bleibt in der **ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone** und erfolgt über die kantonale Auskunftsstelle (Art. 268d ZGB, vgl. unten Ziff. 3.3.2). Zudem hat jeder Kanton eine Stelle zu bezeichnen, welche die leiblichen Eltern, deren direkten Nachkommen sowie das Kind auf Wunsch beratend unterstützt (Art. 268d Abs. 4 ZGB). Das Gesetz präzisiert nicht näher, worin diese Beratung besteht. Ungefähr zwei Drittel der Kantone haben in ihrem kantonalen Recht keine spezifischen Bestimmungen über die Herkunftssuche vorgesehen. In den anderen Kantonen behandeln die kantonalen Gesetzesbestimmungen in der Re-

⁹⁷ Siehe unten Ziff. 3.8.

⁹⁸ Vgl. Art. 30 HAÜ93.

⁹⁹ Das BG-HAÜ überträgt der Zentralen Behörde des Bundes unter anderem die Aufgabe, die Zentralen Behörden der Kantone in Rechtsfragen zu beraten, die Schweiz gegenüber ausländischen Zentralen Behörden zu vertreten und den Erfahrungsaustausch zwischen den Zentralen Behörden der Kantone, den Adoptionsvermittlungsstellen und den Bundesbehörden zu fördern, vgl. Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ.

¹⁰⁰ Vgl. BGE 128 I 63 E. 3 und 4.

¹⁰¹ AS 2017 3699; BBl 2015 877; vgl. für eine Analyse der neuesten Entwicklungen auf dem Gebiet der Herkunftssuche SANDRO KÖRBER/HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, S. 1 ff.

¹⁰² Art. 30 HAÜ93

gel nur die damit zusammenhängenden Fragen (Zuständigkeit oder Kosten). Nur zwei Kantone¹⁰³ sind derzeit daran, interne Richtlinien zu erarbeiten. Die anderen Kantone haben bestenfalls interne Prozesse entwickelt, welche die verschiedenen Verfahrensschritte oder die Zuständigkeiten festlegen.

3.3 Organisation

3.3.1 Bund

Im Rahmen seines Auftrags, die Schweiz gegenüber den ausländischen Behörden zu vertreten und den Bereich der Adoption auf schweizerischer Ebene zu koordinieren,¹⁰⁴ klärt das BJ mit Unterstützung der schweizerischen Vertretungen in den Herkunftsstaaten ab, wie bei einem Gesuch um Herkunftssuche im Ausland vorzugehen ist, oder handelt gegebenenfalls sogar ein Zusammenarbeitsprotokoll aus und stellt die so erhaltenen Informationen den Kantonen zur Verfügung. Das BJ leitet jedoch die Gesuche um Herkunftssuche nur an die Staaten weiter, die das HAÜ93 ratifiziert haben. Zudem bildet es eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen kantonalen Auskunftsstellen und nimmt an den nationalen und internationalen Konferenzen zum Thema der Herkunftssuche teil.

3.3.2 Kantone

Artikel 268d ZGB sieht vor, dass die Aufgabe der kantonalen Auskunftsstelle¹⁰⁵ der für das Adoptionsverfahren zuständigen kantonalen Behörde übertragen wird. Diese ist somit für die Erteilung der Auskunft über die leiblichen Eltern, über deren direkten Nachkommen und über das Kind zuständig. Bis heute hat nur der Kanton Graubünden eine andere als die Zentrale Behörde des Kantons als kantonale Auskunftsstelle im Sinne von Artikel 268d Absatz 1 ZGB bestimmt. Als Beratungsstelle im Sinne von Artikel 268d Absatz 4 ZGB fungiert manchmal die gleiche Behörde wie die Auskunftsstelle¹⁰⁶, manchmal wird die Beratung aber auch an eine andere Stelle der kantonalen Verwaltung¹⁰⁷ oder an eine private Organisation delegiert¹⁰⁸.

Fast kein Kanton hat spezifische zusätzliche Ressourcen für die Bearbeitung von Gesuchen zur Herkunftssuche vorgesehen. Sie erledigen diese Aufgabe im Rahmen ihres allgemeinen Auftrags als zuständige Adoptionsbehörde. Die mit der Bearbeitung der Gesuche beauftragten Personen verfügen im Allgemeinen über eine soziale oder juristische Ausbildung, seltener handelt es sich um Verwaltungspersonal. Die Kantone, die als Beratungsstelle (Art. 268d Abs. 4 ZGB) eine andere Stelle bezeichnet haben als die Auskunftsstelle nach Artikel 268d Absatz 1 ZGB, zeigen sich mit der Zusammenarbeit zufrieden, auch wenn die bisherigen Erfahrungen noch begrenzt sind.

3.3.3 Private Organisationen

Als Suchdienste im Sinne von Artikel 268d Absatz 2 ZGB gelten private Organisationen, die bei Bedarf von der Auskunftsstelle nach Artikel 268d Absatz 1 ZGB oder von der gesuchstellenden Person beauftragt werden können, um die gesuchte(n) Person(en) zu finden.

¹⁰³ GE und ZH.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ und Art. 2 Abs 1 Bst. a AdoV.

¹⁰⁵ Die Liste der kantonalen Auskunfts- und Beratungsstellen ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/herkunftssuche/zustaendigkeiten.pdf.download.pdf/zustaendigkeiten.pdf>.

¹⁰⁶ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZG und ZH.

¹⁰⁷ AI und AR.

¹⁰⁸ LU, NW, SZ, TG und UR.

Auch Vermittlungsstellen¹⁰⁹ spielen bei der Herkunftssuche eine Rolle, sofern dies in ihren Statuten vorgesehen ist. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass einige ehemalige Vermittlungsstellen, die nicht mehr in der Platzierung von Kindern zur Adoption tätig sind, für die durch ihre Vermittlung platzierten Personen¹¹⁰ weiterhin Dienstleistungen im Bereich der Herkunftssuche anbieten.

Zudem gibt es verschiedene Vereinigungen, welche die Interessen einer bestimmten Personengruppe¹¹¹ vertreten oder psychologische Unterstützung für Menschen anbieten, die nach ihrer Herkunft suchen, jedoch keine Suche direkt vor Ort betreiben¹¹² (siehe unten Ziff. 3.5).

3.3.4 Statistiken

Die Mehrheit der Kantone führt (noch) keine systematische Statistik über die Gesuche um Herkunftssuche. Die meisten von ihnen waren jedoch in der Lage anzugeben, wie viele Gesuche sie im Jahr 2018 behandelt haben (zwischen 0¹¹³ und 63¹¹⁴ pro Kanton, insgesamt 325¹¹⁵). Sie stellen einen deutlichen Anstieg der Gesuche um Herkunftssuche fest.

Das Schweizerische Rote Kreuz berichtet von 12 Beratungsgesprächen pro Jahr für adoptierte Personen in den Jahren 2018 und 2019 und 2 Suchen nach einer Person im Ausland im Jahr 2018.¹¹⁶ Der Internationale Sozialdienst Schweiz (nachfolgend: SSI) berichtet, im Jahr 2018 59 und im Jahr 2019 40 derartige Gesuche bearbeitet zu haben. Der Verein Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (nachfolgend: PACH) teilt mit, dass er im Jahr 2018 217 Beratungsgespräche zur Herkunftssuche durchgeführt hat, die jedoch viele Fragen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes am 1. Januar 2018 betrafen. Im Jahre 2019 gibt PACH 61 geführte Beratungsgespräche zur Herkunftssuche an. Espace A seinerseits verzeichnet diesbezüglich für das Jahr 2019 34 Beratungsgespräche mit psychologischer Unterstützung.

Die von Adoptionsvermittlungsstellen vorgelegten Statistiken bestätigen, dass die Herkunftssuche ein relativ neues Phänomen ist und stark vom Alter der adoptierten Personen abhängt. Die heute noch akkreditierten Vermittlungsstellen geben an, nur ein 1 bis 10 Mal pro Jahr für eine Herkunftssuche angefragt zu werden. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Kinder, für die diese Vermittlungsstellen gearbeitet haben, noch klein sind. Die überwiegende Mehrheit der Vermittlungsstellen, die zu Beginn der Ära der internationalen Adoptionen aktiv waren, hat inzwischen ihre Tätigkeiten eingestellt. Das Hilfswerk Terre des Hommes beispielsweise, das weiterhin die über ihre Vermittlungsstelle adoptierten Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützt, gibt an, im Jahr 2018 109 Menschen bei ihrer Suche begleitet zu haben.¹¹⁷

Diese ersten Zahlen sind nur ein allgemeiner Richtwert: Es ist schwierig, sie zu vergleichen, weil die Leistungen der verschiedenen Stellen und Organisationen sowie die einzelnen Situationen unterschiedlich sind. Das Unterstützungsgesuch kann sich auf ein Gespräch oder die

¹⁰⁹ Vom Bund bewilligte private Vermittlungsstellen im Sinne von Art. 12 ff. AdoV; vgl. die Liste unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/ge-sellschaft/adoption.html>.

¹¹⁰ Einige ehemalige Vermittlungsstellen nehmen bei der Herkunftssuche eine aktive Rolle ein, während andere ihre Dienste auf die Einsicht in die Dossiers oder auf ein Gespräch mit der adoptierten Person beschränken. Die meisten der ehemaligen Vermittlungsstellen bieten jedoch keinerlei Dienstleistungen an oder haben dem BJ dazu keine Informationen geliefert.

¹¹¹ Zum Beispiel: Back to the Roots für adoptierte Personen aus Sri Lanka, Born in Lebanon für adoptierte Personen aus dem Libanon, Brazil Baby Affair für adoptierte Personen aus Brasilien, Dongari für adoptierte Personen aus Südkorea. Diese Liste ist nicht abschliessend.

¹¹² Espace A.

¹¹³ AI, AR, JU, OW, UR und ZG.

¹¹⁴ ZH (diese Zahl beinhaltet die im Zeitraum vom 4. Juli bis zum 31. Dezember 2018 eingegangenen Gesuche).

¹¹⁵ 21 Kantone waren in der Lage, diese Frage zu beantworten.

¹¹⁶ Das Rote Kreuz meldet ferner, 2018 aus dem Ausland ein Herkunftsgesuch eines in der Schweiz adoptierten Kindes erhalten zu haben.

¹¹⁷ 28 Mal in Einzelgesprächen und 81 Mal in Begleitung zu den Dossiers oder per Telefon, laut dem Bericht 2018 des Service ROAD, «was eine Steigerung von 50 % gegenüber der Statistik von 2017 und sogar eine Verdreifachung im Vergleich zu 2015/2016 darstellt».

Bereitstellung von Dokumenten beschränken, während es in anderen Fällen eine Unterstützung für mehrere Jahre, möglicherweise bis zur Wiedervereinigung mit der Herkunftsfamilie beinhalten kann. Tatsache ist jedenfalls, dass die Anzahl der Unterstützungsgesuche deutlich zugenommen hat und wahrscheinlich noch weiter ansteigen wird.

3.4 Dienstleistungen der Behörden bei der Herkunftssuche

3.4.1 Im Allgemeinen

Rund zwei Drittel der Kantone stellen auf ihren Websites Informationen zum Thema Herkunftssuche zur Verfügung. Die Informationen sind allerdings teilweise sehr dürftig (nur Angabe der zu kontaktierenden Stelle oder Person).

Nach einem ersten schriftlichen oder mündlichen Kontakt werden die gesuchstellenden Personen in der Regel zunächst gebeten, ein **Gesuchsformular** auszufüllen. Die überwiegende Mehrheit der Kantone verfügt über ein solches Formular, das online oder auf Anfrage erhältlich ist. Der VZBA¹¹⁸ sowie die CLACA¹¹⁹ haben geplant, ein Standardformular zu erarbeiten und es ihren Mitgliedern zur Verfügung zu stellen. Ein persönliches Gespräch ist in allen Kantonen möglich, entweder mit einer Sozialarbeiterin bzw. einem Sozialarbeiter, einer Juristin bzw. einem Juristen oder beiden, ausnahmsweise mit einer bzw. einem Verwaltungsangestellten.

Die von den kantonalen Auskunftsstellen angebotenen **Dienstleistungen** bestehen in allen Kantonen in der Suche der Dossiers und relevanten Informationen bei schweizerischen Instanzen, bei denen sie sich befinden könnten (Archive, Vormundschaftsbehörden, Einwohnerkontrollen, Zivilstandsämter, Gerichte). In einigen Kantonen¹²⁰ gehen die Leistungen nicht weiter, weil die Informationen an PACH weitergeleitet werden, der sich um die Weiterleitung an die gesuchstellende Person kümmert. Die grosse Mehrheit der Kantone bietet eine persönliche Nachbetreuung an (persönliches Gespräch, begleitete Einsichtnahme in das Dossier). Einige gehen noch weiter und versuchen, gemeinsam mit der gesuchstellenden Person den Zweck der Suche, die Erwartungen und die möglichen Ergebnisse zu bestimmen. Bei nationalen Adoptionen suchen und kontaktieren die meisten Kantone die gesuchte Person aktiv, andere gehen sogar so weit, dass sie auf Anfrage die ersten Kontakte organisieren oder begleiten. In einer Minderheit der Kantone wird eine private Organisation (wie z. B. PACH) mit der Kontaktaufnahme betraut. Einige wenige Kantone unterstützen darüber hinaus bei der Suche nach Informationen, die nicht in den Dossiers enthalten sind, die aber eine Kontextualisierung der Adoption sowie eine Aktivierung des Netzwerks und der Kontakte zur Erleichterung der Sucharbeit ermöglichen. Zwei Kantone haben angegeben, auf diesem Gebiet keinerlei Erfahrung und kein Standardverfahren für Gesuche erarbeitet zu haben.

Die **Beratungsleistungen** im Sinne von Artikel 268d Absatz 4 ZGB sind im Gesetz, das keine psychologische Unterstützung vorsieht, nicht näher umschrieben. Die kantonalen Auskunftsstellen, die in den meisten Kantonen auch als Beratungsstellen bezeichnet wurden, haben angegeben, sie seien nicht in der Lage, den gesuchstellenden Personen selber psychologische Unterstützung anzubieten. Ein Kanton¹²¹ kann punktuell die Dienste einer Kinderpsychiaterin in Anspruch nehmen, die mit der Zentralen Behörde des Kantons zusammenarbei-

¹¹⁸ Dem Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (AACA - Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption) gehören 15 Kantone aus der Deutschschweiz an; vgl. <https://adoption-schweiz.ch>.

¹¹⁹ Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption. Der Konferenz gehören die sechs Westschweizer Kantone und der Kanton Tessin an.

¹²⁰ LU, NW, SZ und UR; AI, AR und OW haben angegeben, auf diesem Gebiet noch keine Erfahrungen zu haben.

¹²¹ VD.

tet, andere verpflichten sich, die Person mit einer externen Fachperson in Verbindung zu bringen, und wieder andere wenden sich im Rahmen von Beratungsdiensten an den Sozialdienst ihrer Ämter. In all diesen Fällen handelt es sich nicht um eine Therapie im eigentlichen Sinn, die in die Kompetenz der Gesundheitsfachleute fällt.

Die überwiegende Mehrheit der Kantone nennen die Kantonsarchive als **Informationsquellen**. Auch die Archive der Zentralen Behörden der Kantone, der Zivilstands- oder Vormundschaftsbehörden und der Gerichte werden häufig genannt. Seltener wenden sich die Kantone an die Vermittlungsstellen, die Einwohnerkontrollen, die Migrationsbehörden oder an die Archive der Gemeinde/des Bezirks.

Für den Fall, dass die Person bei ihrer Herkunftssuche ihr Adoptionsdossier nicht von den Adoptiveltern erhalten kann (verlorenes Dossier, nicht willige oder verstorbene Adoptiveltern), versuchen die kantonalen Auskunftsstellen (bzw. würden sie versuchen), das Dossier über einen anderen Weg wiederherzustellen (Archive anderer kantonalen Behörden, der Vermittlungsstelle, eigene Archive, möglicherweise Kontakt mit der Behörde des Herkunftsstaates), um den **Zugang zum Dossier** zu gewährleisten. Einige Kantone¹²² geben an, dass sie den Dialog zwischen Eltern und Kind suchen und eine Mediation anstreben wollen. Wenn sie jedoch keinen Erfolg haben, können sie die Adoptiveltern nicht zwingen, die Dokumente herauszugeben. In diesem Fall müsste die adoptierte Person ihre Rechte auf dem Rechtsweg geltend machen. Da Privatpersonen nicht zur Aufbewahrung von Dokumenten verpflichtet sind, stellt ein Kanton¹²³ die aktuelle Praxis in Frage und schlägt vor, die Originaldokumente bei der kantonalen Behörde aufzubewahren.

3.4.2 Bei Dossiers mit internationalem Bezug

Es bestehen grosse Unterschiede und Unsicherheiten bezüglich des Umfangs der Mittel, die für die Suche nach den Informationen zur Verfügung stehen bzw. eingesetzt werden, um die gesuchten Personen aufzufinden. Dies kommt insbesondere bei Adoptionen vor, die nicht nach dem HAÜ93 (vor dessen Ratifizierung oder mit einem Nichtvertragsstaat) erfolgt sind. Während also einige Kantone versuchen, Auskunft über leibliche Eltern im Ausland zu finden, beschränken sich andere auf die in der Schweiz verfügbaren Informationen. Bei der Suche nach der leiblichen Familie im Ausland richten die kantonalen Auskunftsstellen in den meisten Fällen ein Gesuch an die ausländische Zentrale Behörde (möglicherweise über die Zentrale Behörde des Bundes, wenn es sich um einen Vertragsstaat des HAÜ93 handelt) und/oder verweisen die gesuchstellende Person an einen spezialisierten Suchdienst (SSI und Rotes Kreuz¹²⁴). Seltener wenden sie sich an die Schweizer Botschaft im betreffenden Land oder an die Botschaft des betreffenden Landes in der Schweiz sowie an die Vermittlungsstelle, die damals die Adoption unterstützt hat. Einige Kantone haben auf diesem Gebiet bis heute keine Erfahrung.

Es wurde festgestellt, dass Adoptionsdossiers aus den 1980er-Jahren im Allgemeinen nur sehr wenige oder sogar keine ausländischen Dokumente enthielten, was es besonders schwierig machte, nach der Herkunft zu suchen und die einzelne Geschichte zu verstehen.

Die Überprüfung, ob die gesetzlichen Bestimmungen im Ausland (namentlich bezüglich des Adoptionsgeheimnisses oder des Datenschutzes) eingehalten werden, liegt weitgehend im

¹²² BE, BL, NE und TI.

¹²³ AG.

¹²⁴ Hier ist anzufügen, dass PACH, den einige Kantone als Beratungsstelle im Sinne von Art. 268d Abs. 4 bezeichnet haben, keine Suchen im Ausland unternehmen kann.

Ermessen der ausländischen Behörden oder der in der Schweiz kontaktierten Stellen (BJ, private Suchdienste). Einige Kantone¹²⁵ geben an, dass sie sich über die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Ausland informieren, indem sie die Gesetze konsultieren oder ein Gesuch an die ausländische Zentrale Behörde oder die Schweizer Botschaft vor Ort stellen.

3.4.3 Im Zusammenhang mit den Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka

Auf Schweizer Initiative hin fand im Januar 2018 in Genf ein Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Zentralen Behörde von Sri Lanka¹²⁶ und verschiedener europäischer Staaten¹²⁷ sowie des SSI statt. Bei diesem Treffen wurde ein mögliches Zusammenarbeitsprotokoll mit dem Ziel diskutiert, die Vorgehensweise bei der Behandlung der Gesuche um Herkunftssuche in Sri Lanka zu vereinheitlichen, auch für die Dossiers, die auf die Zeit vor der Ratifizierung des HAÜ93 zurückgehen.

Im Juli 2019 hat eine Delegation des BJ Sri Lanka besucht. Bei diesem Arbeitsbesuch konnte sie die sri-lankische Zentrale Behörde und verschiedene Regierungsbehörden und -organisationen treffen. Der amtliche Verfahrensablauf für die Herkunftssuche konnte mit der Zentralen Behörde geklärt und das Zusammenarbeitsprotokoll, das 2018 in Genf entworfen wurde, in den folgenden Monaten fertig gestellt werden¹²⁸. Die Kontakte mit dem sri-lankischen Office for missing persons (OMP; Büro für vermisste Personen) haben jedoch keine Perspektiven für eine effiziente Unterstützung durch dieses Büro eröffnet. Es stellte sich heraus, dass das OMP ein neu geschaffenes Gremium ist, dessen Mandat auf die Zwangsverschleppungen während des Bürgerkriegs beschränkt ist.

Ende 2019 belief sich die Zahl der Gesuche um Herkunftssuche an die kantonalen Auskunftsstellen von Personen aus Sri Lanka, die in den 1970er- und 1980er-Jahren adoptiert wurden, auf 38¹²⁹, von denen 14 über das BJ¹³⁰ an die sri-lankische Zentrale Behörde weitergeleitet wurden. Vier Kantone¹³¹ geben an, dass sie für die Bearbeitung von Gesuchen adoptierter Personen aus Sri Lanka keine Gebühr erheben. Die übrigen Kantone bearbeiten diese Gesuche gleich wie alle anderen, wobei sie möglicherweise den Dienststellenchef oder das BJ früher einbeziehen. Die von den Kantonen bei diesen Nachforschungen festgestellten Komplikationen stehen vor allem im Zusammenhang mit fehlenden Dokumenten oder Informationen über die Vorgeschichte des Kindes in den Dossiers und in geringerem Masse mit der Schwierigkeit, den Namen der leiblichen Eltern ausfindig zu machen oder das Verfahren und die gesetzlichen Grundlagen der damaligen Zeit zu rekonstruieren, mit den Erwartungen der adoptierten Personen, die nicht erfüllt werden können, mit dem von den adoptierten Personen zum Ausdruck gebrachten Bedürfnis nach Wiedergutmachung sowie mit den Verjährungsfristen. Nur zwei Kantone¹³² haben sich bereit erklärt, DNA-Tests im Zusammenhang mit der Herkunftssuche in Sri Lanka zu finanzieren, während andere das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung solcher Tests oder die Notwendigkeit einer regionalen oder

¹²⁵ FR, NW, SG und SH.

¹²⁶ Department of Probation and Child Care Services (Ministry of Women and Child Affairs and Social Security).

¹²⁷ Flämische Gemeinschaft Belgiens, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Schweiz.

¹²⁸ Das Protokoll ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/en/data/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.download.pdf/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf>.

¹²⁹ Einige kantonale Auskunftsstellen nehmen diese Funktion erst seit dem 1. Januar 2018 wahr und wissen nicht, ob vor diesem Datum andere Gesuche eingereicht worden sind.

¹³⁰ Von den 14 Gesuchen, die bis zum 30.6.2020 auf amtlichem Wege übermittelt wurden, konnten nur 3 abgeschlossen werden; in keinem dieser Fälle konnten die leiblichen Eltern gefunden werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es einer Person gelang, ihre leibliche Mutter zu finden, indem sie sich zum Geburtsort begab, während die Suche auf dem amtlichen Wege nicht erfolgreich war. Die Suche in Sri Lanka dauerte zwischen 3 und 9 Monaten.

¹³¹ AG, BE, SG und SO.

¹³² AI und VD.

sogar nationalen Koordination in dieser Frage anführen. Vier Kantone¹³³ haben sich an die OHG-Beratungsstelle (Hilfe an Opfer von Straftaten) ihres Kantons gewandt, um abzuklären, ob adoptierten Personen auf diese Weise Hilfe gewährt werden könne.¹³⁴

Nur eine Minderheit der Kantone berichtet von Dossiers, bei denen der Verdacht auf Unregelmässigkeiten aufgekommen war. Die Ressourcen, die zur Lösung dieses Problems eingesetzt werden können, scheinen sich auf eine engere Begleitung der gesuchstellenden Person, auf eine Anfrage nach Unterstützung durch das BJ oder eine spezialisierte Organisation im Herkunftsstaat sowie auf die Vermittlung der gesuchstellenden Person an einen in der Sache erfahrenen Verein in der Schweiz zu beschränken.

3.4.4 Austausch von praktischen Erfahrungen

Die kantonalen Auskunftsstellen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz trafen sich mehrmals zu Tagungen zum Erfahrungsaustausch. An diesen Zusammenkünften versuchten die Kantone gemeinsame Richtlinien für die Behandlung von Gesuchen¹³⁵ zu erarbeiten sowie Best Practices¹³⁶ und entsprechende Empfehlungen zu formulieren¹³⁷. Die kantonalen Auskunftsstellen der lateinischen Schweiz planen ferner, ein Merkblatt für ihr Vorgehen zu verfassen. Die kantonalen Auskunftsstellen haben allgemein den Wunsch nach einer stärkeren Harmonisierung geäussert.

Zudem tauschen sich die kantonalen Behörden in der Regel dreimal pro Jahr im Rahmen des VZBA und der CLACA über spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Herkunftssuche aus.

Im Mai 2018 fand eine nationale Tagung zur Frage der Herkunftssuche statt, die gemeinsam von PACH, SSI und Espace A mit Unterstützung des Roten Kreuzes sowie des Bundes organisiert wurde, an der unter anderem zahlreiche kantonale Auskunftsstellen und Vertretungen von Adoptiertenvereinen teilnahmen. Bei dieser Gelegenheit konnten in einem multidisziplinären Rahmen rechtliche, ethische und psychologische Fragen zur Herkunftssuche sowie die Begleitung von Personen bei ihrer Identitätssuche thematisiert werden.¹³⁸

3.5 Rolle der privaten Organisationen

3.5.1 Suchdienste

3.5.1.1 Im Allgemeinen

Die Suchdienste¹³⁹ wurden eingeladen, einen Fragebogen zu beantworten, in dem die bei der Herkunftssuche angebotenen Dienstleistungen im Einzelnen aufzuführen und über erste praktische Erfahrungen, insbesondere mit Sri Lanka¹⁴⁰, zu berichten war.

¹³³ BE, FR, GE und SG.

¹³⁴ In Genf verfügt die OHG-Beratungsstelle nicht über ein Budget zur Unterstützung adoptierter Personen. Für eine psychologische Unterstützung wäre eher eine Organisation wie Espace A zuständig. In den übrigen Kantonen war das Gesuch um Abklärung zum Zeitpunkt der Vernehmlassung (Herbst 2019) in Bearbeitung. Diese Frage wird im Rahmen der KKJPD/BJ-Arbeitsgruppe zu behandeln sein.

¹³⁵ Z. B. haben sich die Kantone darauf geeinigt, dass der Wohnkanton das Gesuch auch dann prüft, wenn die gesuchstellende Person in diesem Kanton weder geboren noch adoptiert worden ist, siehe «Praxisempfehlungen des VZBA für Auskunftsstellen», Stand August 2020.

¹³⁶ Insbesondere: Musterformular für die Gesuchseinreichung (in Vorbereitung) und Empfehlungen für die Praxis (internes Dokument).

¹³⁷ Vgl. Richtlinien der CLACA für die psychosoziale Beurteilung der Adoptionsvoraussetzungen vom 14.3.2018, genehmigt durch die CLPPJ am 25.6.2019.

¹³⁸ Das Tagungsprogramm ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/herkunftssuche.html>.

¹³⁹ Internationaler Sozialdienst (SSI), Schweizerisches Rotes Kreuz und Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH).

¹⁴⁰ Die Antworten der Suchdienste widerspiegeln die Situation am 31.01.2020.

Die Mehrheit der Kantone arbeitet nicht direkt mit einem Suchdienst zusammen, aber die gesuchstellenden Personen werden an ihn verwiesen, wenn es sich zeigt, dass die Suchmöglichkeiten des Kantons begrenzt sind. Die von diesen Suchdiensten für ihre Dienstleistungen erhobenen Gebühren stellen für einen Teil der gesuchstellenden Personen ein Hindernis dar. Ein Kanton¹⁴¹ gibt an, ausnahmsweise zumindest einen Teil dieser Kosten übernehmen zu können, wenn sich die gesuchstellende Person in ernststen finanziellen Schwierigkeiten befindet.

Die meisten Kantone, die für die Herkunftssuche mit einer privaten Organisation¹⁴² zusammenarbeiten, haben einen Dienstleistungs- oder Subventionsvertrag abgeschlossen, in dem auch die Kostenfrage geregelt ist.

3.5.1.2 Dienstleistungen

PACH hat mit einigen Deutschschweizer Kantonen Dienstleistungsverträge abgeschlossen und übernimmt in diesem Rahmen die in Artikel 268d Absätze 2 und 4 ZGB vorgesehenen Aufgaben. Die anderen Suchdienste arbeiten im Auftrag des Kantons oder im Einzelfall für eine Privatperson. Im Allgemeinen bieten die Suchdienste Beratung und Unterstützung bei der Suche nach Dokumenten und Personen in der Schweiz oder im Ausland sowie eine psychosoziale Begleitung an, bei der insbesondere die Erwartungen der gesuchstellenden Person, die möglichen Auswirkungen einer Herkunftssuche und die Rechte des Einzelnen thematisiert werden. Schliesslich wird auch eine Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit der gesuchten Person erwähnt. Im Allgemeinen werden die Gespräche und die Unterstützung von Mitarbeitenden durchgeführt, die speziell in den mit der Herkunftssuche verbundenen Fragen ausgebildet sind. Alle drei Suchdienste verfügen über interne Richtlinien, ein Konzept oder einen internen Leitfaden für die Durchführung der Gespräche über die Herkunftssuche. Ausserdem haben ihre Mitarbeitenden eine Ausbildung in Sozialarbeit oder in Psychologie, in Familienmediation oder in Recht und eine langjährige Erfahrung im Bereich der Herkunftssuche. Zudem sind interne Schulungskurse zur Unterstützung bei der Herkunftssuche sowie Teamarbeit vorgesehen.¹⁴³

3.5.1.3 Erste Kontakte

Die meisten Suchdienste haben auf ihren Websites allgemeine Angaben zur Herkunftssuche von adoptierten Personen aufgeschaltet. Nachdem die gesuchstellende Person per E-Mail, Telefon, Formular oder Brief mit den Suchdiensten Kontakt aufgenommen hat, prüfen diese zunächst ihre Möglichkeiten und leiten die Person allenfalls an die kantonale Auskunftsstelle oder an eine andere Instanz weiter, die ihr besser helfen kann, oder vereinbaren mit ihr ein erstes Gespräch. Bei diesem ersten Treffen werden unter anderem die Erwartungen der gesuchstellenden Person, die dem Suchdienst zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sowie die möglichen Auswirkungen der Herkunftssuche auf die gesuchstellende Person sowie auf die gesuchte Person thematisiert.

3.5.1.4 Herkunftssuche bei internationalen Adoptionen

PACH bietet bei internationalen Fällen nur Beratungsdienste an, ohne Suche der Person im Ausland. Die beiden anderen Suchdienste können hingegen auf ihr internationales Netzwerk von Partnern zurückgreifen, um zu versuchen, Informationen, Adoptionsdokumente oder Personen im Ausland zu finden. Die Schwierigkeiten hängen unter anderem mit dem Mangel an

¹⁴¹ VD.

¹⁴² Es handelt sich um PACH, Adesso, SSI und Espace A.

¹⁴³ Der SSI und das Rote Kreuz geben diesbezüglich an, eine Interventionskultur zu betreiben.

persönlichen Ressourcen der Teams im Herkunftsstaat zusammen sowie mit der Tatsache, dass es manchmal keine zentralen Register gibt. Zudem werden in den Dokumenten oft Lücken festgestellt, insbesondere wenn die leiblichen Eltern nicht genannt sind. Die lokalen Partner des Roten Kreuzes sind verpflichtet, das im jeweiligen Land geltende Recht, vor allem das Datenschutzrecht, einzuhalten. Zudem verfügt das Rote Kreuz über einen internen Verhaltenskodex zum Datenschutz.¹⁴⁴ Der SSI weist darauf hin, dass er die Arbeitsmethoden seiner lokalen Partner vor deren Aufnahme in das SSI-Netz prüft und in engem Kontakt mit ihnen bleibt, wodurch er die Qualität der Dienstleistungen kontrollieren kann. Für die bereits erfahrenen Suchdienste scheint die Zusammenarbeit mit den kantonalen Auskunftsstellen gut zu funktionieren. Die Suche beginnt jeweils im Kanton, und die Suchdienste kommen dann zum Zug, wenn Schritte im Ausland notwendig werden. Die Suchdienste teilen mit, sehr gute Kontakte untereinander zu haben, sodass sie Erfahrungen austauschen oder Anträge weiterleiten können, wenn eine andere Organisation eher für die Unterstützung der gesuchstellenden Person geeignet erscheint. Bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten in einem Adoptionsdossier sucht der SSI das Gespräch mit der gesuchstellenden Person, um die Möglichkeiten zu prüfen, sie zu unterstützen, beispielsweise mit der Durchführung eines DNA-Tests.

3.5.1.5 Herkunftssuche bei Personen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren aus Sri Lanka adoptiert wurden

Wie in den übrigen Fällen internationaler Adoptionen beteiligt sich PACH nicht an der Herkunftssuche im Ausland, sondern unterstützt und berät die gesuchstellende Person in der Schweiz. Die beiden anderen Suchdienste verfügen über keine Statistiken über die Anzahl der in den letzten Jahren vorgenommenen Nachforschungen. Das Rote Kreuz hat einige wenige durchgeführt, die sich bisher immer als erfolglos erwiesen haben. Der Verein führt weiter aus, dass die Herkunftssuche von adoptierten Personen für das sri-lankische Rote Kreuz keine Priorität darstelle, es konzentriere seine Aktivitäten vielmehr auf die Bedürfnisse aufgrund der Bürgerkriegssituation, die im Land geherrscht habe. Daher gebe es derzeit keine Möglichkeiten für das sri-lankische Rote Kreuz, in Sri Lanka eine Herkunftssuche im Zusammenhang mit einer Adoption durchzuführen. Um die gesuchstellende Person so gut wie möglich auf die Realität, mit der sie vielleicht konfrontiert wird, vorzubereiten, thematisiert der SSI von Anfang an die Problematik der rechtswidrigen Praktiken, welche die Verfahren für Adoptionen aus Sri Lanka in den 1970er- und 1980er-Jahren beeinträchtigt haben könnten. Die Möglichkeit eines DNA-Tests sowie die Folgen, welche die Herkunftssuche für die eigene Wahrnehmung der Adoptionsgeschichte haben können, werden vom SSI ebenfalls angesprochen. Bald können Gesuche wieder zur Bearbeitung vor Ort weitergeleitet werden, da der SSI derzeit daran ist, eine Arbeitsvereinbarung mit einem zuverlässigen Partner in Sri Lanka abzuschliessen.

3.5.2 Die Vermittlungsstellen

Die heute noch tätigen akkreditierten Vermittlungsstellen¹⁴⁵ geben an, dass ihre Dienstleistungen im Bereich der Herkunftssuche die Einsichtnahme in die Adoptionsdossiers mit einem persönlichen Gespräch und gegebenenfalls die Bereitstellung der Dokumente umfassen. Einige führen Nachforschungen über die leibliche Familie im Herkunftsstaat durch, wenn nötig über ihre Vertretung vor Ort, oder begleiten die gesuchstellenden Personen gegebenenfalls bei einem Erstkontakt. Die Vermittlungsstellen arbeiten mit den kantonalen Auskunftsstellen, den Zentralen Behörden der Herkunftsstaaten oder den Institutionen zusammen, aus denen

¹⁴⁴ Restoring Family Links Code of Conduct on Data Protection.

¹⁴⁵ Am 31.8.2020 verfügten zehn Vermittlungsstellen über eine Bewilligung des BJ, vgl. die aktuelle Liste auf der Website des BJ: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/vermittlungsstellen.pdf.download.pdf/vermittlungsstellen.pdf>.

die durch ihre Vermittlung untergebrachten Kinder stammen, seltener mit NGOs. Einige Vermittlungsstellen verfügen noch über sehr wenig Erfahrung, da die von ihnen platzierten Kinder noch nicht volljährig sind.

Von den rund 30 Vermittlungsstellen, die ihre Tätigkeit in den letzten sechzehn Jahren eingestellt haben, teilt die überwiegende Mehrheit mit, keine Dienstleistungen im Bereich der Herkunftssuche anzubieten, oder hat auf diesbezügliche Anfragen des BJ nicht geantwortet. Einige wenige geben an, dass sie bei der Herkunftssuche eigentlich keine Funktion hätten, den adoptierten Personen jedoch für eine Besprechung oder für die Einsichtnahme in ihre Dossiers zur Verfügung stehen. Vier ehemalige Vermittlungsstellen spielen jedoch eine aktive Rolle bei der Herkunftssuche und begleiten die adoptierten Personen bei ihrer Suche, manchmal bis in den Herkunftsstaat.¹⁴⁶

3.5.3 Espace A

Espace A¹⁴⁷ ist ein Verein von Fachleuten für psychische Gesundheit, der sich seit 20 Jahren auf Fragen im Zusammenhang mit der Adoption, Pflegeplatzierung und der medizinisch unterstützten Fortpflanzung spezialisiert hat. Seine Aufgabe ist es, die von diesen Themen betroffenen Menschen zu begleiten und zu unterstützen. Als neutrale und professionelle Organisation bietet Espace A Personen bei ihrer Herkunftssuche eine individuelle Unterstützung an, um mit ihnen zusammen ihr Projekt auszuarbeiten, ihre Erwartungen zu definieren und sie auf die möglichen Ergebnisse vorzubereiten.¹⁴⁸ Der Verein interveniert in allen Phasen der Suche, auch wenn diese abgeschlossen ist, um der Person zu helfen, die erhaltenen Informationen zu verarbeiten und sich in ihrer Lebensgeschichte neu zu positionieren. Espace A bietet jedoch keinen Suchdienst im eigentlichen Sinn an, sondern konzentriert sich auf die Begleitung. Bis heute arbeitet Espace A unabhängig und ohne staatlichen Auftrag.

Der Verein Espace A weist darauf hin, dass er in der Begleitung der Herkunftssuche im internationalen Kontext Erfahrung hat und in diesem Zusammenhang in den Adoptionsdossiers immer wieder auf Unregelmässigkeiten oder sogar strafbare Handlungen gestossen ist. Das interdisziplinäre Mitarbeiterteam (zusammengesetzt aus Psychologinnen und Psychologen sowie einer Juristin) ist für die Betreuung von Menschen mit einem Trauma ausgebildet.

3.5.4 Back to the Roots

Der Verein Back to the Roots (siehe oben Ziff. 2.3) bietet adoptierten Personen aus Sri Lanka eine Austausch- und Unterstützungsplattform. Er ist oft die erste Anlaufstelle für die adoptierten Personen bei ihrer Herkunftssuche, da der Austausch mit anderen Betroffenen oft leichter fällt als der Kontakt mit Behörden. Dennoch werden sie nach und nach an die kantonalen Auskunftsstellen verwiesen.

Back to the Roots sammelt auch Informationen und Erfahrungen, die seine Mitglieder vor Ort im Rahmen ihrer eigenen Herkunftssuche gesammelt haben, bringt die Betroffenen über soziale Netzwerke oder persönliche Treffen miteinander in Kontakt, unterstützt die adoptierten Personen bei ihrer Herkunftssuche, bereitet sie auf die Reise in den Herkunftsstaat vor, namentlich anhand einer Checkliste mit den verschiedenen Schritten, die bei der Suche nach

¹⁴⁶ Bras Kind, Pro Kind, Vereinigung für Adoptionshilfe und Terre des Hommes. Die Vereinigung Helviet, die ihre Tätigkeiten mit Vietnam vor Kurzem eingestellt hat, ist daran, ein Konzept für die Herkunftssuche zu entwickeln, und sieht zur Unterstützung der Personen bei ihren Nachforschungen eine interdisziplinäre Begleitung vor (Psychologe und Vertretung der Organisation in Vietnam).

¹⁴⁷ <https://www.espace-a.org/>.

¹⁴⁸ Siehe die auf der Website von Espace A dazu veröffentlichte Broschüre: <https://anyflip.com/tnufk/hqaa/>.

Informationen in Sri Lanka vorzunehmen sind,¹⁴⁹ und organisiert DNA-Tests während ihrer Reisen nach Sri Lanka.¹⁵⁰

3.6 Kosten

3.6.1 Behörden

Die Arbeit der kantonalen Auskunftsstellen und das Beschaffen von Informationen und Dokumenten in der Schweiz kann mit verschiedenen Gebühren verbunden sein.¹⁵¹ Für die Regelung dieser sind die Kantone zuständig, was je nach Wohnkanton zu einer unterschiedlichen Behandlung führt. Ausserdem kann die anschliessende Personensuche, sei es in der Schweiz oder im Ausland, eventuell über einen privaten Suchdienst, für die gesuchstellenden Personen mit hohen Kosten verbunden sein, die sie nicht immer selber tragen können. Dasselbe gilt, wenn die gesuchstellende Person in ihren Herkunftsstaat reisen möchte, um dort Nachforschungen zu betreiben oder ihre leibliche Familie zu treffen.

Gebühren zahlen zu müssen, um sein eigenes Adoptionsdossier einzusehen und Auskünfte zu erhalten, auf die ein uneingeschränktes Recht besteht, verursacht bei den adoptierten Personen viel Unverständnis. Dies vor allem dann, wenn die Adoptionsverfahren Unregelmässigkeiten aufweisen.

Bei der Prüfung des Vorentwurfs zur Änderung des Zivilgesetzbuches (Adoptionsrecht) wurde diskutiert, ob die Dienstleistungen der schweizerischen Behörden unentgeltlich sein oder sogar Dienstleistungen privater Suchdienste finanziell unterstützt werden sollten. Artikel 268e Absatz 3 des Vorentwurfs sah noch vor, dass «sich der Kanton an den Kosten der Suche beteiligt, wenn begründete Zweifel bestehen, dass die Zustimmung zur Adoption eines leiblichen Elternteils, der sein adoptiertes Kind sucht, nicht vorlag oder diese unter dem Druck einer Behörde erfolgte».¹⁵² Dieser Vorschlag war von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern¹⁵³ heftig kritisiert worden, die unter anderem die Schaffung eines Solidaritätsfonds¹⁵⁴ für diese speziellen Fälle bevorzugt hätten. Somit war er in dem den eidgenössischen Räten vorgelegten Entwurf fallen gelassen worden. In der parlamentarischen Beratung wies Bundesrätin Simonetta Sommaruga jedoch darauf hin, dass die Kantone zwar nicht gezwungen seien, sich an den Kosten zu beteiligen, dass es ihnen aber freistehe, die Herkunftssuche finanziell zu unterstützen und über die Höhe dieser Finanzierung zu entscheiden.¹⁵⁵

Die Mehrheit der Kantone erhebt keine Gebühren für ihre eigene Arbeit bei der Herkunftssuche, obwohl einige darauf hinweisen, dass sich dies in Zukunft ändern könnte. Von den Kantonen, die Gebühren erheben, verlangen einige¹⁵⁶ eine Pauschalgebühr (von Fr. 150 bis 300),

¹⁴⁹ https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf.

¹⁵⁰ Back to the Roots bietet in Sri Lanka auch Informationen für leibliche Mütter auf der Suche nach ihrem Kind an und ermöglicht Ihnen DNA-Tests. Bis heute konnten dank diesen Tests bereits mehrere Familien wieder zusammengeführt werden.

¹⁵¹ Siehe namentlich das Kreisschreiben EAZW Nr. 20.18.10.01 vom 1.10.2018: «Nachforschungen der Zivilstandsbehörden im Zivilstandsregister und die damit verbundene Bekanntgabe der Informationen in Form einer schriftlichen Auskunft unterliegen der Gebührenpflicht. Sie werden gestützt auf einen Suchauftrag zur Abklärung eines Sachverhalts mit einer Gebühr von CHF 75.00 pro halbe Stunde in Rechnung gestellt. Dies gilt auch bezüglich einer Auskunft an die kantonale Auskunftsstelle gem. Art. 268d ZGB, da die erbrachte Dienstleistung im unmittelbaren Interesse einer Privatperson liegt.» Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-d.pdf>.

¹⁵² Alle Dokumente im Zusammenhang mit der Revision des Adoptionsrechts sind auf der Website des BJ abrufbar: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

¹⁵³ AG, BL, BS, LU, SG, TG, ZH; VZBA.

¹⁵⁴ AG, BL, BS, LU und VZBA.

¹⁵⁵ Siehe die Debatte im Nationalrat, Sommersession 2016, Erste Sitzung, 30.5.2016: AB 2016 N 727, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37204>.

¹⁵⁶ NE, SO und TG.

während andere¹⁵⁷ die Gebühren nach Zeitaufwand innerhalb einer vom kantonalen Recht geregelten Spannweite (von Fr. 90 pro Stunde bis zu insgesamt Fr. 2000) berechnen. Fast alle Kantone¹⁵⁸ haben in ihrem Recht die Möglichkeit vorgesehen, die Gebühren im Zusammenhang mit der Herkunftssuche zu ermässigen oder sogar ganz zu erlassen, insbesondere wenn die gesuchstellende Person bedürftig ist. Einige wenige kantonale Auskunftsstellen haben angegeben, dass sie die Gesuche der in den 1980er-Jahren adoptierten Personen aus Sri Lanka auf besondere Art und Weise behandeln, wobei die meisten darunter verstehen, dass für ihre eigenen Dienstleistungen keine Gebühren erhoben werden.¹⁵⁹

Fast alle Kantone¹⁶⁰ geben die Kosten, die von anderen Stellen (Zivilstandsamt, Kantonsarchive oder für Übersetzungen) erhoben werden, an die gesuchstellenden Personen weiter. Einige Kantone¹⁶¹ betonen, dass Ihnen die anderen Verwaltungsstellen für ihre Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Herkunftssuche nichts berechnen.

Wird das BJ mit der Weiterleitung eines Gesuchs um Herkunftssuche ins Ausland beauftragt, erhebt es keine Gebühren für den Versand der Dokumente. Ebenso stellen die Zentralen Behörden der Vertragsstaaten des HAÜ93 der Schweiz ihre Dienstleistungen in der Regel nicht in Rechnung. Die Möglichkeiten dieser Behörden sind jedoch begrenzt – durch ihre Ressourcen, insbesondere in personeller Hinsicht, und durch die gesetzlichen Bestimmungen, die ihre Tätigkeit in ihrem Land regeln. Wenn die Dossiers aufgrund falscher Dokumente Unregelmässigkeiten aufweisen, kommen die Behörden im Allgemeinen nicht weiter. Es ist daher notwendig, auch in Zukunft auf Suchdienste zurückgreifen zu können, die von den Behörden unabhängig sind und über einen grösseren Handlungsspielraum verfügen als diese.

3.6.2 Suchdienste

Bisher hat sich nur das Rote Kreuz kostenfrei um die Gesuche um Herkunftssuche gekümmert, wenn es von einer Privatperson direkt beauftragt wurde. Der SSI arbeitet mit einer maximalen Gebühr von 1400 Franken, wenn er von einer Privatperson beauftragt wird, zuzüglich der Kosten der Vertretung in Sri Lanka. Stammt das Mandat von einem Kanton, variieren die Gebühren je nach den bilateral ausgehandelten Tarifbedingungen. PACH berechnet den Stundenansatz gemäss dem Einkommen der gesuchstellenden Person, verlangt aber höchstes 140 Franken. In beiden Fällen kann die gesuchstellende Person in einer bescheidenen finanziellen Situation einen Antrag auf eine Gebührenermässigung stellen.

3.6.3 Andere private Organisationen

Die **Vermittlungsstellen** verrechnen den gesuchstellenden Personen im Allgemeinen ausschliesslich die Kosten für Übersetzungen, für die Vertretung vor Ort oder für die Reise der Schweizer Vertreterin oder des Schweizer Vertreters bei Begleitung ins Herkunftsland.

¹⁵⁷ AG (ab Juli 2020 sind im Kanton Aargau die Dienstleistungen der kantonalen Auskunftsstelle aufgrund einer Änderung der Verordnung zu diesem Thema nicht mehr gebührenpflichtig) AR, BE, BL, VS und ZG.

¹⁵⁸ Nur der Kanton BL weist darauf hin, nur in äusserst seltenen Fällen auf die Gebühren zu verzichten.

¹⁵⁹ Der Kanton VD gibt an, das kantonale Zivilstandsamt verzichte in diesen Fällen ebenfalls darauf, seine Dienstleistungen in Rechnung zu stellen.

¹⁶⁰ Nur der Kanton GR erklärt, von den gesuchstellenden Personen keine Rückerstattung dieser Kosten zu verlangen.

¹⁶¹ BS, JU, NE und VS.

Das erste Gespräch mit **Espace A** ist kostenlos. Danach beträgt der übliche Tarif 120 Franken pro Stunde, aber der Verein passt seinen Tarif an die finanziellen Möglichkeiten der gesuchstellenden Person an. Die Finanzierung der Beratungsgespräche im Zusammenhang mit einer Herkunftssuche durch Espace A ist dank privater Spenden gesichert.

Back to the Roots erhebt von den adoptierten Personen keine Gebühren für seine Beratungs- und Informationsdienste.¹⁶²

3.7 Erkannte Probleme und geäusserte Wünsche

3.7.1 Von den Kantonen

Die Kantone haben bei der Herkunftssuche generell **praktische Probleme** festgestellt. Unter anderem mangelt es an personellen Ressourcen in den kantonalen Auskunftsstellen und die fehlende Definition bestimmter Begriffe in den gesetzlichen Grundlagen führen zu Schwierigkeiten¹⁶³. Die fehlende Praxis und die daraus resultierende fehlende Erfahrung,¹⁶⁴ die unvollständige Dokumentation in den alten Dossiers sowie die mit einer Auskunftssuche verbundenen Kosten führen ebenfalls zu Unsicherheiten. Die Mehrheit der Kantone äussert daher den Wunsch nach einer stärkeren Koordination und Harmonisierung in diesen Bereichen. Aber auch im Hinblick auf die Festlegung der örtlichen Zuständigkeit der kantonalen Auskunftsstellen, bei der Behandlung von Verfahren mit Zahlvaterschaften,¹⁶⁵ beim Zugang zu den Archiven und den Dossiers,¹⁶⁶ bei der Definition der Dienstleistungen von Auskunfts- und Beratungsstellen, bei der Harmonisierung der von den Auskunftsstellen und anderen kantonalen Ämtern erhobenen Gebühren sowie beim Vorgehen bei der Bearbeitung der Gesuche wird ein einheitliches Vorgehen gewünscht.

Ausserdem haben die Kantone **Gesetzeslücken** festgestellt, insbesondere was den Status der untergebrachten Kinder betrifft, deren Adoption nie zustande gekommen ist, oder im Bereich der Herkunftssuche durch die Nachkommen der adoptierten Person (insbesondere wenn diese bereits verstorben ist) oder umgekehrt durch die leiblichen Grosseltern der adoptierten Person.¹⁶⁷ Im Übrigen ist es für die kantonalen Auskunftsstellen schwierig, mit gewissen spezifischen Situationen umzugehen (z.B. wenn die gesuchte Person bereits verstorben ist oder der leibliche Elternteil sich weigert seine weiteren leiblichen Kinder über die Adoption zu informieren).

Die Kantone weisen auch darauf hin, dass einer Suche Grenzen gesetzt sind oder sie gar unmöglich ist, wenn sich die gesuchte Person im Ausland befindet. Folgender Faktoren können

¹⁶² Seit der Gründung des Vereins haben sich nicht weniger als 160 Personen, die aus Sri Lanka oder anderen Staaten adoptiert wurden, an Back to the Roots gewandt, um sich im Zusammenhang mit ihrer Herkunftssuche beraten zu lassen.

¹⁶³ Insbesondere die Begriffe «weitere Informationen über diese» in Art. 268c Abs. 3 ZGB und «Auskunft, durch die keine Rückschlüsse auf die Identität möglich sind» in Art. 268c Abs. 2 ZGB sind schwierig zu interpretieren und erfordern aus Sicht der Kantone eine genauere Definition.

¹⁶⁴ Z. B. wenn es um den Entscheid geht, auf welchem Weg die Informationen übermittelt werden sollen. (Schriftlich? Einsicht in das Adoptionsdossier gewähren? Das Dossier oder eine Kopie davon aushändigen?)

¹⁶⁵ Bis Ende 1977 kannte die Schweiz zwei Formen der Kindesanerkennung: die Anerkennung mit Standesfolge und die Anerkennung ohne Standesfolge. Eine Kindesanerkennung mit Standesfolge musste mündlich auf dem Zivilstandsamt angemeldet und durch dieses im Anerkennungsregister eingetragen werden. Damit entstand ein rechtliches Kindesverhältnis zwischen Vater und Kind. Die Anerkennung ohne Standesfolge – auch Zahlvaterschaft genannt – begründete kein Kindesverhältnis, sondern nur eine Alimentenzahlungspflicht und wurde deshalb nicht im Zivilstandsregister eingetragen. Rechtlich sind Vater und Kind in diesem Fall somit zu keinem Zeitpunkt miteinander verwandt gewesen und es besteht gemäss dem EAZW weder ein Anspruch auf Bekanntgabe der aktuellen Personalien eines in einem Zahlvatervertrag aufgeführten Verpflichteten noch ein Anspruch auf Kenntnis allfälliger Nachkommen des Zahlvaters, vgl. Kreisschreiben EAZW Nr. 20.18.10.01 vom 1.10.2018. <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-d.pdf>.

¹⁶⁶ Inkl. der rechtlichen Fragen zum Datenschutz bei der Dossiereinsicht.

¹⁶⁷ In dieser Hinsicht hält die Botschaft fest: «Aus der Formulierung von Art. 268c ZGB, die den betreffenden Auskunftsanspruch ausdrücklich nur dem adoptierten Kind zugesteht, wird ausserdem der Schluss gezogen, dass weder seine leiblichen Eltern oder allfälligen (auch leiblichen) Geschwister noch seine Adoptiveltern oder Nachkommen einen entsprechenden Anspruch haben», Botschaft des Bundesrates vom 28.11.2014 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Adoption), BBl 2015 877, S. 915 (Punkt 2.6.3).

dabei zum Tragen kommen: oft sehr lange Wartezeiten, um eine Antwort zu erhalten, Schwierigkeiten bei der Lokalisierung der Familie,¹⁶⁸ Übersetzungskosten zulasten der gesuchstellenden Person und generelle Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit ausländischen Behörden. Ganz allgemein scheinen die Aufgaben und die Grenzen des Einsatzes der kantonalen Auskunftsstellen bei **internationalen Herkunftssuchen** unklar zu sein. Dies trifft umso mehr zu, wenn bei der Suche mögliche rechtswidrige Praktiken im Adoptionsverfahren zu Tage treten und/oder wenn die Suche über die Kanäle der Behörden zu keinen Ergebnissen führt, wie dies in den Fällen aus Sri Lanka der Fall sein kann.

Die Kantone stellen sich auch eine Reihe von Fragen zum **Zugang zu den Dokumenten**, insbesondere zu den Archiven einer anderen Behörde, manchmal eines anderen Kantons.¹⁶⁹ Ausserdem ist es zum Beispiel mangels gesetzlicher Grundlage nicht immer einfach, die notwendigen Auskünfte von der anderen Behörde zu erhalten.¹⁷⁰ Es kommt auch vor, dass sich die Adoptiveltern weigern, das Adoptionsdossier an ihr Kind weiterzugeben, obwohl nur sie über eine vollständige Version des Dossiers verfügen, was bei den älteren Dossiers zu internationalen Adoptionen oft der Fall ist. Da keine spezifische gesetzliche Bestimmung besteht, auf deren Grundlage die kantonalen Auskunftsstellen sie dazu verpflichten könnten, müssen die Kantone dafür sorgen, dass die Bedeutung der Identitätssuche und die Notwendigkeit der Transparenz gegenüber ihrem Adoptivkind im Rahmen der Vorbereitung der Adoption vom Verfahrensbeginn an thematisiert werden.

3.7.2 Von den privaten Organisationen

Die Suchdienste haben darauf hingewiesen, dass die Verfahren und Verantwortlichkeiten zum Zeitpunkt der Adoption weiterhin nicht klar sind und dass es sehr schwer zu bestimmen ist, ob die Originaldokumente im Besitz der adoptierten Personen oder der Schweizer Behörden die effektiven Tatsachen wiedergeben. Hinzu kommt, dass die unterschiedliche Behandlung von adoptierten Personen (mit Zugang zur Behördenunterstützung bei der Herkunftssuche) und solchen, die nicht adoptiert worden sind (z. B. Pflegekinder), obwohl sie aus der gleichen Familie stammen können, schwer zu rechtfertigen ist. Nach ihrer Auffassung ist das Gesetz zu eng gefasst, weil es die Suche nach den leiblichen Grosseltern nicht zulässt, beispielsweise für den Fall, dass die leiblichen Eltern bereits gestorben sind. Schliesslich wurde die Frage aufgeworfen, wie mit einem Gesuch um Suche nach einem Halbbruder oder einer Halbschwester umgegangen werden soll, wenn der leibliche Elternteil den Kontakt mit dem Adoptivkind verweigert und aller Wahrscheinlichkeit nach die Adoptionsgeschichte gegenüber seinen anderen Kindern nie offengelegt hat.

Die Suchdienste haben ebenfalls auf die Notwendigkeit einer Koordination oder Harmonisierung hingewiesen. Dies insbesondere im Bereich der von den Zentralen Behörden erhobenen Gebühren, der Übersetzungen, der Kriterien für die Gebührenrückerstattung sowie der Weiterleitung von Gesuchen an Staaten, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben. Aber auch bei der Beratung über die Nutzung der DNA-Datenbanken (Rechtslage und Risiken), bei der Art und Weise der Behandlung von ausländischen Gesuchen um Herkunftssuche in der Schweiz, bei der Information der Betroffenen über den Suchprozess, bei der Art der Dokumente, die sie

¹⁶⁸ In gewissen Staaten gibt es keine Einwohnerkontrolle.

¹⁶⁹ Wie kann das Verfahren für den Zugang zu den Archiven in einem anderen Kanton vereinheitlicht werden? Umfasst das Recht auf Einsicht in das eigene Dossier auch das Recht auf Einsicht in die Vormundschaftsakte? Wer ist zuständig zu entscheiden, welcher Teil des Dossiers dem Betroffenen abgegeben werden kann? Die kantonale Auskunftsstelle oder die Behörde, bei der sich das betreffende Archiv befindet?

¹⁷⁰ Die Zentrale Ausgleichsstelle (zentrales Vollzugsorgan des Bundes im Bereich der 1. Säule der Sozialversicherungen) kann beispielsweise Informationen (Adressen gesuchter Personen) nur an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und nicht an die kantonalen Auskunftsstellen weitergeben. Da in gewissen Kantonen die KESB als kantonale Auskunftsstelle eingerichtet wurde, entsteht damit eine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen kantonalen Behörden, die nur mit einer Gesetzesrevision geändert werden kann. Der Aufbau eines nationalen Adressdienstes, wie er vom Bundesrat vorgesehen ist, könnte dieses Problem lösen <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76062.html>.

erhalten können (z. B. Dossier der Vormundschaftsbehörde?) und bei der Möglichkeit, Unterstützung von einem Suchdienst zu erhalten wird auf die fehlende einheitliche Struktur hingewiesen. PACH würde im Übrigen eine Zentralisierung der Kompetenzen und des Wissens im Bereich der Herkunftssuche sowie eine verstärkte internationale Zusammenarbeit begrüßen. Das Rote Kreuz fragt sich auch, ob in Betracht gezogen werden könne, für den Suchdienst eine Vollmacht in jenen Fällen auszustellen, in denen die gesuchstellenden Personen in der Vergangenheit durch den Kontakt mit den Behörden schwer traumatisiert worden sind. Es würde die Publikation einer amtlichen Informationsbroschüre über die Rechte, die Mittel und das Verfahren zur Herkunftssuche begrüßen. Schliesslich wünscht sich das Rote Kreuz, dass in Zusammenarbeit mit den Suchdiensten und den kantonalen Auskunftsstellen im Interesse der gesuchstellenden Personen eine Liste von Best practices und Suchmöglichkeiten in den Herkunftsstaaten erstellt wird. Der SSI seinerseits weist auf die Notwendigkeit einer Intensivierung des Austauschs mit den kantonalen Auskunftsstellen hin, um die Dienstleistungen jeder Stelle zu klären und die Arten der Zusammenarbeit festzulegen, damit die gesuchstellenden Personen besser informiert werden können.

Das Rote Kreuz würde sich wünschen, dass neutrale Beratungsstellen nach dem Vorbild der OHG-Beratungsstellen die Befugnis erhalten, die Bearbeitung von Gesuchen um Herkunftssuche zu übernehmen, weil die Tatsache, dass sich die gleiche Behörde, die an der Adoption beteiligt war, Jahre später mit der Herkunftssuche beschäftigt, für viele adoptierte Personen problematisch ist. PACH hält es für richtig, dass die Suche nach Informationen in der Zuständigkeit der kantonalen Behörden liegt, weil sie diesbezüglich über die besten Möglichkeiten verfügen. Hingegen ist er der Meinung, dass die Suchdienste systematischer in die Begleitung und Beratung einbezogen werden sollten.

Gemäss der Erfahrung von Espace A ist die Dauer der Bearbeitung der Gesuche für Menschen bei ihrer Herkunftssuche durch die kantonalen Auskunftsstellen belastend. Zudem wünscht Espace A, dass allen Personen bei ihrer konkreten Nachforschung systematisch externe psychologische Unterstützung angeboten wird.

Die Herausforderungen und Probleme, mit denen die Vermittlungsstellen bei der Herkunftssuche konfrontiert sind, überschneiden sich mit jenen, die von den Kantonen und den Suchdiensten genannt werden: langsame Verwaltungsverfahren bei den schweizerischen und ausländischen Behörden, die heikle Aufgabe der psychosozialen Betreuung der gesuchstellenden Personen und die sehr geringen Chancen, die leibliche Familie in gewissen Herkunftsstaaten ausfindig zu machen.

3.7.3 Durch Back to the Roots

Back to the Roots teilte mit, dass die kantonalen Behörden heute mit den Herausforderungen gefälschter Dokumente in den Adoptionsdossiers konfrontiert sind. Viele der Betroffenen haben das Gefühl, von den kantonalen Behörden zu wenig Unterstützung zu erhalten, und das nötige Vertrauensverhältnis lässt sich nur schwer aufbauen. Schnell werden dabei die schlechten Erfahrungen einiger weniger als Beispiele angeführt. Das Beschaffen von Dokumenten wird als zeitaufwendig und anstrengend beschrieben und ist oft mit Kosten verbunden. Zahlreiche Dossiers sind unvollständig und die verfügbaren Dokumente erweisen sich oft als gefälscht, was den Erfolg der Herkunftssuche verhindert.¹⁷¹ Schliesslich haben die Nachforschungen in Sri Lanka durch die Behörden keinerlei Ergebnisse gebracht, die Nachforschungen durch private Suchdienste waren bisher ebenfalls erfolglos und die Suche dauert

¹⁷¹ Der Verein schätzt, dass die Dokumente in den Dossiers nur in etwa dreissig Prozent der Fälle erlauben, die Herkunftsfamilie aufzufinden.

mehrere Jahre. Die adoptierten Personen, die nach Sri Lanka reisen, stehen vor vielen Herausforderungen: Sofern sie eine vertrauenswürdige Person gefunden haben, die ihnen bei Übersetzungen und Verwaltungsangelegenheiten behilflich sein kann, ist der Zugang zu Dokumenten (Zivilstandsamt, Spitäler, Gerichte usw.) angesichts der geltenden Gesetze und Regelungen, die den Zugang nicht erlauben oder von der Genehmigung eines Gerichts abhängig machen, sehr schwierig oder sogar unmöglich.¹⁷² Back to the Roots verfügt nicht über die Ressourcen, um adoptierte Personen individuell bei ihren Nachforschungen in Sri Lanka zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund verlangt Back to the Roots, dass sich adoptierte Personen für ihre Herkunftssuche an eine unabhängige spezialisierte Stelle wenden können, die im alleinigen Interesse der betroffenen Personen handelt und nicht am Adoptionsverfahren beteiligt war. Eine solche Stelle sollte auch in der Lage sein, psychologische Unterstützung anzubieten und die Verfahrensschritte bis zu einer Familienzusammenführung zu begleiten.

3.7.4 Durch die internationalen Gremien

Am 18. Oktober 2019 verabschiedete der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seine Abschiessenden Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz. Der Ausschuss begrüsst zwar die Änderungen beim Adoptionsgeheimnis, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind, stellt aber fest, dass aus einem Drittland adoptierte Kinder nur mit Zustimmung der Behörden dieses Landes nach ihrer Herkunft suchen können, und dass bei diesem Vorgehen die notwendige und angemessene Unterstützung fehlt (Art. 10). Daher empfiehlt der Ausschuss «dem Vertragsstaat, sich vermehrt dafür einzusetzen, dass von schweizerischen Eltern aus Drittländern adoptierte Personen bei der Herkunftssuche angemessene Unterstützung, auch psychologischer und finanzieller Art, erhalten und ihnen bei Bedarf Übersetzungsdienste zur Verfügung gestellt werden. Ausserdem empfiehlt er gesetzliche und administrative Mittel zu verstärken, um adoptierte Personen bei diesen Schritten zu begleiten»¹⁷³.

3.8 Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Phänomen der internationalen Adoption nahm Mitte der 1970er-Jahre seinen Anfang und erreichte seinen Höhepunkt in den 1980er- und 1990er-Jahren. Die Erfahrung zeigt, dass die Identitätssuche der adoptierten Personen am häufigsten im Erwachsenenalter einsetzt, ja sogar erst nach dem dreissigsten Lebensjahr. Gesuche um Herkunftssuche im Ausland sind daher ein relativ neues Phänomen, was vermutlich den Mangel an Mitteln und Erfahrung der kantonalen Behörden erklärt. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die Anzahl der Gesuche um Herkunftssuche in den kommenden Jahren zunehmen wird.

Auch wenn es den Behörden und privaten Stellen noch an Erfahrung im Bereich der Herkunftssuche fehlt, insbesondere im internationalen Kontext und spezifisch in jenem Sri Lankas, scheint doch bereits jetzt klar zu sein, dass sowohl aus der Sicht der Betroffenen als auch aus der Sicht der Behörden und privaten Stellen ein sehr grosser Bedarf an Unterstützung besteht. Es ist deshalb dringend notwendig, diesen Bereich in der Schweiz zu stärken. Die Herkunftssuche in Sri Lanka zeigt die enormen Schwierigkeiten, mit denen die adoptierten Personen konfrontiert sein können: Die Verfahren können langwierig, kompliziert, kostspielig und psychisch belastend sein, und dies ohne Erfolgsgarantie. Bei einer internationalen

¹⁷² Vgl. dazu die umfassenden Informationen inkl. der Umschreibung der administrativen Schritte und der praktischen Schwierigkeiten im Merkblatt von Back to the Roots zur Herkunftssuche in Sri Lanka, https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf.

¹⁷³ Der umfassende Bericht ist abrufbar unter: https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en.

Suche, insbesondere wenn das Dossier Unregelmässigkeiten aufweist und falsche Informationen enthält, verschärfen sich diese Schwierigkeiten. Ein Grossteil der Herkunftssuchen droht zu scheitern, wenn die Adoptiveltern, die ehemaligen Vermittlungsstellen (von denen die meisten nicht mehr tätig sind) oder die ausländischen Behörden nicht kooperieren. Es ist daher wesentlich, auch im Zusammenhang mit den heutigen internationalen Adoptionen und den in den Kinderdossiers enthaltenen Angaben daraus zu lernen.

Das BJ wird seine Beziehungen zu den Herkunftsstaaten, die Vertragsstaaten des HAÜ93 sind, verstärken und mit ihnen Lösungen für konkrete Fälle suchen. Eine enge Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden ist umso notwendiger in den Dossiers, die Unregelmässigkeiten aufweisen. In diesem Sinn wird das BJ die Kantone auch fortan bei der Organisation von Arbeitstreffen unterstützen, die der Herkunftssuche, dem Erfahrungsaustausch und der Bündelung von Ressourcen in diesem Bereich gewidmet sind, z. B. indem es die Informationen nach Herkunftsland zusammenstellt. Speziell in Bezug auf Sri Lanka wird sich das BJ weiterhin bemühen, die Unterstützungs- und Suchmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Zentralen Behörde Sri Lankas, den Suchdiensten und dem Verein Back to the Roots zu verbessern.

Die KKJPD hat im März 2020 beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Herkunftssuche einzusetzen, die am 20. August 2020 ihre erste Sitzung abhielt. Diese Arbeitsgruppe, unter Vorsitz des BJ und der KKJPD, will die Frage der Unterstützung der Herkunftssuche in allen Fällen von internationalen Adoptionen vertiefen, ohne sich auf die Adoptionen aus Sri Lanka zu beschränken. Sie setzt sich aus einer Vertretung des Bundes, der Kantone, von adoptierten Personen und privaten Partnern (Suchdiensten und Adoptionsvermittlungsstellen) zusammen, um einen möglichst breiten Meinungsaustausch zu gewährleisten. Ihre Aufgabe umfasst folgende Punkte: Abklärung der Bedürfnisse der adoptierten Personen; Klärung der Rollen der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure; Zugang zu Dokumenten und Archiven in der Schweiz und im Ausland (einschliesslich der Dokumente der ehemaligen Vermittlungsstellen, die ihre Tätigkeit vollständig eingestellt haben); Prüfung der konkreten Möglichkeiten der Unterstützung von Personen auf der Suche nach ihrer Herkunft, insbesondere die finanzielle Unterstützung für bestimmte Bereiche der Suche.

Im Übrigen wird sich die Arbeitsgruppe auch mit der Frage der Schaffung einer unabhängigen Fachstelle zur Bearbeitung der Gesuche um Herkunftssuche befassen. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe der kantonalen Auskunftsstelle für die Herkunftssuche aufgrund ihrer Kompetenzen im psychosozialen Bereich und ihrer umfassenden Kenntnisse des spezifischen Bereichs der Adoption den für das Adoptionsverfahren zuständigen Zentralen Behörden der Kantone übertragen. Ein Teil der Personen auf Herkunftssuche äussert jedoch Zurückhaltung, sich gerade an diejenigen Behörden zu wenden, die an ihrem Adoptionsverfahren beteiligt waren, das zuweilen diesen Behörden zuzuschreibende Unregelmässigkeiten aufwies. Dem sollte Rechnung getragen werden. Bereits an seiner Sitzung vom 31. Januar 2020 hatte der Vorstand der KKJPD den Kantonen geraten, den Zugang zu Dokumenten und Auskünften so weit wie möglich zu erleichtern, auf Gebühren für die Bearbeitung von Gesuchen um Herkunftssuche zu verzichten und, wenn möglich, eine neutrale Stelle zu bezeichnen, die für die adoptierten Personen als erste Anlaufstelle dienen könnte. Der Bundesrat unterstützt jegliche Massnahmen zur Erleichterung der Herkunftssuche.

Die Arbeitsgruppe der KKJPD stellt somit sicher, dass die Überlegungen zur Analyse der aktuellen Situation im Bereich der Herkunftssuche, wie in diesem Bericht dargelegt, weitergeführt werden. Die Arbeitsgruppe wird sich auf die rasche und gezielte Verbesserung der Unterstützung im Bereich der Herkunftssuche konzentrieren. Sodann wird die Expertengruppe mögliche Vorschläge für Gesetzesänderungen prüfen. Sie wird den Anpassungsbedarf der

geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehend analysieren müssen und Vorschläge für eine künftige Politik zur internationalen Adoption in der Schweiz formulieren (siehe unten Ziff. 4.5).

4 Internationale Adoption heute

4.1 Einführung und Methodik

Sowohl das Postulat Ruiz als auch der vorliegende Bericht konzentrieren sich auf die Vorkommnisse in der Vergangenheit und auf die Herkunftssuche. In diesem begrenzten Rahmen ist die in diesem Kapitel dargelegte Analyse des heutigen Systems eine vorläufige Analyse, die als Grundlage für künftige Reformarbeiten dienen kann. Diese werden eine breitere Beteiligung der verschiedenen betroffenen Behörden sowie der Zivilgesellschaft und insbesondere der Adoptivfamilien und der adoptierten Personen erfordern.

Die vorläufige Analyse basiert auf den in diesem Bereich zahlreich vorhandenen Quellen und internationalen Standards (vgl. Ziff. 6 Anhang), auf dem Austausch mit den Zentralen Behörden der Kantone, auf einer kritischen Analyse des schweizerischen Systems, die vom Internationalen Referenzzentrum für die Rechte von familienlosen Kindern des Internationalen Sozialdienstes durchgeführt wurde, sowie auf Beobachtungen und Erfahrungen mit allen Akteuren in diesem Bereich im Rahmen von nationalen und internationalen Konferenzen, Expertentreffen oder dem Austausch mit den Betroffenen.

4.2 Entwicklung der internationalen Adoption seit den 1980er-Jahren

4.2.1 Statistiken

Nach einem Höchststand im Jahr 2004 ist die internationale Adoption in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen. In den meisten Aufnahmestaaten gibt es heute drei bis vier Mal weniger Adoptionen als vor fünfzehn Jahren. Die Zahlen sprechen für sich: von mehr als 20 000 sank die Anzahl auf weniger als 5000 Adoptionen pro Jahr in den USA, von 4000 auf weniger als 1000 in Frankreich und von 5000 auf weniger als 500 in Spanien.¹⁷⁴ In der Schweiz sieht es ähnlich aus: Gab es Mitte der 2000er-Jahre mehr als 400 internationale Adoptionen, so waren es in den letzten Jahren weniger als 100.¹⁷⁵

Dieser Rückgang, der verschiedene Ursachen hat,¹⁷⁶ wirkt sich deutlich aus. Die Behörden bearbeiten weniger Fälle, was die Aufrechterhaltung spezifischer Kenntnisse erschwert. Die Anzahl der akkreditierten Vermittlungsstellen nimmt mit den Schliessungen in den Herkunftstaaten ab und ihr finanzielles Überleben ist bedroht. Gleichzeitig hat sich auch das Profil der adoptionsbedürftigen Kinder verändert: Es handelt sich hauptsächlich um ältere Kinder (älter als fünf Jahre), Geschwister oder Kinder mit zum Teil schweren gesundheitlichen Problemen. Jede Analyse und Beurteilung des gegenwärtigen Systems der internationalen Adoption wird diese neue Realität berücksichtigen müssen.

¹⁷⁴ Vgl. die Tabellen mit den internationalen Statistiken, die von Prof. P. Selman zusammengestellt wurden und auf der Website der Haager Konferenz abrufbar sind unter: <https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>.

¹⁷⁵ Vgl. die Statistiken auf der Website des BJ (www.adoption.admin.ch) und des BFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/adoptionen.html>).

¹⁷⁶ SELMAN Peter, The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, in: Social Policy and Society, Cambridge, 2012, abrufbar unter: http://journals.cambridge.org/abstract_S1474746412000085; MIGNOT Jean-François, L'adoption internationale dans le monde: les raisons du déclin, in: Population & Sociétés, 2015/2 (N°519), S. 1 ff., abrufbar unter: https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=POP-SOC_519_0001.

In der Schweiz war es lange Zeit nicht möglich, zuverlässige und aussagekräftige Statistiken im Bereich der internationalen Adoptionen zu erstellen. Das BFS führt die Adoptionsstatistik gemäss der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes¹⁷⁷ auf der Grundlage von Daten, die in elektronischer Form über die zentrale Datenbank Infostar¹⁷⁸ eingehen. Allerdings erhält das BFS von Infostar nicht alle relevanten Daten, insbesondere nicht über den Wohnort der Adoptiveltern zum Zeitpunkt der Adoption.¹⁷⁹ Ausserdem sind nicht notwendigerweise alle Adoptiveltern in diesem Register eingetragen¹⁸⁰ und es gibt verschiedene Verfahrensarten, was die Sache zusätzlich erschwert: im Ausland ausgesprochene und in der Schweiz gestützt auf das HAÜ93 anerkannte Adoption, in der Schweiz ausgesprochene Adoption nach einer mindestens einjährigen Unterbringung in der künftigen Adoptivfamilie und im Ausland ausgesprochene und in der Schweiz gestützt auf das IPRG anerkannte Adoption. Vor diesem Hintergrund hat das BJ neue Statistiken veröffentlicht, die auf den von den Zentralen Behörden der Kantone gelieferten Daten der letzten zehn Jahre über den Zuzug von Kindern (adoptiert oder zu adoptierende) basieren. Auf dieser Grundlage ist es möglich, sich ein genaues Bild der Anzahl der Kinder zu machen, die im Rahmen eines internationalen Adoptionsverfahrens jährlich in die Schweiz kommen.

Adoptionen von Schweizer Kindern im Ausland sind sehr selten. Die Fälle beschränken sich auf Adoptionen innerhalb der Familie.

4.2.2 Internationale Gesetzgebung – hauptsächliche Quellen

4.2.2.1 Kinderrechtskonvention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; KRK) wurde am 20. November 1989 in New York abgeschlossen und trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft. Artikel 21 KRK enthält spezifische Verpflichtungen in Bezug auf nationale und internationale Adoptionen und legt eine Reihe von Grundprinzipien fest. Dem Kindeswohl¹⁸¹ ist bei der Adoption die höchste Bedeutung zuzumessen. Die Adoption stellt eine der möglichen alternativen Schutzmassnahmen für Kinder dar, die der elterlichen Fürsorge entbehren oder davon bedroht sind.¹⁸² Die Adoption muss daher von den zuständigen Behörden überwacht und bewilligt werden. Diese müssen auch sicherstellen, dass die betroffenen Personen (hauptsächlich die leiblichen Eltern) aufgeklärt sind und zugestimmt haben. Artikel 21 unterstreicht auch den subsidiären Charakter der internationalen Adoption und das Verbot jeglicher unstatthaften Vermögensvorteile für die beteiligten Personen. Artikel 7 KRK handelt vom allgemeinen Recht jedes Kindes, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden, und legt das Recht fest, seine Herkunft zu kennen (vgl. oben Ziff. 3)

4.2.2.2 Haager Übereinkommen von 1993

Das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ93), das am 29. Mai 1993 abgeschlossen wurde, ist

¹⁷⁷ SR 431.012.1

¹⁷⁸ Informatisiertes Standesregister Infostar.

¹⁷⁹ Dieses Problem sollte mit der Einführung von Infostar New Generation gelöst werden, das bis 2024 in Betrieb genommen werden soll.

¹⁸⁰ Vgl. Art. 15a Abs. 2 der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2): «Eine ausländische Person, deren Daten nicht abrufbar sind, wird spätestens dann in das Personenstandsregister aufgenommen, wenn sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandsereignis betroffen ist». Da die Adoption nicht als Zivilstandsereignis im Sinne der Verordnung gilt, wird sie nicht eingetragen, wenn im Register noch kein Teil der Adoptiveltern erfasst ist.

¹⁸¹ Vgl. die Publikation von UNICEF zum Begriff des Kindeswohls im Zusammenhang mit der internationalen Adoption, «UNICEF: The best interests of the child in Intercountry adoption», abrufbar unter: <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>.

¹⁸² Vgl. diesbezüglich die Richtlinien der UNO über die alternative Schutzmassnahme für Kinder («Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants »): <https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>.

der multilaterale Referenzvertrag in diesem Bereich. Das HAÜ93 zählt mehr als 100 Vertragsstaaten¹⁸³ und ist für die Schweiz am 1. Januar 2003 in Kraft getreten.

Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, zu deren Mitgliedern die Schweiz gehört, setzt regelmässig Spezialkommissionen ein, in denen Vertrags- und Beobachterstaaten zusammenkommen, um die praktische Funktionsweise des HAÜ93 zu diskutieren. Jede Spezialkommission hat Schlussfolgerungen und Empfehlungen herausgegeben.¹⁸⁴ Die Haager Konferenz hat auch eine Reihe von Leitfäden, Erläuterungen, Musterformularen und anderen praxisrelevanten Dokumenten veröffentlicht.¹⁸⁵ Verschiedene Arbeitsgruppen, insbesondere zu Fragen der Finanzen oder rechtswidrigen Vorgehensweisen, unterstützen die Arbeit der Haager Konferenz. Die Schweiz beteiligt sich aktiv in diesen verschiedenen Gremien.

Das HAÜ93 will vor allem Garantien schaffen, damit die internationalen Adoptionen zum Wohl des Kindes und unter Wahrung seiner Grundrechte stattfinden (Art. 1 Bst. a HAÜ). In dieser Hinsicht konkretisiert es die Grundsätze von Artikel 21 KRK und insbesondere das Subsidiaritätsprinzip bei internationalen Adoptionen (vgl. Abs. 2 und 3 der Präambel). Das Übereinkommen betont die Notwendigkeit, Massnahmen zur Verhinderung der Entführung und des Verkaufs von Kindern sowie den Handel mit Kindern vorzusehen (Art. 1 Bst. b und Abs. 4 der Präambel).

Um diese Ziele zu erreichen, sieht das Übereinkommen insbesondere ein institutionalisiertes System der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten vor. Es handelt sich also in erster Linie um ein Rechtshilfeübereinkommen. Diese Zusammenarbeit erfolgt über die Vermittlung der Zentralen Behörden, die ein System der direkten Kommunikation einrichten. Die Behörden des Herkunftsstaates des Kindes müssen ermitteln, ob das Kind adoptierbar ist und ob die leiblichen Eltern der Adoption zugestimmt haben. Die Behörden des Aufnahmestaats müssen sicherstellen, dass die künftigen Adoptiveltern für die Adoption qualifiziert und geeignet sind und dass das Adoptivkind in den Aufnahmestaat einreisen und sich dort aufhalten kann. Während der Matching-Phase schlägt der Herkunftsstaat ein Kinderdossier zu einem Dossier potenzieller künftiger Adoptiveltern vor. Die Behörden beider Staaten überprüfen die Angaben im Dossier und müssen ihre Zustimmung geben, damit das Adoptionsverfahren fortgesetzt werden kann. Nur die Adoptionen, bei denen bescheinigt wird, dass sie gemäss dem Übereinkommen erfolgten, können in allen Vertragsstaaten kraft Gesetzes anerkannt werden (Art. 23 HAÜ93).

4.2.3 Innerstaatliche Gesetzgebung

4.2.3.1 Zivilgesetzbuch

Das Zivilgesetzbuch legt in Artikel 264 ff. ZGB die allgemeinen Voraussetzungen fest, die von den künftigen Adoptiveltern zu erfüllen sind (insbesondere Alter, Heirat, persönliche, soziale und materielle Situation). Das Gesetz regelt ebenfalls die Voraussetzungen und das Verfahren, die einzuhalten sind, wenn die Adoption in der Schweiz ausgesprochen werden muss (weil sie nicht im Herkunftsstaat ausgesprochen wird oder in der Schweiz nicht anerkannt werden kann). Es regelt auch die Frage der Auskunft über die leiblichen Eltern, über deren direkten Nachkommen und über das Adoptivkind.

¹⁸³ Die aktualisierte Liste der Vertragsstaaten ist auf der Website der Haager Konferenz (www.hcch.net) abrufbar unter: Adoption>Etat présent.

¹⁸⁴ Vgl. die zusammenfassende Tabelle der Haager Konferenz: <https://assets.hcch.net/docs/02185a94-fd72-488c-bae6-04c73869d051.pdf>.

¹⁸⁵ Alle Dokumente sind abrufbar unter: <https://www.hcch.net> unter Adoption.

Eine Teilrevision, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, erlaubt es nunmehr Personen, die in einer eingetragenen Partnerschaft oder in einer faktischen Lebensgemeinschaft leben, das Kind ihrer Partnerin oder ihres Partners zu adoptieren. Zudem wurden bestimmte Adoptionsvoraussetzungen flexibler gestaltet (Mindestalter, Dauer der Beziehung) und das Adoptionsgeheimnis wurde gelockert (vgl. dazu oben Ziff. 3).

4.2.3.2 Verordnungen des Bundes

Die Verordnung vom 29. Juni 2011¹⁸⁶ über die Adoption (AdoV) ist seit dem 1. Januar 2012 in Kraft. Sie regelt das Verfahren für die Aufnahme von Kindern zur Adoption (sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Adoptionen) sowie die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung und die Aufsicht über diese Tätigkeit. Diese beiden Bereiche wurden bisher in zwei getrennten Verordnungen behandelt, einerseits in der Verordnung vom 29. November 2002 über die Adoptionsvermittlung (die ihrerseits die Verordnung vom 28. März 1973 über Adoptionsvermittlung ersetzte) und andererseits in der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (vgl. oben Ziff. 2.2.3.2). Diese Verordnungen waren bereits Ende der 1970er- und in den 1980er-Jahre teilweise revidiert worden.

Die AdoV legt die Kriterien und das Verfahren für die Abklärung der künftigen Adoptiveltern fest. Sie regelt ebenfalls das Verfahren für die Bewilligung der Aufnahme eines bestimmten Kindes auf Vorschlag der Behörden des Herkunftsstaates. Dieses Verfahren ist auf kantonaler Ebene für die Adoptionen aus Vertragsstaaten oder Nichtvertragsstaaten des HAÜ93 dasselbe. Die AdoV legt auch die Bewilligungspflicht für private Adoptionsvermittlungsstellen sowie deren Pflichten und die Aufsicht durch das BJ fest.

4.2.3.3 Das Bundesgesetz zur Umsetzung des HAÜ93

Mit der Ratifizierung des HAÜ93 erliess die Schweiz ein Ausführungsgesetz, das die Aufgabenverteilung und die Koordination des Verfahrens gemäss Übereinkommen mit den schweizerischen Institutionen und Verfahren klar regelt. Das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) regelt somit die Kompetenzverteilung zwischen der Zentralen Behörde des Bundes (Bundesamt für Justiz) und den Zentralen Behörden der Kantone sowie verschiedene Verfahrensfragen. Es enthält auch ein Kapitel, das für alle internationalen Adoptionen gilt, unabhängig davon, ob sie nach dem HAÜ93 oder mit Nichtvertragsstaaten erfolgen. Diese allgemeinen Schutzmassnahmen betreffen die Ernennung eines Vormundes oder eines Beistandes für das Kind ab dem Zeitpunkt der Einreise in die Schweiz (Art. 17 und 18 BG-HAÜ), Massnahmen bei Aufnahme ohne Bewilligung (Art. 19 BG-HAÜ) und die Unterhaltspflicht der künftigen Adoptiveltern (Art. 20 BG-HAÜ). Schliesslich hat das BG-HAÜ eine Reihe von strafrechtlichen Bestimmungen eingeführt, die speziell den Bereich der internationalen Adoption betreffen, nämlich die Aufnahme ohne Bewilligung und die Zuwiderhandlung gegen Auflagen (Art. 22), das Verbot unstatthafter Vermögensvorteile (Art. 23) und den Kinderhandel im Hinblick auf die Adoption (Art. 24).

4.2.3.4 Das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht

Wenn es keinen völkerrechtlichen Vertrag gibt, wird die Anerkennung ausländischer Entscheidungen durch das IPRG geregelt. So sieht Artikel 78 IPRG vor, dass ausländische Adoptionen in der Schweiz anerkannt werden, wenn sie im Wohnsitz- oder Heimatstaat der adoptierenden Person oder der adoptierenden Ehegatten ausgesprochen worden sind, sofern

¹⁸⁶ SR 211.221.36

sie mit dem schweizerischen Ordre public nicht offensichtlich unvereinbar sind (Art. 27 IPRG).¹⁸⁷

Artikel 76 IPRG sieht auch die Möglichkeit vor, dass Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizern eine Adoption an ihrem Heimatort in der Schweiz bewilligt werden kann. Diese Möglichkeit besteht nur, wenn sich eine Adoption an ihrem Wohnsitz als unmöglich erweist oder es unzumutbar ist, dort die Einleitung eines Adoptionsverfahrens zu verlangen. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, eine Abklärung über die künftigen Adoptiveltern als auch über das zu adoptierende Kind aus der Entfernung durchzuführen. Es kann sich auch als schwierig herausstellen, den Nachweis der Adoptierbarkeit des Kindes und die Zustimmung der leiblichen Eltern zu erhalten, insbesondere wenn das Kind aus einem Staat stammt, der die Volladoption nicht kennt.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der Anwendung des IPRG im Bereich der internationalen Adoption ergeben, werden unter Ziffer 4.3.7 näher erläutert.

4.3 Analyse der aktuellen schweizerischen Praxis und Gesetzgebung

4.3.1 Einführung

Die Schweiz hat keine eigentliche Politik für die internationale Adoption festgelegt. Im Gegensatz zu anderen Staaten hat sie ihre Zusammenarbeit nicht auf bestimmte Staaten beschränkt, unterstützt den Bereich weder mit Subventionen noch bietet sie ausländischen Behörden spezielle technische Hilfsprogramme an. Dies hat sich im Laufe der Jahre aufgrund neuer Verträge, neuer Gesetze oder der Zusammenarbeit privater Vermittlungsstellen mit neuen Herkunftsstaaten so ergeben. Zudem ist die internationale Adoption nicht in einem einzigen Gesetz geregelt, sondern stützt sich auf das Zivilgesetzbuch, die AdoV und das BG-HAÜ. Letzteres¹⁸⁸ überträgt dem BJ die Aufgabe, allgemeine Weisungen über den Vollzug des Übereinkommens zu erlassen. Damit kann das BJ rasch und wirksam reagieren, wenn den schweizerischen Behörden beispielsweise Missbrauchsvorwürfe oder schwerwiegende Verfahrensverletzungen in einem bestimmten Herkunftsstaat zur Kenntnis gebracht werden. Das kam in der Vergangenheit bereits vor, zum Beispiel mit Guatemala, Marokko, Nepal oder Äthiopien.¹⁸⁹ Dies hat den Vorteil, dass die Massnahme rasch und flexibel ergriffen werden kann, hat aber den Nachteil, dass sie lediglich eine nachträgliche Reaktion auf festgestellte Tatsachen darstellt.

Die Frage, ob eine eigentliche internationale Adoptionspolitik in der Schweiz erarbeitet werden sollte, wird unten unter Ziffer 4.4 erörtert.

4.3.2 Organisation und Rolle der Behörden

4.3.2.1 Rolle der Kantone

An einem Verfahren zur internationalen Adoption sind verschiedene kantonale Behörden beteiligt.

¹⁸⁷ Der Basler Kommentar zum Internationalen Privatrecht nennt als Beispiele für eine Unvereinbarkeit mit dem Ordre public das Fehlen der Zustimmung zur Adoption durch die leiblichen Eltern oder des urteilsfähigen Kindes, das Fehlen einer Abklärung der wesentlichen Umstände und der Eignung der künftigen Adoptiveltern durch den Herkunftsstaat des Kindes oder die offensichtliche Umgehung der schweizerischen Adoptionsbestimmungen, vgl. DAVID URWYLER/SONJA HAUSER, Basler Kommentar Internationales Privatrecht, Hrsg.: Honsell/Vogt/Schnyder/Berti, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 78 IPRG N 16.

¹⁸⁸ Art. 2 Abs. 2 Bst. d BG-HAÜ

¹⁸⁹ Alle Weisungen der ZBB sind auf der Website des BJ veröffentlicht: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

Die **Zentralen Behörden der Kantone**¹⁹⁰ (ZBK; Art. 316 Abs. 1^{bis} ZGB) haben folgende Zuständigkeiten: Abklärung der Eignung der künftigen Adoptiveltern, Ausstellen der Eignungsbescheinigung, Entscheid über die Unterbringung eines bestimmten Kindes bei den künftigen Adoptiveltern, Sicherstellen der Folgemaassnahmen und der Überwachung der Betreuung des Kindes bis zum Adoptionsentscheid, falls erforderlich Entscheid über die Rückführung des Kindes in seinen Herkunftsstaat sowie Bescheinigung, dass die Adoption, wenn sie in der Schweiz ausgesprochen wurde, gemäss dem Übereinkommen nach Artikel 23 HAÜ93 erfolgte. Zudem führen die ZBK Kontrollen durch und nehmen zuhause des BJ Stellung, insbesondere im Hinblick auf die Bewilligung von Vermittlungsstellen. Sie liefern ferner statistische Daten und Angaben zu den Kosten des Adoptionsverfahrens.¹⁹¹ Je nach Kanton kann die Zentrale Behörde, eine andere Stelle in der kantonalen Verwaltung oder das Gericht für den Adoptionsentscheid zuständig sein.

Je nach Grösse des Kantons ist die ZBK unterschiedlich organisiert: Entweder kann sie allein für den Bereich der Adoption zuständig sein oder übernimmt neben der Adoption noch weitere Aufgaben.¹⁹²

Die ZBK treffen sich durchschnittlich dreimal pro Jahr unter der Leitung der CLACA (für die lateinischen Kantone) und des VZBA (für die Deutschschweizer Kantone) zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch.

Die **Migrationsbehörden** sind für die Voraussetzungen für den Aufenthalt des ausländischen Kindes in der Schweiz zuständig. Sie sind dafür zuständig, die Einreise des Kindes in die Schweiz zu bewilligen,¹⁹³ wenn das BJ dafür nicht zuständig ist¹⁹⁴.

Die **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** (KESB) ernennen für das zur Adoption angenommene bzw. im Ausland adoptierte Kind einen Vormund oder einen Beistand. Sie sind auch für den Schutz des Kindes verantwortlich, sobald das Mandat des Vormundes oder des Beistandes abgelaufen ist, weitere Schutzmassnahmen aber erforderlich sind.

Die **kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen** müssen über die Anerkennung einer im Ausland ausgesprochenen Adoption entscheiden (Art. 32 IPRG).

4.3.2.2 Rolle des Bundes

Das **BJ** wurde als Zentrale Behörde des Bundes im Sinne des HAÜ93¹⁹⁵ bezeichnet. In diesem Kontext wurde ihm die Aufgabe übertragen, Mitteilungen und Berichte über internationale Adoptionen entgegenzunehmen und weiterzuleiten, die Zentralen Behörden der Kantone in Rechtsfragen zu beraten, die Schweiz gegenüber ausländischen Zentralen Behörden zu vertreten, allgemeine Weisungen zur Umsetzung des Haager Übereinkommens zu erlassen sowie den Erfahrungsaustausch und die Koordination in Adoptionsfragen zwischen den Zentralen Behörden der Kantone, den Adoptionsvermittlungsstellen und den Bundesbehörden auf

¹⁹⁰ Die Liste aller Zentralen Behörden der Kantone ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html#>.

¹⁹¹ Siehe Art. 268 und 316 Abs. 1^{bis} ZGB, Art. 3 BG-HAÜ und Art. 2 AdoV.

¹⁹² In vielen Kantonen ist die ZBK ebenfalls für die Bewilligungen und Aufsicht über die Pflegeplatzierung von Kindern ohne Adoption zuständig (Art. 316 Abs. 1 ZGB).

¹⁹³ Art. 8 BG-HAÜ und Art. 8 AdoV

¹⁹⁴ Art. 10 BG-HAÜ

¹⁹⁵ Art. 2 al. 1 BG-HAÜ und Art. 2 AdoV

dem Gebiet des Adoptionswesens zu fördern.¹⁹⁶ Das BJ ist zudem gegen kantonale Entscheide beschwerdelegitimiert. Es geht also in erster Linie um eine Koordinationsaufgabe in der Schweiz und um eine Kontaktstelle zu den ausländischen Behörden, die im Rahmen der Verfahren gemäss HAÜ93 zur Anwendung kommen.

Generell ist das BJ für die Bewilligung und Überwachung der Vermittlungstätigkeit zuständig. Seit dem Inkrafttreten der AdoV am 1. Januar 2012 wurden zudem gewisse Aufgaben des BJ auf den gesamten Bereich der internationalen Adoptionen (Nichtvertragsstaaten) ausgedehnt.¹⁹⁷ Dazu gehören der Erlass von Weisungen und Empfehlungen, die Vertretung der Schweiz in ausländischen Adoptionsbehörden, die Förderung der Koordination zwischen allen an der Adoption Beteiligten sowie die Beratung und Information der kantonalen Behörden. Bei Adoptionsverfahren mit Nichtvertragsstaaten ist das BJ nicht in die Verfahren involviert und hat kein Beschwerderecht, was seine allgemeine Koordinations- und Vertretungsaufgabe erschwert.

Gestützt auf einen Entscheid des BJ oder der kantonalen Migrationsbehörde stellen die **schweizerischen Vertretungen im Ausland** ein Dokument aus, das dem betroffenen Kind die Einreise in die Schweiz erlaubt.¹⁹⁸ Sie prüfen und beglaubigen die ursprünglichen Adoptionsunterlagen, nötigenfalls durch vertiefte Überprüfung durch ihre Rechtsberatungen, und leiten die Unterlagen an die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen weiter, falls der ausländische Adoptionsentscheid anerkannt und in das schweizerische Zivilstandsregister eingetragen werden soll.¹⁹⁹

4.3.2.3 Vorteile und Nachteile

Diese Organisation hat den Vorteil der (geografischen und sprachlichen) Nähe der Behörden zu den Adoptiveltern und den adoptierten Kindern, die unerlässlich erscheint, um das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen den Adoptivfamilien und den Behörden zu gewährleisten und die erforderlichen persönlichen Kontakte sicherzustellen. Auch kantonale Besonderheiten sind besser bekannt und können erklärt werden, und der Kontakt zwischen den verschiedenen Akteuren (ZBK, Zivilstandsamt, Migrationsbehörden, KESB, Gericht) wird erleichtert. Die Tatsache, dass die ZBK auch in anderen verwandten Bereichen (z. B. Zivilstandsamt oder Kinderschutz) tätig sind, kann ein Vorteil sein für die Schaffung Synergien.²⁰⁰

Angesichts der rückläufigen Zahl der Adoptionen ist es jedoch insbesondere für die kleineren Kantone schwierig, einen ausreichend hohen Wissensstand auf diesem Gebiet beizubehalten und eine Praxis zu etablieren. Die Behandlung eines Adoptionsverfahrens stellt daher eine grosse Investition bezüglich (personeller und finanzieller) Ressourcen dar, was der Effizienz der Verwaltung und auch der Qualität der Dienstleistung abträglich ist. Dies gilt umso mehr bei Verfahren, die sich nicht nach dem HAÜ93 richten, wenn keine akkreditierte Vermittlungsstelle beteiligt ist: die Kontrolle der Verfahren und insbesondere der rechtlichen, ethischen und finanziellen Aspekte obliegt dann vollständig den ZBK.²⁰¹ In solchen Fällen können die schweizerischen Vertretungen im Ausland beigezogen werden, insbesondere die Vertrauens-

¹⁹⁶ Art. 2 BG-HAÜ

¹⁹⁷ Art. 2 Abs. 1 AdoV.

¹⁹⁸ Siehe die Weisungen und Erläuterungen des SEM im Ausländerbereich (Weisungen AIG): <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen-aig-de/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen-07/10-20-02-01-d.pdf.download.pdf/10-20-02-01-d.pdf> (insbesondere 5.4.1).

¹⁹⁹ Siehe die Weisung 10.20.02.01 vom 1.02.2020 des EAZW: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen-07/10-20-02-01-d.pdf.download.pdf/10-20-02-01-d.pdf>.

²⁰⁰ Z. B. im Bereich der Überprüfung der Dokumente des Kindesdossiers.

²⁰¹ Im geltenden schweizerischen Recht wird das Einreichen eines Adoptionsgesuchs in einem Staat, der das HAÜ93 nicht ratifiziert hat, weder beschränkt noch verboten. Darüber hinaus ist es im Gegensatz zur Praxis in anderen Staaten nicht zwingend erforderlich, eine akkreditierte Vermittlungsstelle einzuschalten.

anwälte oder -anwältinnen der Vertretungen. Meistens verfügen diese jedoch über keine Erfahrung im Bereich der internationalen Adoption und die Überprüfungen vor Ort, die sich in der Regel auf formale Aspekte beschränken, können sehr zeitaufwändig und kostspielig sein.

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 AdoV kann die ZBK ihre Aufgaben ganz oder teilweise auf einen anderen Kanton oder an eine interkantonale Behörde übertragen. Die CLACA hatte eine vorläufige Evaluation der Durchführbarkeit einer solchen Delegation vorgenommen mit dem Ziel, die ZBK kleinerer Kantone zu entlasten und ihnen zu ermöglichen, einen guten Kenntnisstand für die Durchführung von Adoptionsverfahren aufrechtzuerhalten. Sie kam jedoch zum Schluss, dass eine solche Neuorganisation mit einem Verbrauch an personellen Ressourcen und hohen Kosten verbunden wäre, was angesichts des Rückgangs der internationalen Adoptionen ab Mitte der 2000er-Jahre nicht angemessen wäre. Folglich wurde der Harmonisierung der Verfahren und der Entwicklung gemeinsamer Modelle der Vorzug gegeben.

Bei der jüngsten Teilrevision des Adoptionsrechts sprachen sich die CLACA und der VZBA für eine mögliche (zumindest teilweise) Zentralisierung der internationalen Adoptionsverfahren beim Bund aus.²⁰² Angesichts der Entwicklung der internationalen Adoption muss die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden, um festzulegen, welche Organisation am besten geeignet wäre. Zumindest sollte aus Gründen der Kohärenz die Zuständigkeit des BJ auf Verfahren, die sich nicht nach dem HAÜ93 richten, ausgedehnt werden, was die Kantone in einem gewissen Masse entlasten und eine einheitliche Anwendung der geltenden rechtlichen und ethischen Vorschriften gewährleisten würde.

4.3.3 Kritische Analyse des Verfahrens gemäss dem Haager Übereinkommen

4.3.3.1 Einführung

Das BJ hat eine Broschüre mit dem Titel «Adoption in der Schweiz»²⁰³ herausgegeben, in der die wichtigsten Grundsätze eines Adoptionsverfahrens in der Schweiz zusammengefasst und schematisch dargestellt sind. Der Kürze halber wird in diesem Kapitel nicht auf die Einzelheiten des Adoptionsverfahrens eingegangen, sondern nur auf die kritischen Punkte, die eine Vertiefung im Hinblick auf eine Verbesserung des Systems erfordern.

4.3.3.2 Phase der Abklärung und Eignung

Die AdoV sieht vor, dass die künftigen Adoptiveltern für geeignet erklärt werden, ein Kind zu adoptieren, wenn sie unter anderem genügend auf die Adoption vorbereitet wurden und namentlich von der ZBK empfohlene, **geeignete Vorbereitungs- oder Informationsveranstaltungen** besucht haben.²⁰⁴ Die Kantone können frei bestimmen, nach welchen Kriterien diese Vorbereitung zu erfolgen hat und überprüft wird. Einige ZBK haben die Teilnahme an Vorbereitungskursen für obligatorisch erklärt, während andere eine individuelle Information der künftigen Adoptiveltern und gegebenenfalls eine Empfehlung für bestimmte Vorbereitungsseminare vorziehen. Einige bedauern, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an Vorbereitungskursen nicht gesetzlich verankert ist, während andere einwenden, dass bei einer obligatorischen spezifischen Vorbereitung sichergestellt werden müsste, dass eine ausreichende Anzahl von Kursen angeboten wird und das spezifische Profil des Kindes im Zentrum des Adoptionsprojektes zu berücksichtigen ist (älteres Kind, Kind mit besonderen Bedürfnissen

²⁰² Vgl. Stellungnahmen der CLACA und des VZBA im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung, online abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>. Bereits an der fünften schweizerischen Tagung zur internationalen Adoption vom 7. und 8.11.2013 in Sitten haben die ZBK für eine Zentralisierung gewisser Verfahrensaspekte beim BJ plädiert, wobei die ZBK nur die Aufgaben behalten würden, die eine Nähe zu den Adoptivfamilien erfordern. Die Unterlagen der Tagung sind abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/publikationen.html>.

²⁰³ Die Broschüre ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/bro-adoption-d.pdf> oder kann beim Bundesamt für Bauten und Logistik bestellt werden.

²⁰⁴ Art. 5 Abs. 2 Bst. d Ziff. 4 AdoV

usw., für die eine individuelle Vorbereitung eher angezeigt sein könnte). Ausserdem sollten Ausnahmen vorgesehen werden, um der Vielfalt der Situationen Rechnung zu tragen (zweite Adoption, innerfamiliäre Adoption, Berufserfahrung auf dem Gebiet der Kinderbetreuung usw.). Schliesslich scheint es angesichts der rückläufigen Zahl der internationalen Adoptionen derzeit schwierig zu sein, eine ausreichende Zahl qualitativ hochwertiger Vorbereitungskurse vor der Adoption sicherzustellen, weil diese von privaten Anbietern durchgeführt werden, die in der Regel keine staatlichen Subventionen erhalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Sprachregionen des Landes (VZBA und CLACA) an einem Konzept zur Überprüfung der von Privatpersonen angebotenen Vorbereitungskurse gearbeitet haben.²⁰⁵

Dauer, Methodik und Kosten der Abklärungsverfahren sind von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich, obwohl sich die ZBK bemühen, einige Aspekte dieser Verfahren zu harmonisieren.

4.3.3.3 Phase des Kindervorschlags und Matching

Sobald der Kindervorschlag durch die ausländische Zentrale Behörde oder die Vermittlungsstelle eingetroffen ist, erteilt die ZBK unter den Voraussetzungen von Artikel 7 AdoV die Bewilligung zur Aufnahme des Kindes: Die künftigen Adoptiveltern müssen über eine gültige Eignungsbescheinigung verfügen; das Dossier des Kindes muss einen ärztlichen Bericht sowie einen Bericht über die bisherige Lebensgeschichte des Kindes umfassen; die verschiedenen erforderlichen Zustimmungen (der leiblichen Eltern, je nach Alter diejenige des Kindes, der ausländischen Behörden) müssen im Dossier enthalten sein. Das BJ übermittelt die Bewilligung des Kantons der ausländischen Zentralen Behörde (Art. 17 HAÜ93).

Die **Diskrepanz** zwischen dem Profil des Kindes, für das die künftigen Adoptiveltern abgeklärt werden und eine Eignungsbescheinigung erhalten, und den Bedürfnissen der Herkunftstaaten in Bezug auf die internationale Adoption ist derzeit eines der Hauptprobleme. Tatsächlich gibt es in den Herkunftstaaten immer weniger Kinder, die für eine internationale Adoption vermittelt werden können,²⁰⁶ bzw. Kinder, die eine Auslandsadoption benötigen, sind immer älter oder haben ein besonderes Profil (namentlich in medizinischer Hinsicht). Die angehenden Adoptiveltern möchten hingegen im Allgemeinen ein möglichst kleines und gesundes Kind adoptieren. Die Herkunftstaaten sind oft überlastet, weil sie im Verhältnis zur Anzahl der unterzubringenden Kinder zu viele Fälle wartender Eltern haben,²⁰⁷ was die Wartezeit bis zum Kindervorschlag erheblich verlängert. Gewisse Staaten legen eine Quote²⁰⁸ oder ein vorübergehendes Moratorium fest, um diesem Problem zu begegnen. Die Schweiz hingegen beschränkt in ihrer Rechtsordnung weder die Zahl der Dossiers, die im Ausland eingereicht werden können, noch die Zahl der Staaten, mit denen eine Zusammenarbeit möglich ist. Wenn der Herkunftstaat keine Quote festlegt, wäre es denkbar, die Zahl der ins Ausland übermittelten Dossiers zu begrenzen,²⁰⁹ um die Ressourcen der Behörden der Herkunftsstaa-

²⁰⁵ Die von der VZBA akkreditierten Kurse sind auf der Website des Verbandes abrufbar unter: <https://adoption-schweiz.ch/vorbereitungskurse-fuer-angehende-adoptiveltern/>; im lateinischen Teil des Landes ist die Akkreditierung der Vorbereitungskurse im.

²⁰⁶ Die Ursachen sind vielfältig, aber sie umfassen: starker Rückgang der Müttersterblichkeitsrate, aufgrund eines gestiegenen Lebensstandards in einigen traditionellen Herkunftstaaten weniger Kinder, die weggegeben werden, Zunahme der nationalen Adoption, längere Verfahren, insbesondere aufgrund der Suche nach einer dauerhaften Lösung für das Kind im Herkunftsstaat usw.

²⁰⁷ Aus dem Bericht vom 22.10.2016 über die illegalen Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie geht hervor, dass der Nachfragedruck der Aufnahmestaaten einer der Hauptfaktoren ist, der illegale Adoptionen begünstigt, vgl. § 59 f. (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

²⁰⁸ Zum Beispiel teilt Thailand der Schweiz jedes Jahr die Anzahl der Gesuche mit, die sie für das laufende Jahr einreichen darf; Haiti hat ein System mit Quoten pro Vermittlungsstelle vorgesehen.

²⁰⁹ Zum Beispiel gestützt auf die durchschnittliche Anzahl der in den letzten drei Jahren eingereichten Gesuche oder erhaltenen Kindervorschläge, wie es in Spanien praktiziert wird.

ten zu schonen und um diese nicht unter Druck zu setzen. In diesem Zusammenhang empfehlen manche Experten²¹⁰ jedoch, die jährlichen Quoten aufzugeben und stattdessen die Reverse-Flow-Methode anzuwenden, bei der ein Adoptionsgesuch nur in Bezug auf ein bestimmtes Kind angenommen wird, bei dem im Voraus festgestellt wurde, dass es einer internationalen Adoption bedarf. Diese Methode hat den Vorteil, jeglichen Druck von den Behörden der Herkunftsstaaten wegzunehmen. Sie wird zurzeit aber nur punktuell bei Kindern mit sehr besonderen Bedürfnissen angewandt.

Die **schweizerische Gesetzgebung** ist teilweise nicht mit dem Recht der Herkunftsstaaten vereinbar. Beispielsweise steht in Artikel 9 Absatz 2 BG-HAÜ: «Verlangt der Heimatstaat keine Pflegezeit vor einer Adoption und hatten die Adoptiveltern und das Kind noch keinen persönlichen Kontakt, so bewilligt die Zentrale Behörde des Kantons die Adoption nur unter der Auflage, dass die Adoptiveltern das Kind zuvor besuchen». Dies ist insofern gerechtfertigt, weil eine im Ausland in Anwendung des HAÜ93 ausgesprochene Volladoption in der Schweiz automatisch und ohne Anfechtungsmöglichkeit anerkannt wird.²¹¹ Gewisse Herkunftsstaaten²¹² weigern sich jedoch, den künftigen Adoptiveltern ein Treffen mit dem Kind zu gestatten, bevor das Verfahren abgeschlossen ist, um das Kind nicht zu verunsichern. Es könnte durch ein Treffen mit seinen künftigen Eltern destabilisiert werden, wenn sie ohne es abreisen, um das Gerichtsverfahren abzuwarten. Da die Verfahren in diesen Staaten sehr langwierig sind, ist es schwierig, von den angehenden Adoptiveltern zu verlangen, mit ihrem künftigen Kind bis zum Abschluss des Adoptionsverfahrens, das bis zu einem Jahr dauern kann, im Herkunftsstaat zu bleiben.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten schweizerischen Adoptionsrechts am 1. Januar 2018 ist es nicht mehr möglich, von der **Zustimmung** eines der leiblichen Elternteile (dessen Kindesverhältnis feststeht) mit der Begründung abzusehen, er habe sich nicht ernsthaft um das Kind gekümmert. Daher sollten jedem Kindervorschlag aus dem Ausland alle erforderlichen Dokumente beigelegt sein, insbesondere die Zustimmung der leiblichen Eltern zur Volladoption ihres Kindes. Es ist jedoch nicht immer einfach, solche Dokumente in den Partnerstaaten zu erhalten. Denn in deren Gesetzgebung können bezüglich der Zustimmung Ausnahmen vorgesehen sein, etwa für den Fall der schwerwiegenden Vernachlässigung. Zudem entsprechen die diesbezüglich vom Ausland weitergeleiteten Dokumente nicht immer den formellen Anforderungen, die von den zuständigen schweizerischen Behörden für den Adoptionsentscheid verlangt werden, obwohl sie den lokalen Standards entsprechen. Einige Kantone schlagen vor, dass die Kontrolle der formellen und rechtlichen Aspekte der Dossiers zentral durch das BJ und nicht durch die Kantone vorzunehmen sei, um das nötige Know-how für diese Aufgabe sicherzustellen.

Das **Subsidiaritätsprinzip** ist ein im HAÜ93 verankerter zentraler Grundsatz.²¹³ Er verlangt, dass eine internationale Adoption erst dann in Betracht gezogen werden kann, nachdem die Möglichkeiten einer dauerhaften Unterbringung des Kindes in einer Familie²¹⁴ im Herkunftsstaat, wenn möglich bei den leiblichen Eltern oder der erweiterten Familie, hinreichend geprüft worden sind. Bei einer Adoption innerhalb der Familie wird das Kind zwar in der Tat bei seiner erweiterten Familie in der Schweiz untergebracht, manchmal aber aus dem einfachen Grund, dass das Kind in der Schweiz bessere Lebens- und Bildungschancen hat, während

²¹⁰ Vgl. den Bericht vom 22.12.2016 über die illegalen Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, Rz. 78 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

²¹¹ Mit Ausnahme des Anfechtungsgrundes gemäss Art. 269 und 269a ZGB.

²¹² Dies ist namentlich der Fall für Burkina Faso und Togo.

²¹³ Präambel und Art. 4 Bst. b HAÜ93.

²¹⁴ Im Gegensatz zur Unterbringung in einer Institution.

seine Eltern noch im Herkunftsstaat leben, wenn auch unter (sehr) bescheidenen Verhältnissen. Für die schweizerischen ZBK ist es daher sehr heikel, die Aufnahme dieses Kindes abzulehnen, obwohl die zuständigen Behörden des Herkunftsstaates dies empfehlen, und dabei ihre eigene Auslegung des Subsidiaritätsprinzips vor diejenige der Behörden des Herkunftsstaates zu stellen. Da es in der Schweiz nur die Volladoption gibt, bedeutet das für das Kind neben der kulturellen Entwurzelung auch einen Bruch der Familienstruktur, denn seine Eltern werden zu Onkel und Tante und allfällige Geschwister zu seinen Cousins. Deshalb fordern einige Kantone, die Voraussetzungen für die Einwanderung zu lockern, damit ein Kind in eine Pflegefamilie aufgenommen werden kann, oder für diese speziellen Fälle wieder die einfache Adoption einzuführen.²¹⁵ In den anderen Fällen von Adoptionen (die nicht innerhalb der Familie stattfinden) ist der Grund für die Freigabe eines Kindes zur Adoption häufig die Armut oder die Tatsache, dass die Eltern mangels staatlicher Kinderbetreuungsstrukturen, die es ihnen ermöglichen würden, einer Arbeit nachzugehen, das Kind nicht angemessen betreuen können. Es ist jedoch die Aufgabe der Staaten, im Rahmen eines nationalen Kinder- und Familienschutzprogramms geeignete Vorkehrungen zu treffen, um zu verhindern, dass Familien aus diesen Gründen getrennt werden.²¹⁶ Auch hier gehen die Auffassungen auseinander, welche Lösung dem Kindeswohl am besten entspricht. Armut sollte nie der einzige Grund zur Rechtfertigung der Unterbringung eines Kindes in einem Heim sein. Doch in vielen Herkunftsländern bleibt das die Realität.

Schliesslich haben einige Herkunftsstaaten eine besondere Art, das Subsidiaritätsprinzip ausulegen. So stellt in den USA die Tatsache, dass eine leibliche Mutter die künftige Adoptivfamilie für ihr Kind selber auswählt, eine Ausnahme von der Verpflichtung dar, eine dauerhafte Lösung für das Kind im Herkunftsstaat selbst zu suchen. Obwohl diese Praxis²¹⁷ umstritten, ja höchst problematisch ist, gibt es demgegenüber Stimmen, die darin den Vorteil einer sehr frühen Unterbringung sehen²¹⁸. Dadurch bliebe dem Kind das Trauma aufeinanderfolgender Beziehungsbrüche mit seiner unmittelbaren Umgebung erspart (zunächst mit der leiblichen Mutter, danach mit dem Personal des Spitals, der Institution oder der Pflegefamilie, die sich um das Kind kümmern). Eine wesentliche Frage bleibt offen: Während die Eltern mit Wohnsitz in den USA jedes Jahr Hunderte von Kindern im Ausland adoptieren, bedeutet das System der Wahl der leiblichen Mutter, dass ein Teil der amerikanischen adoptionsbedürftigen Kinder selbst zur Adoption ins Ausland geschickt wird, was zweifellos gegen Wortlaut und Geist des HAÜ93 verstösst. Indem die Schweiz die Adoption gesunder amerikanischer Babys (die somit in den USA durchaus eine geeignete Familie finden könnten) in der Schweiz zulässt, folgt sie implizit dieser Auslegung des Subsidiaritätsprinzips.²¹⁹ Die gleiche Frage lässt sich auch für Kinder aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stellen, von deren Kinderschutzsystemen zu erwarten wäre, dass sie für diese Kinder eine angemessene Lösung innerhalb des eigenen Staates finden könnten, es sei denn, es handle sich um ein sehr spezifisches Profil (Adoption innerhalb der Familie, Nationalität der künftigen Adoptiveltern, spezifische Gesundheitsprobleme des Kindes).²²⁰

²¹⁵ Vgl. Stellungnahmen der CLACA und des VBZA im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung zur Revision des ZGB, online abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

²¹⁶ Eine ausführliche Erörterung des Subsidiaritätsprinzips findet sich im Praxisleitfaden Nr. 1 über die Umsetzung und Anwendung des Haager Übereinkommens von 1993 über die internationale Adoption, insb. Kapitel 2.1.1. <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>.

²¹⁷ Die Wahl der Adoptivfamilie wird meist schon vor der Geburt des Kindes gestützt auf ein Dossier vorgenommen. Leibliche Mütter verlangen oft einen direkten Kontakt mit der künftigen Adoptivfamilie, wenn auch unter Aufsicht der Vermittlungsstelle, bevor sie ihre endgültige Wahl treffen.

²¹⁸ Das Kind wird in der Regel gleich nach dem Verlassen der Geburtsklinik der Adoptivfamilie anvertraut.

²¹⁹ Im Laufe der letzten fünf Jahre wurden in der Schweiz zwölf Säuglinge (weniger als zwölf Monate alt) aus den USA adoptiert.

²²⁰ In seinem Bericht vom 2.11.2016 an das Ministerium für Sicherheit und Justiz empfahl der Rat für Strafrechtspflege und Jugendschutz der Niederlande, Adoptionsprogramme mit EU-Staaten, die das Subsidiaritätsprinzip grundlegend verletzen, einzustellen.

4.3.3.4 Phase der Adoption und nach der Adoption

Die meisten Herkunftsstaaten verlangen **Nachadoptionsberichte**, einige nur in den ersten Monaten nach der Platzierung, andere bis zur Volljährigkeit des Kindes. Auch wenn die künftigen Adoptiveltern gleich zu Beginn des Verfahrens ein Dokument unterzeichnen, in dem sie bestätigen, dass sie ihre diesbezügliche Pflicht zur Kenntnis genommen haben,²²¹ kommt es regelmässig vor, dass sie diese nach der Adoption des Kindes nicht einhalten. Dies besonders dann, wenn sich die Forderungen des Herkunftsstaates über einen besonders langen Zeitraum erstrecken. Diese Verhaltensweise gefährdet die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, die möglicherweise zögern, Kinder weiterhin Schweizer Familien anzuvertrauen. Gemäss Artikel 11 AdoV kann die ZBK jede Person, die Pflichten aus der Verordnung verletzt, mit einer Ordnungsbusse bis zu 2000 Franken belegen und im Falle einer vorsätzlichen Wiederholung eine Strafe wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung im Sinne von Artikel 292 StGB androhen. Diese Massnahmen zeitigen eine gewisse Wirkung. Die Rolle der ZBK bezüglich der Nachadoptionsberichte ist jedoch im Gesetz nicht näher umschrieben, insbesondere wenn die Adoption ohne Vermittlungsstelle erfolgt oder wenn diese ihre Tätigkeiten eingestellt hat.

Im Allgemeinen legt das schweizerische System relativ wenig Gewicht auf die Betreuung und Unterstützung nach der Adoption. Um die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Familien zu ermitteln, sollte dieser Bereich jedoch vertieft untersucht werden. Dabei ist darauf zu achten, dass sich die Behörden nicht unnötig in das Leben der Familien einmischen. Denn sobald eine Adoption ausgesprochen ist, erhält das Kind den gleichen Status wie ein leibliches Kind, und es ist zu verhindern, den mit der Adoption verbundenen Status zu stigmatisieren. Es ist aber dennoch wichtig, dass Adoptiveltern, Adoptivkinder aller Altersgruppen sowie Gesundheits- und Bildungsfachleute bei Bedarf Zugang zu angemessener Unterstützung und angemessenen Ressourcen haben.²²²

4.3.4 Verfahren mit Nichtvertragsstaaten

4.3.4.1 Phase der Abklärung und Eignung

An sich unterscheidet sich die Phase der Eignungsabklärung und der Erteilung der Eignungsbescheinigung nicht von einem Verfahren mit einem Vertragsstaat zu einem Verfahren mit einem Nichtvertragsstaat. Folglich gelten die oben unter 4.3.3.2 aufgeführten Argumente auch hier. Die **Vorbereitung künftiger Adoptiveltern** ist vielleicht noch wichtiger bei Verfahren, die sich nicht nach dem HAÜ93 richten, insbesondere wenn sie nicht von einer akkreditierten Vermittlungsstelle begleitet werden. In der Tat werden die adoptionswilligen Personen dann mit verschiedenen Akteuren des Adoptionsverfahrens im Herkunftsstaat konfrontiert und könnten Gefahr laufen an skrupellose Personen zu geraten, die ihnen unethische oder sogar illegale Machenschaften vorschlagen. In solchen Fällen obliegt es den Zentralen Behörden der Kantone, für die Einhaltung der (schweizerischen und ausländischen) gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Dies kann für die Kantone eine problematische Mehrbelastung darstellen, insbesondere für diejenigen, die nur wenige Adoptionsverfahren pro Jahr durchführen und denen daher die Erfahrung auf diesem Gebiet fehlt.

Auch wenn das Verfahren zur Vorbereitung, Abklärung und Erteilung der Eignungsbescheinigung für die künftigen Adoptiveltern das gleiche ist wie bei Adoptionen mit Vertragsstaaten, ist der Verfahrensablauf im Herkunftsstaat viel weniger klar. Ohne eine klar identifizierte Kon-

²²¹ Diese Verpflichtung ist ausserdem seit 2012 in Art. 5 Abs. 2 Bst. d Ziff. 5 AdoV enthalten.

²²² Z. B. im Bereich der pädagogischen und psychotherapeutischen Unterstützung.

taktbehörde ist es schwieriger, im Vorfeld Informationen über die Bedürfnisse oder Anforderungen des Herkunftsstaates im Hinblick auf eine internationale Adoption zu erhalten. Je nach den rechtlichen und verfahrensmässigen Rahmenbedingungen des jeweiligen Herkunftsstaates ist es nicht ausgeschlossen, dass Adoptionswillige gebeten werden, sich selber um ein Kind zu bemühen, das adoptiert werden kann, und dass sie infolgedessen mit Institutionen oder Kontaktpersonen in Verbindung stehen, die ihnen direkt einen Kindervorschlag machen können, ohne den Weg über die Behörden zu gehen. Diese so genannten **unabhängigen Adoptionen**²²³ sind mit den im HAÜ93 verankerten Grundsätzen nicht vereinbar. Es wäre daher auch unter diesem Gesichtspunkt angebracht, die Möglichkeit einer Beschränkung der Herkunftsstaaten auf diejenigen zu prüfen, die das HAÜ93 ratifiziert haben oder in denen eine schweizerische Vermittlungsstelle tätig ist (vgl. unten Ziff. 4.4).

Das **BJ hat kein Beschwerderecht** gegen Entscheide, die in Verfahren mit Nichtvertragsstaaten ergangen sind, weil Artikel 16 BG-HAÜ nur für Verfahren gemäss HAÜ93 anwendbar ist. Während einige Kantone insbesondere die Altersbeschränkungen (Art. 264d ZGB und Art. 5 Abs. 4 AdoV) konsequent auf alle Fälle anwenden, machen andere mit Nichtvertragsstaaten einfacher eine Ausnahme im Sinne von Artikel 264d Absatz 2 ZGB. Dies beeinträchtigt die Rechtssicherheit und schafft eine Ungleichbehandlung zwischen den Bürgern und Bürgerinnen je nachdem, in welchem Kanton sie leben oder aus welchem Land sie ein Kind adoptieren wollen.

Schliesslich leitet das BJ keine Dossiers an Nichtvertragsstaaten weiter und wendet das Verfahren nach HAÜ93 nicht an, was die **Aufsicht** über die in diesen Staaten tätigen **Vermittlungsstellen** erschwert.

4.3.4.2 Phase des Kindervorschlags und Matching

Ganz allgemein lassen sich bezüglich des Ungleichgewichts zwischen den Wünschen der adoptionswilligen Personen und der Realität vor Ort oder den ins Dossier aufzunehmenden Dokumenten (Zustimmungen, Form) die gleichen Probleme beobachten wie unter Ziffer 4.3.3.3. Auch wenn das HAÜ93 nicht unmittelbar für Verfahren gilt, die mit einem Nichtvertragsstaat durchgeführt werden, sollten die zentralen Grundsätze des Übereinkommens, insbesondere das Subsidiaritätsprinzip, auch auf diese Verfahren angewandt werden.²²⁴

Bei Adoptionen von Kindern aus Nichtvertragsstaaten und falls keine Adoptionsvermittlungsstelle eingeschaltet wird, sind allein die Kantone für das Verfahren und insbesondere für die Kontrolle der verschiedenen Etappen und der Dokumente zuständig. Aufgrund ihres Mangels an Informationen und Erfahrungen wenden sie sich gerne an die Schweizer Vertretungen im betreffenden Staat, doch sind diese oft selbst unerfahren und es ist für sie schwierig, die Kantone im gewünschten Umfang zu informieren. Insbesondere die Kontrolle der Kosten und der praktischen Aspekte der Verfahren ist für die Zentralen Behörden der Kantone äusserst

²²³ Eine Definition dieser Art von Adoption findet sich im Praxisleitfaden Nr. 1 der Haager Konferenz, insb. § 4.2.6: «Eine unabhängige Adoption liegt vor, wenn künftige Adoptiveltern, nachdem sie von ihrer Zentralen Behörde oder zugelassenen Organisation genehmigt wurden, die Erlaubnis erhalten, in den Heimatstaat zu gehen und ein Kind zur Adoption zu suchen, ohne die Hilfe der Zentralen Behörde, einer zugelassenen Organisation oder einer anerkannten (nicht zugelassenen) Person im Heimatstaat.»

²²⁴ Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht und die Vertragsstaaten empfehlen allen Vertragsstaaten des HAÜ93, die allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens so weit wie möglich auf Verfahren anzuwenden, die ausserhalb des Rahmens des HAÜ93 stattfinden, siehe Praxisleitfaden Nr. 1, Kapitel 10.3, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz unter: <https://as-sets.hcch.net/docs/14e74846-eba3-4022-99f3-22bed1719a3f.pdf>, sowie die Schlussfolgerungen der Spezialkommission aus dem Jahr 2000 («[übersetzt] In der Erkenntnis, dass das Übereinkommen aus dem Jahr 1993 auf universell anerkannten Prinzipien beruht, und dass die Vertragsparteien, überzeugt [sind] von der Notwendigkeit, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass internationale Adoptionen im Kindeswohl und unter Wahrung seiner Grundrechte stattfinden, und die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern», empfiehlt die Spezialkommission, dass Vertragsstaaten die Standards und Schutzvorschriften des Übereinkommens, soweit möglich, auf internationale Adoptionen anwenden, die sie mit Nichtvertragsstaaten vornehmen»), <https://as-sets.hcch.net/docs/2982f416-c49c-48d1-8061-df1bfde00720.pdf>. Diese Haltung wurde in den Empfehlungen der Spezialkommission aus dem Jahre 2005 bestätigt (Empfehlung Nr. 19, https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/BZAA/Praxisleitfaden_1.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

schwierig zu gewährleisten. Der Wunsch der Kantone, dass bestimmte Aufgaben, insbesondere die Dokumentenkontrolle, in Zukunft vom BJ zu übernehmen sei, ist bei Verfahren mit Nichtvertragsstaaten sinnvoll.

4.3.4.3 Phase der Adoption und nach der Adoption

Die vorstehenden Überlegungen (Ziff. 4.3.3.4) zu den Nachadoptionsberichten und zur Unterstützung nach der Adoption gelten auch für Adoptionen von Kindern aus Staaten, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben.

Wird ein Kind aus einem Nichtvertragsstaat adoptiert, bedeutet dies nicht, dass die Adoption in der Schweiz automatisch anerkannt wird, auch wenn sie im Herkunftsstaat des Kindes entschieden wurde.²²⁵ Sie muss daher in unserem Land unter den Voraussetzungen des schweizerischen Rechts ausgesprochen werden. Dies bedeutet, dass alle nach der schweizerischen Gesetzgebung erforderlichen Dokumente (insbesondere die **Zustimmung** der leiblichen Eltern zur Volladoption ihres Kindes) in das Kinderdossier aufzunehmen sind und dass die Kantone beim Matching-Entscheid besonders auf diesen Punkt achten müssen, denn sie allein kontrollieren diesen Teilaspekt.²²⁶ Gemäss Artikel 264 ZGB kann eine Adoption nur ausgesprochen werden, wenn die Adoptiveltern während mindestens eines Jahres für die Pflege des Kindes gesorgt haben. Es wäre daher dem Kindeswohl besonders abträglich, wenn die Adoption am Ende aus formellen Gründen nicht ausgesprochen werden könnte, obwohl das Kind bereits seit mehr als einem Jahr bei den Adoptiveltern lebt.

Es wurden auch Zweifel über den **ungewissen Rechtsstatus des Kindes** während des Jahres der Unterbringung vor dem Adoptionsentscheid in der Schweiz geäussert. Gemäss der schweizerischen Gesetzgebung hat das Kind Anspruch auf eine Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung und fünf Jahre nach seiner Ankunft auf eine Niederlassungsbewilligung, wenn die Adoption nicht zu Stande kommt. Wenn es staatenlos ist, ist nach einem fünfjährigen Aufenthalt auch eine erleichterte Einbürgerung möglich.²²⁷

Schliesslich kommt es vor, dass Personen aus den Maghreb-Staaten, denen von den Behörden ihres Herkunftsstaates ein Kind nach den Regelungen der **Kafala**²²⁸ anvertraut wurde, danach die schweizerischen Behörden um eine Volladoption ersuchen. Die Praxis der kantonalen Behörden in dieser Frage ist nicht einheitlich. Einige lehnen die Umwandlung in eine Adoption ab, wenn die Zustimmung zur Volladoption nicht ordnungsgemäss im Dossier vorhanden ist. Andere vertreten die Haltung, es sei zum Wohle des Kindes, einen stabilen und sicheren Status bei seiner Familie in der Schweiz zu erlangen, und sprechen eine Volladoption aus. Das Königreich Marokko gab vor einigen Jahren zu verstehen, dass es nicht mehr wolle, dass Kafalas durch die Aufnahmestaaten in Adoptionen umgewandelt werden.²²⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt wurde das Vorgehen der schweizerischen Behörden von den marokkani-

²²⁵ Es sei denn, die Adoptiveltern besitzen ebenfalls die Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates des Kindes und verlangen die Anerkennung der Adoption gestützt auf Art. 78 IPRG, vgl. oben Ziff. 4.3.4.3.

²²⁶ Die Befürchtung wurde geäussert, dass das Beharren auf der Zustimmung der leiblichen Eltern im Dossier unbewusst das Wiederaufleben vergangener fragwürdiger Praktiken begünstigen könnte, bei denen falsche Mütter («acting mothers») angeheuert wurden, um sich als leibliche Mütter auszugeben und vor dem Richter ihre Zustimmung zur Adoption abzugeben.

²²⁷ Gemäss Art. 48 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) haben Pflegekinder Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn eine Adoption vorgesehen ist. Kommt die vorgesehene Adoption nicht zu Stande, hat das Kind Anspruch auf eine Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung und fünf Jahre nach seiner Ankunft auf eine Niederlassungsbewilligung. Ein staatenloses Kind kann zudem nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (Art. 23 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, SR 141.0).

²²⁸ Die Kafala ist eine Einrichtung des islamischen Rechts, die einer Vormundschaft entspricht (ohne Kindesverhältnis), die jedoch namens- oder auch erbrechtliche Konsequenzen haben kann und sich so einer einfachen Adoption annähert.

²²⁹ Siehe die Weisung vom 3.10.2012 der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes zur Eignungsbescheinigung für die Aufnahme von Kindern aus Marokko, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

schen Behörden toleriert. Deshalb müssen gegenwärtig Verfahren für die Aufnahme marokkanischer Kinder, die nach der Kafala betreut werden, nach dem Verfahren durchgeführt werden, das im Artikel 33 des Übereinkommens vom 19. Oktober 1996²³⁰ über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ) festgelegt ist. Weil die anderen Maghrebstaaten dieses Übereinkommen bisher nicht ratifiziert haben, ist es nicht möglich, dieses Verfahren für die Aufnahme der nach der Kafala betreuten Kindern anzuwenden.

4.3.5 Private Vermittlungsstellen

4.3.5.1 Rolle

Nach dem schweizerischen Recht sind Adoptionsvermittlungsstellen Einrichtungen, die in der Schweiz Vermittlungsdienste zwischen zur Adoption freigegebenen Kindern und künftigen Adoptiveltern anbieten.²³¹ Es ist manchmal schwierig, eine akkreditierungspflichtige Vermittlungstätigkeit von einer einfachen Beratungs- und Unterstützungstätigkeit zu unterscheiden, beispielsweise wenn Adoptiveltern ihre Erfahrungen mit anderen adoptionswilligen Personen teilen möchten. Die Entschädigung für die geleistete Arbeit ist kein entscheidendes Kriterium. Die akkreditierte Vermittlungsstelle muss aufgrund ihrer Kenntnisse der rechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen des Herkunftsstaates, ihrer Kontakte vor Ort und ihrer Erfahrung Gewähr für die Sicherheit und die Angemessenheit des Verfahrens bieten. Die Vermittlungsstellen führen weder die Abklärung der künftigen Adoptiveltern durch, noch treffen sie die Eignungs- oder Matching-Entscheide, die in die Zuständigkeit der Zentralen Behörden der Kantone fallen. Hingegen informieren sie die Adoptionswilligen über die Besonderheiten des gewählten Herkunftsstaates, unterstützen sie bei der Vorbereitung ihres Dossiers und leiten es in gewissen Fällen an die Zentrale Behörde des Herkunftsstaates des Kindes weiter.²³² Sie begleiten das Adoptionsverfahren und organisieren die verschiedenen Phasen der Adoption. Sie nehmen den Kindervorschlag der ausländischen Behörden entgegen und unterbreiten ihn nach Genehmigung durch die Zentrale Behörde des Kantons den künftigen Adoptiveltern,²³³ bereiten diese auf das Treffen mit ihrem Adoptivkind und auf die Adoption vor und beraten sie vor und nach der Ankunft des Kindes in der Familie. Die meisten von ihnen leisten auch Hilfe bei der Herkunftssuche der Adoptivkinder.²³⁴ Die Vermittlungsstelle hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung für ihre Arbeit.²³⁵

4.3.5.2 Akkreditierung und Aufsicht

Seit 2003 ist die Akkreditierung der schweizerischen Vermittlungsstellen und die Aufsicht darüber zentralisiert und dem BJ übertragen.²³⁶ Die Absicht des Gesetzgebers war es, eine gewisse Einheitlichkeit der Praxis zu gewährleisten und das Wissen an einer einzigen Stelle zu sammeln, anstatt es wie bisher auf 26 kantonale Behörden aufzusplittern.

²³⁰ SR 0.211.231.011

²³¹ Art. 12 AdoV durch Verweis in Art. 269c ZGB.

²³² Siehe die Weisung der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes vom 17.3.2020 betreffend das Verfahren zur Übermittlung von Adoptionsdossiers an die ausländischen Zentralen Behörden durch die akkreditierten Vermittlungsstellen und die Entgegennahme der Kinderdossiers, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

²³³ Art. 16 AdoV

²³⁴ Siehe oben Ziff. 3.5.2.

²³⁵ Art. 32 HAÜ93 und Art. 18 AdoV

²³⁶ Art. 2 Abs. 1 Bst. b AdoV

Für jeden Staat, mit dem die Vermittlungsstelle zusammenarbeiten möchte, ist eine Bewilligung erforderlich. Artikel 13 AdoV legt die Voraussetzungen fest.²³⁷ Das Akkreditierungsverfahren basiert auf der schriftlichen Dokumentation, persönlichen Gesprächen und in der Regel auf einer Reise in den Herkunftsstaat in Begleitung der Vermittlungsstelle. Die Dauer und die möglichen Voraussetzungen für die Bewilligung werden von Fall zu Fall entsprechend den identifizierten Risiken festgelegt.²³⁸ Die Erneuerung der Akkreditierung unterliegt einem ähnlichen Verfahren, umfasst jedoch in der Regel aufgrund fehlender Ressourcen keine Reise in den Herkunftsstaat.

Während der Gültigkeitsdauer der Bewilligung erfolgt die ordentliche Aufsicht durch eine jährliche Berichterstattung (der den Kantonen zur Information zugestellt wird)²³⁹ sowie eines Berichts über jede Reise in den Herkunftsstaat. Die Vermittlungsstelle ist zudem verpflichtet, dem BJ jede wesentliche Änderung mitzuteilen²⁴⁰ und auf Anfrage weitere Informationen bereitzustellen. Darüber hinaus steht das BJ in regelmässigem Kontakt mit den Leitungen der Vermittlungsstellen, um aktuelle Fälle oder Schwierigkeiten zu besprechen. Das BJ organisiert im Durchschnitt alle drei Jahre zu Schulungszwecken und zum Austausch für alle Vermittlungsstellen ein Treffen. Zudem erhält das BJ regelmässig Rückmeldungen der Kantone über die Sitzungen (dreimal jährlich) mit den Zentralen Behörden der Kantone.

Es ist auch möglich, dass sich eine Zentrale Behörde des Kantons oder adoptionswillige Personen an das BJ in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde wenden, um eine gewisse Praktik einer Vermittlungsstelle zu melden. Die Beschwerde kann ein Kommunikationsproblem, Fragen zum Vertrag oder Kosten und Gebühren und in schwerwiegenden Fällen sogar ein strafbares Verhalten betreffen. Das BJ legt das weitere Vorgehen und die zu treffenden Massnahmen je nach Situation fest. In allen Fällen muss es die betroffenen Parteien anhören, damit ihm alle erforderlichen Angaben zur Verfügung stehen und das rechtliche Gehör gewährleistet wird. Das BJ kann versuchen, zwischen den Parteien zu vermitteln, beispielsweise wenn der Streitfall eine Zahlung oder eine Kostenrückerstattung betrifft. Das BJ hat zu beurteilen, ob sich eine Sanktion nach Artikel 23 AdoV als notwendig erweist. Diese kann von einer einfachen Verwarnung, in gravierenden Fällen bis zum Entzug der Bewilligung reichen. Jede Verfügung des BJ, die mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung verbunden sein kann, kann innert dreissig Tagen nach Zustellung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. In weniger schwerwiegenden Fällen kann das BJ die Bewilligung einschränken oder nur unter bestimmten Voraussetzungen erneuern.²⁴¹ Fällt ein Verhalten möglicherweise in die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden, werden diese informiert.²⁴²

²³⁷ Die Vermittlungsstelle muss insbesondere eine angemessene Erfahrung und erforderliche berufliche Qualifikationen, Kenntnisse der schweizerischen und ausländischen Gesetze und Verfahren, des kulturellen Kontextes des Herkunftsstaates nachweisen und ihre Tarife mitteilen.

²³⁸ Nach Art. 14 AdoV kann die Bewilligung für höchstens fünf Jahre erteilt werden. Im Falle der Zusammenarbeit mit einem neuen Herkunftsstaat oder im Falle eines Gesuchs einer neuen Vermittlungsstelle wird jedoch ein kürzerer Zeitraum erforderlich sein, um die Hauptschwierigkeiten und die Effizienz der Zusammenarbeit zu beurteilen.

²³⁹ Art. 20 AdoV

²⁴⁰ Art. 15 AdoV

²⁴¹ Es ist beispielsweise möglich, die Zahl der neuen Verträge zu begrenzen, die von der Vermittlungsstelle mit adoptionswilligen Personen abgeschlossen werden dürfen, oder einen Wechsel der Vertretung im Ausland oder eine Änderung bestimmter Vertragsbestimmungen zu verlangen.

²⁴² Vgl. insbesondere die spezifischen Strafbestimmungen für den Bereich der Adoption (Art. 22–25 BG-HAÜ).

4.3.5.3 Schwierigkeiten und Herausforderungen

Die Zentrale Behörde des Bundes verfügt über 190 Stellenprocente,²⁴³ wobei das Team aus juristischen und administrativen Mitarbeitenden zusammengesetzt ist.²⁴⁴ Angesichts des Umfangs der Aufgaben des BJ und der Komplexität der Aufsicht, insbesondere hinsichtlich der Finanzflüsse und der Vielfalt je nach Herkunftsstaaten, für welche die Vermittlungsstellen akkreditiert worden sind, ist es mit diesen Mitteln schwierig, die Aufgaben umfassend wahrzunehmen.²⁴⁵

Da das BJ nicht an den nationalen Adoptionsverfahren oder Adoptionen mit Staaten beteiligt ist, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben, ist die Überwachung der in diesen Staaten tätigen Vermittlungsstellen mit zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden und erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit mit den ZBK.

Während es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HAÜ93 für die Schweiz neunzehn Adoptionsvermittlungsstellen gab,²⁴⁶ sind es im Jahr 2020 weniger als zehn. Zahlreiche Organisationen haben in den letzten zehn Jahren ihre Tätigkeit eingestellt. Dies lag hauptsächlich daran, dass es sich um kleine Strukturen handelte (eine oder zwei Personen), die nur wenige Adoptionsfälle pro Jahr parallel zu einer Erwerbstätigkeit bearbeitet haben. Die meisten der für diese Vermittlungsstellen verantwortlichen Personen waren selbst Adoptiveltern und wollten anderen adoptierbaren Kindern helfen, eine Adoptivfamilie zu finden. Die Absicht war zwar gut, doch fehlte es bisweilen an Professionalität, Erfahrung und Zeit, um sich dieser Tätigkeit zu widmen. Gleichzeitig wurden das Adoptionswesen und dessen Verfahren immer komplexer. Die Vermittlungsstellen sind daher im Laufe der Zeit professioneller geworden, verfügen nun über Räumlichkeiten für ihre Tätigkeit und haben Mitarbeitende eingestellt. Dennoch haben die Vermittlungsstellen wegen des Rückgangs der internationalen Adoptionen in den letzten Jahren Mühe, ihr finanzielles Überleben zu sichern.²⁴⁷ Angesichts dieser Entwicklung und der potenziell häufigen oder raschen Änderungen der Gesetzgebung in den Herkunftsstaaten und in der Schweiz ist es für sie auch schwierig, einen ausreichend hohen Wissensstand aufrechtzuerhalten, um ihre Tätigkeit zufriedenstellend ausüben zu können. Trotz der zunehmenden Professionalisierung der Vermittlungsstellen in der Schweiz benötigen einige in rechtlichen oder verfahrenstechnischen Fragen immer noch häufig Unterstützung des BJ. Die Aufgaben und die Zukunft der Vermittlungsstellen sollten im Rahmen einer globaleren Analyse der Organisation in der Schweiz und der anwendbaren Verfahren untersucht werden.

Schliesslich kommt es auch vor, dass künftige Adoptiveltern eine ausländische Adoptionsvermittlungsstelle einschalten, die sie in ihrem Prozess unterstützen. Das ist nicht ungefährlich, weil eine ausländische Vermittlungsstelle vom BJ weder bewilligt noch beaufsichtigt wird. Bei Problemen oder Konflikten kann das BJ nicht eingreifen. Zurzeit gibt es im schweizerischen Recht jedoch keine Bestimmung, die den Einsatz einer ausländischen Vermittlungsstelle

²⁴³ 150 Stellenprocente bis zum 31.08.2020.

²⁴⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Botschaft des Bundesrates vom 19.5.1999 betreffend das Haager Übereinkommen vom 29.05.1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie das dazugehörige Bundesgesetz (BBl 1999 5795) vorsah, dass zur Erfüllung der Aufgaben der zu schaffenden Zentralen Behörde des Bundes 2,5 Stellen unerlässlich sind (vgl. insbesondere Kap. 31, S. 5841). Obwohl die Zahl der internationalen Adoptionen in den letzten zwei Jahrzehnten stark zurückging, ist die Arbeit jedoch deutlich komplexer geworden. Zudem hat die AdoV (die am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist) die Befugnisse des BJ im Bereich der Koordination der Adoption auf alle internationalen Adoptionen ausgedehnt, nicht nur auf diejenigen, die unter das HAÜ93 fallen, ohne jedoch zusätzliche Mittel dafür bereitzustellen.

²⁴⁵ So kann das BJ beispielsweise die Herkunftsstaaten von Adoptivkindern nur ein- bis zweimal pro Jahr besuchen, während die schweizerischen Vermittlungsstellen derzeit mit zehn verschiedenen Staaten zusammenarbeiten (Stand 31.8.2020).

²⁴⁶ Siehe die Botschaft des Bundesrates vom 19.5.1999 betreffend das Haager Übereinkommen vom 29.05.1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie das dazugehörige Bundesgesetz (BBl 1999 5795, Kap. 222.2 S. 5824 f.

²⁴⁷ Es ist äusserst selten, dass eine private Vermittlungsstelle eine staatliche Subvention erhält (anders als in anderen Staaten; Dänemark hat den Erhalt von Subventionen von der Fusion der beiden bestehenden Vermittlungsstellen abhängig gemacht, um Synergien zu schaffen). Auch private Sponsoren sind schwer zu finden.

verbietet. Aus diesem Grund hat das BJ eine Stellungnahme²⁴⁸ dazu veröffentlicht, um künftige Adoptiveltern auf die Grenzen und Gefahren des Einbezugs einer ausländischen Vermittlungsstelle aufmerksam zu machen.

4.3.6 Finanzielle Fragen

Die *UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie* kommt in ihrem Bericht zum Schluss: «[übersetzt] Einer der Hauptfaktoren, der illegale Adoptionen begünstigt, ist die Höhe des finanziellen Gewinns, der durch die Bereitstellung von Kindern für eine internationale Adoption erzielt werden kann. Solange Adoptionsgebühren und die damit verbundenen Kosten nicht angemessen und transparent sind und solange es Beiträge und Spenden gibt, wird der Anreiz für illegale Adoptionen gross bleiben.»²⁴⁹ Gemäss Artikel 32 HAÜ93 darf «Niemand [...] aus einer Tätigkeit im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile erlangen» und dürfen «Nur Kosten und Auslagen, einschliesslich angemessener Honorare an der Adoption beteiligter Personen [...] in Rechnung gestellt und gezahlt werden». Der Praxisleitfaden Nr. 1 der Haager Konferenz²⁵⁰ unterstreicht, dass die Kosten, Beiträge und Spenden im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption transparent sein müssen. Dies sei die erste Voraussetzung, um unstatthafte materielle Vorteile zu verhindern.

Das BG-HAÜ²⁵¹ bedroht mit Strafe, wer im Rahmen einer internationalen Adoption unstatthafte materielle Vorteile verschafft, um zu bewirken, dass einer Person mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz ein Kind zum Zweck der Adoption anvertraut wird.

Die AdoV²⁵² legt fest, dass die Adoptionsvermittlungsstelle Anspruch auf eine angemessene Entschädigung für ihre Tätigkeit und ihre Auslagen hat. Die schweizerische Gesetzgebung präzisiert jedoch nicht, ob und wenn ja in welchem Umfang Spenden oder Beiträge im Zusammenhang mit dem Adoptionsverfahren zulässig sind.

Selbst wenn eine Spende nach der Adoption beispielsweise an die Institution, aus der das Adoptivkind stammt, als akzeptabel angesehen wird,²⁵³ wenn sie auf transparente Weise erfolgt und ordnungsgemäss verbucht wird, ist es in der Praxis sehr schwierig, die Kontrolle darüber sicherzustellen, zumal die Geldübergabe selten per Banküberweisung erfolgt, sondern in der Regel direkt in bar, wenn die Adoptiveltern ihr Kind abholen.

Die meisten Herkunftsstaaten verbieten humanitäre Zuwendungen nicht, aber ihnen fehlen die Mittel zur Kontrolle der ordnungsgemässen Verbuchung und Verwendung der Gelder. Selbst in Fällen, in denen Spenden verboten²⁵⁴ oder verpönt sind, verlangen Kinderbetreuungseinrichtungen manchmal sehr hohe Beiträge an die Unterhaltskosten des Kindes, von denen höchstwahrscheinlich ein Teil als Ersatz für eine illegale Spende gedacht ist. In anderen Fällen sind es die medizinischen Kosten der Kinder oder die Kosten Dritter (Übersetzer, Anwälte usw.), die unverhältnismässig hoch erscheinen, was jedoch schwer zu beweisen ist. Die schweizerischen Vermittlungsstellen gründen im Übrigen oft Schwestervereine, die sich humanitären Projekten im Herkunftsstaat widmen. Diese Vereine, obwohl sie in der

²⁴⁸ Stellungnahme vom 9.05.2016: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/weisungen/stgn-adoptionsvermittlungsstelle-ausland-d.pdf>.

²⁴⁹ Bericht vom 22.12.2016 über die illegalen Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, mit Empfehlungen: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

²⁵⁰ Der Praxisleitfaden Nr. 1 der Haager Konferenz über die Umsetzung und Anwendung des HAÜ93 ist abrufbar auf der Website der Haager Konferenz unter: <https://assets.hcch.net/docs/8d83a8fb-1867-47de-af05-1c2bc8e20e1b.pdf>.

²⁵¹ Art. 23 und 24 BG-HAÜ

²⁵² Art. 18 AdoV

²⁵³ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 § 224.

²⁵⁴ Gewisse Aufnahmestaaten, z. B. Dänemark, haben beschlossen, das Verbot aller Spenden in ihrer eigenen Rechtsordnung zu verankern.

Schweiz sind, unterstehen nicht der Aufsicht des BJ, weil sie keine Vermittlungsstelle sind. Die Forderung der Zentralen Behörden, auf alle Spenden in direktem Zusammenhang mit der Adoption zu verzichten (auch wenn sie transparent und nach der Adoption erfolgen), wird von den Akteuren vor Ort abgelehnt und beruht auf einer seit Langem etablierten Praxis.

Das Thema ist sehr komplex und es ist äusserst schwierig, sich ein genaues Bild davon zu machen, welche Beträge in welchem Stadium des Verfahrens an welche Behörde oder Organisation gezahlt werden. Folglich kann kaum nachvollzogen werden, ob diese Beträge vertretbar sind. Besonders kompliziert ist dies bei Verfahren, die in Herkunftsstaaten durchgeführt werden, die Nichtvertragsstaaten sind, und in Fällen, in denen die künftigen Adoptiveltern nicht mit einer in der Schweiz akkreditierten Vermittlungsstelle zusammenarbeiten. Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht hatte eine Expertengruppe eingesetzt, die sich mit der Frage der Kosten einer internationalen Adoption befassen sollte. Die Expertengruppe, die Mitglieder aus den Herkunfts- und den Aufnahmestaaten sowie unabhängige Sachverständige und Sachverständige von zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen umfasste, beendete ihre Arbeit 2014 in Form eines Leitfadens zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption²⁵⁵, einer Liste von Best practices zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption²⁵⁶ und Tabellen über die mit der zwischenstaatlichen Adoption verbundenen Kosten²⁵⁷.

Auch in der Schweiz ist es schwierig, die Transparenz der Kosten eines internationalen Adoptionsverfahrens sicherzustellen. Die Verwaltungskosten können sich von einem Kanton zum andern unterscheiden, da die Kantone ihre Tarife in Verordnungen souverän festsetzen können. Dieser Entscheid ist politischer Natur, und ein Vergleich der rohen Zahlen kann den Eindruck von Ungerechtigkeit erwecken. Auch die Tarife der verschiedenen Vermittlungsstellen sind angesichts der Vielfalt der von diesen angebotenen Dienstleistungen sowie der Anzahl der beteiligten Personen und der in den Herkunftsstaaten unternommenen Schritte schwer zu vergleichen. In diesem Sinne können die Tabellen, die von der Expertengruppe zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption entwickelt wurden, in unserem Land nicht eins zu eins übernommen werden. Es erscheint jedoch unabdingbar, wie von der Haager Konferenz empfohlen die notwendigen Schritte für eine volle Transparenz dieser Kosten zu unternehmen sowie das Thema der Finanzen vertieft zu prüfen und die auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente so weit wie möglich umzusetzen, wie beispielsweise die Kostentabellen oder eine systematische Befragung der Adoptiveltern am Ende des Verfahrens. Es sind ausserdem klare Vorgaben zu den Spenden und finanziellen Beiträgen zu entwickeln.

Die Praxis in den USA stellt ausserdem einen Sonderfall dar: Hier ist es nämlich vorgesehen, dass die künftigen Adoptiveltern für die Bedürfnisse der Schwangeren aufkommen sollen («birth mother's choice», vgl. 4.3.3.3). Zwar sind diese Kosten²⁵⁸ in der Regel transparent, diese Praxis wirft aber ethische Fragen auf, insbesondere weil die leibliche Mutter dieses Geld unter Umständen zurückzahlen muss, falls sie auf das Adoptionsvorhaben verzichten und beschliessen sollte, ihr Kind zu behalten.²⁵⁹

²⁵⁵ https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf.

²⁵⁶ https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf.

²⁵⁷ <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6310>.

²⁵⁸ Definition dieser Kosten: (übersetzt) «Lebenshaltungskosten: In gewissen Fällen können auch die Lebenshaltungskosten für die werdende Mutter übernommen werden. Lebenshaltungskosten können Wohnungskosten und Lebensmittel für die künftige leibliche Mutter umfassen. Die Höhe der Lebenshaltungskosten hängt von der individuellen Situation der werdenden Mutter und den Gesetzen des Staates ab, in dem sie lebt. Dies können die Gesamtkosten einer Kinderadoption ändern.», siehe: <https://www.americanadoptions.com/adopt/types-of-adoption-fees>.

²⁵⁹ Als Beispiel siehe die von einer amerikanischen Agentur erstellte Kostentabelle, die mit Adoptionswilligen mit Wohnsitz in der Schweiz arbeitet, http://www.foreverfamiliesthroughadoption.org/downloads/fee_agreement.pdf.

4.3.7 Umgehung des HAÜ93 und der AdoV

Die Anerkennung einer im Ausland erfolgten Adoption in der Schweiz ist in **Artikel 78 IPRG** geregelt. Diese Bestimmung, die in der Schweiz lange vor dem Inkrafttreten des HAÜ93 und der einschlägigen Gesetzgebung im Bereich der Adoption verabschiedet wurde (BG-HAÜ und AdoV), steht in Widerspruch mit dem für Adoptionen entwickelten Verfahren, mit dem das Kindeswohl geschützt werden soll (vgl. insb. Art. 4 AdoV, wonach jede Person, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat und ein Kind zur Adoption aufnehmen will, eine Bewilligung der kantonalen Behörden benötigt). Denn gemäss Artikel 78 IPRG kann eine Adoption in der Schweiz rein auf Grundlage der Verbindung durch Staatsangehörigkeit zum Staat, der sie ausgesprochen hat, anerkannt werden, selbst wenn das vom BG-HAÜ oder der AdoV vorgesehene Verfahren nicht eingehalten wurde. Weil ausserdem für die Anerkennung von Adoptionen nicht die gleichen Behörden zuständig sind wie für das Adoptionsverfahren, können diese Fälle unbemerkt bleiben. Das schweizerische internationale Privatrecht folgt dem Grundsatz *favor recognitionis*²⁶⁰. Der einzige Schutz besteht in der Verletzung des Ordre public (die darauf beruhen kann, dass das Kindeswohl nicht richtig beurteilt wurde). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu diesem Thema ist eher spärlich und teilweise veraltet. Für die schweizerischen Behörden, die für die Anerkennung einer solchen Adoption zuständig sind, ist es sehr schwierig einzuschätzen, ob das Kindeswohl in seinem Herkunftsstaat richtig abgeklärt worden ist. Eine beinahe automatische Anerkennung, wie sie in Artikel 78 IPRG vorgesehen ist, entspricht nicht mehr dem heutigen Zeitgeist. Es erscheint daher notwendig, das Gesetz zu revidieren und die Staatsangehörigkeit der Adoptiveltern als Anknüpfungspunkt für die Anerkennung einer Adoption abzuschaffen.

Gewisse Drittstaaten halten sich für zuständig, ein Adoptionsverfahren für ihre Staatsangehörigen durchzuführen, auch wenn diese ihren Wohnsitz (von Beginn des Verfahrens an) in der Schweiz haben.²⁶¹ Es kommt daher regelmässig vor, dass diese Staaten eine (nationale oder internationale) Adoption zugunsten ihrer Staatsangehörigen aussprechen. Die schweizerischen Behörden werden dann gebeten, dem Kind eine Einreisebewilligung auszustellen. Artikel 78 IPRG schreibt in diesen Fällen eine Anerkennung der Adoption vor, auch wenn das HAÜ93 und die schweizerischen Gesetzesbestimmungen nicht eingehalten wurden, es sei denn, es liege eine eindeutige Verletzung des Ordre public vor.²⁶² Einige Adoptiveltern sind sich dessen bewusst und nutzen diesen Weg bewusst, um ein Adoptionsverfahren schneller oder unter günstigeren Bedingungen (namentlich bezüglich der Altersgrenzen) abzuschliessen. Diese Form des Verfahrenstourismus bei internationalen Adoptionen ist unvereinbar mit den im HAÜ93 verankerten Grundsätzen der Verfahrenssicherheit.

Eine weitere häufige Schwierigkeit betrifft den **Umzug** von künftigen Adoptiveltern **in die Schweiz**, nachdem sie das Adoptionsverfahren in ihrem früheren Wohnsitzstaat eingeleitet haben. Es kommt regelmässig vor, dass Paare ihr Dossier im Herkunftsstaat des zu adoptierenden Kindes nicht aktualisieren (neuer Wohnort, neue Arbeitsstelle, Ergänzung der sozialen Abklärung und Eignungsbescheinigung der schweizerischen Behörden) oder es unterlassen die schweizerischen Zentralen Behörden über ihr aktuelles Adoptionsvorhaben zu informieren. Letztere werden dann mit einem Gesuch auf Erteilung einer Einreisebewilligung für ein ausländisches Kind in die Schweiz konfrontiert, während der Kindervorschlag von den künftigen Adoptiveltern und von der Zentralen Behörde des Landes ihres letzten Wohnsitzes

²⁶⁰ Grundsatz, wonach beim Fehlen zwingender Verweigerungsgründe eine im Ausland ergangene Entscheidung nach Möglichkeit anerkannt werden sollte, um hinkende Rechtsverhältnisse zu vermeiden; Botschaft vom 10. November 1982 zum Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG), BBl 1983 I 263, hier 327.

²⁶¹ Der schweizerische Wohnsitz ist den lokalen Behörden manchmal bekannt, manchmal wird er von den Adoptiveltern verschwiegen und ein Wohnsitz in diesem Staat angegeben.

²⁶² Vgl. Art. 25–27 IPRG.

bereits angenommen worden ist. Diese Vorgehensweise steht in Widerspruch mit dem im HAÜ93 vorgesehenen Verfahren und ist sowohl auf die mangelnde Kenntnis der lokalen Behörden im Staat des letzten Wohnsitzes als auch auf dessen Rechtsordnung zurückzuführen.²⁶³

Fälle, in denen die Verfahren gemäss AdoV und HAÜ93 umgangen wurden, sind besonders heikel, wenn sich das Kind bereits in der Schweiz befindet und die (Verwaltungs- und Zivil-) Behörden vor **vollendete Tatsachen** gestellt werden. Weil das Kind in seinem Herkunftsstaat rechtmässig adoptiert wurde, ist eine Rückkehr in den Herkunftsstaat kaum denkbar. Es obliegt dann den schweizerischen Behörden zu beurteilen, ob es zum Wohl des Kindes ist, wenn es bei seiner Adoptivfamilie bleiben kann, oder ob sich eine Unterbringung in einer anderen Familie aufdrängt.

4.3.8 Rechtswidrige Praktiken

Rechtswidrige Praktiken gibt es wohl bereits so lange wie internationale Adoptionen. Solche Praktiken werden *per definitionem* verborgen bleiben und es ist für die schweizerischen Behörden meistens sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, ein Problem im Adoptionsprozess zu erkennen, sowohl in finanziellen Angelegenheiten (vgl. oben Ziff. 4.3.6) als auch in der Zusammenarbeit mit den Vermittlungsstellen, mit den ausländischen Behörden, mit den Kinderinstitutionen im Ausland oder mit den schweizerischen Behörden.

Mit dem HAÜ93 ist ein Rahmen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit geschaffen und sind Verfahrensgarantien festgelegt worden. Die Dokumente werden in verschiedenen Phasen des Verfahrens rigoros überprüft. Zudem wird die Tätigkeit der Vermittlungsstellen beaufsichtigt. Dennoch kann es keine totale Sicherheit geben und es ist auch heute noch möglich, ein internationales Adoptionsverfahren abzuschliessen, das mit Rechtswidrigkeiten behaftet ist.²⁶⁴ Dies trifft umso mehr zu, weil rechtswidrige Praktiken weitgehend gestützt auf Informationen der Adoptiveltern, die mit einer Unregelmässigkeit konfrontiert wurden, oder der Vermittlungsstelle, die als einzige alle Phasen des Adoptionsverfahrens verfolgt und sich in das Herkunftsland begibt, aufgedeckt werden. Die notwendigen Informationen stammen also von denjenigen Personen, die am meisten zu verlieren haben. Sollten künftige Adoptiveltern in der Praxis der schweizerischen Behörden, der ausländischen Behörden oder ihrer Vermittlungsstelle Unregelmässigkeiten feststellen und diese melden wollen, würde ihr Adoptionsverfahren wahrscheinlich enden, bevor sich ihr Kinderwunsch verwirklichen konnte. Andere Staaten haben teilweise anonymen Beschwerdemechanismus eingeführt, um dieser systemimmanenten Schwäche besser entgegenzutreten. Ebenfalls wünschenswert wäre eine systematische Sensibilisierung der Adoptiveltern für dieses Thema sowie ein spezifisches Monitoringverfahren (über ein Rückmeldeformular oder ein Gespräch mit der ZBK).

Wie die *UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie* in ihrem Bericht vom 22. Dezember 2016 über die illegalen Adoptionen²⁶⁵ unterstreicht (vgl. oben Ziff. 4.3.4.1), sollten darüber hinaus die unabhängigen Adoptionen verboten werden.

²⁶³ In Italien beispielsweise sieht das Gesetz vor, dass italienische Staatsangehörige, die seit weniger als zwei Jahren in einem Drittstaat wohnhaft sind, die italienischen Gesetze und Verfahren zwingend einhalten und die Eignungsbescheinigung für die Adoption vom Gericht des Ortes ihres letzten Wohnsitzes in Italien einholen müssen, siehe www.commissioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/.

²⁶⁴ Wenn beispielsweise die im Kinderdossier vorgelegten authentischen Dokumente falsche Daten enthalten, können die schweizerischen Behörden oder Vermittlungsstellen dies nicht bemerken.

²⁶⁵ Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

Das BJ beteiligt sich aktiv an den Arbeiten der Arbeitsgruppe der Haager Konferenz zur Verhinderung und Bekämpfung rechtswidriger Praktiken bei internationalen Adoptionen.²⁶⁶ Verschiedene Instrumente wie ein Musterverfahren und eine Checkliste zur Fallbearbeitung sind in Vorbereitung. Sie sollen die Behörden in ihrer Arbeit unterstützen und zu gegebener Zeit angepasst und in die Verfahren in der Schweiz integriert werden. Tatsächlich ist in der Schweiz diesbezüglich noch kein spezifisches Instrument oder Verfahren entwickelt worden.²⁶⁷

4.4 Welchen Platz nimmt heute die internationale Adoption ein?

Leider ist festzustellen, dass trotz erheblicher Verbesserungen in Gesetzgebung und Praxis in den Medien weiterhin regelmässig über Skandale berichtet wird, die mit denen in Sri Lanka in den 1980er-Jahren vergleichbar sind.²⁶⁸ Selbst wenn in den Aufnahmestaaten wirksame Kontrollmechanismen zur Verfügung stehen, stösst das System schnell an seine Grenzen. Da ein grosser Teil des Verfahrens (und insbesondere wesentliche Schritte wie der Entscheid über die Adoptierbarkeit des Kindes) im Ausland stattfindet, häufig in Staaten mit schwachen staatlichen Strukturen, endemischer Armut und einem hohen Mass an Korruption, sind die Aufnahmestaaten nicht in der Lage, Kontrollen sicherzustellen, die eine absolute Garantie bieten. Der Bericht der *UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie* vom 22. Dezember 2016 zeigt die verschiedenen Probleme und Anreize auf, die zum Fortbestand rechtswidriger Praktiken beitragen, und ruft die Herkunfts- und Aufnahmeländer gemeinsam auf, die systemischen Probleme anzugehen.²⁶⁹ Vor diesem Hintergrund gehen einige noch weiter und fordern ein Ende der internationalen Adoption, weil sie als veraltet und schädlich für die Kinderschutzsysteme der Entwicklungsländer betrachtet wird.²⁷⁰ UNICEF befürwortet in einem offiziellen Positionspapier zu diesem Thema die internationale Adoption als Kinderschutzmassnahme, solange sie in Übereinstimmung mit den Standards und Prinzipien des HAÜ93 erfolgt.²⁷¹ So hat jedes schutzbedürftige Kind das Recht auf die für seine individuelle Situation am besten geeignete alternative Schutzmassnahme, gegebenenfalls über eine internationale Adoption.²⁷²

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass ein vollständiger Verzicht auf internationale Adoptionen allein nicht die einzige und endgültige Lösung für alle Probleme mit der Ausbeutung von Kindern in Not wäre. In der Tat ist das Problem des Kinderhandels beispielsweise auch bei der Betreibung von Waisenhäusern zu Profitzwecken²⁷³ oder im «Voluntourismus»²⁷⁴ zu finden.

Die Definition einer eigentlichen internationalen Adoptionspolitik in der Schweiz würde es ermöglichen, jede Reform des aktuellen Systems auf starke Prinzipien zu stützen, um nicht nur

²⁶⁶ «Groupe de travail sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y remédier». Die Informationen über diese Arbeitsgruppe sind abrufbar unter: <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>.

²⁶⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 19 BG-HAÜ für den Fall einer unerlaubten Unterbringung die von den schweizerischen Behörden zu ergreifenden Massnahmen vorsieht (Unterbringung bei einer anderen Familie oder sogar Rückkehr in den Herkunftsstaat).

²⁶⁸ So beispielsweise die Fälle in Guatemala (<https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise>; <https://www.courrierinternational.com/article/2013/10/31/enfants-raflés-enfants-adoptés>), in Nepal (<https://www.courrierinternational.com/article/2009/03/10/trafic-d-enfants>; <https://www.youtube.com/watch?v=1B5QiFFxAu4>) oder erst kürzlich in Uganda (<https://www.reuters.com/article/us-uganda-adoptions/exclusive-fraud-and-deceit-at-the-heart-of-uganda-adoptions-to-united-states-idUSKBN0OD2NP20150528>; <https://www.aljazeera.com/programmes/faultlines/2018/10/adoption-baby-business-181009062851663.html>).

²⁶⁹ Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

²⁷⁰ So der Rat für Strafrechtspflege und Jugendschutz der Niederlande an das Ministerium für Sicherheit und Justiz, https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf.

²⁷¹ <https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale>.

²⁷² Siehe dazu die Resolution der UNO-Vollversammlung vom 24.02.2010: <https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=fr>.

²⁷³ <https://www.letemps.ch/opinions/enfants-nepal-ont-besoin-soutien-dorphelinats>.

²⁷⁴ Der Voluntourismus ist eine Form des alternativen Tourismus, der darin besteht, über die Vermittlung eines Reisebüros während eines Aufenthaltes im Ausland benachteiligten Bevölkerungsgruppen seine Dienste anzubieten; <https://www.rts.ch/info/monde/8342569-le-tourisme-dorphelinat-un-business-aux-lourdes-consequences.html>.

legale, sondern vor allem ethische Adoptionen nach den geltenden Standards zu garantieren (vgl. Liste der Quellen im Anhang) und so das Kindeswohl zu wahren. Die Einführung von Quoten und die Beschränkung der Herkunftsstaaten würden es beispielsweise ermöglichen, den Druck auf diese Staaten zu verringern, die Zusammenarbeit zu intensivieren, die Verfahren besser zu kontrollieren und die Arbeit der schweizerischen Behörden zu erleichtern. So könnte zwischen drei Kategorien von Herkunftsstaaten unterschieden werden. Erstens die Staaten, die das HAÜ93 ratifiziert haben²⁷⁵ oder in denen eine schweizerische akkreditierte Vermittlungsstelle tätig ist: Dort könnte ohne Einschränkungen ein Adoptionsgesuch eingereicht werden. Zweitens die Staaten, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben und in denen keine schweizerische Vermittlungsstelle tätig ist: Hier müsste vorgängig die Bewilligung²⁷⁶ des BJ eingeholt werden, um ein Adoptionsgesuch einreichen zu können. So könnten die Schweizer Behörden die Voraussetzungen für ein Adoptionsverfahren im Vorfeld klären und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bewahren, namentlich um Adoptionen innerhalb der Familie oder eines unbekannten Kindes aus dem Herkunftsstaat der künftigen Adoptiveltern durchzuführen. Drittens die Staaten, in denen Schweizer Adoptionswillige kein Adoptionsgesuch einreichen können, weil der Herkunftsstaat selbst ein Moratorium erlassen hat²⁷⁷ oder weil die Schweiz Adoptionen in diesem Land aufgrund einer Weisung des BJ verbietet²⁷⁸.

Weitere grundlegende Punkte sind namentlich gestützt auf die Arbeit der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht festzulegen oder zu klären: die Definition und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips; die finanziellen Fragen (namentlich bezüglich Spenden und Beiträgen); die verfügbaren Mittel zur Bekämpfung rechtswidriger Praktiken und der Umgehung des HAÜ93; oder aber die Rolle der verschiedenen Behörden (von Bund und Kantonen).

4.5 Schlussfolgerung und Empfehlungen

Die internationale Adoption hat sich seit ihren Anfängen in den 1960er- und 1970er-Jahren bis heute stark weiterentwickelt. Die Schweiz hat multi- und bilaterale Verträge abgeschlossen, neue Gesetze und Verordnungen erlassen und Verfahren und Zuständigkeiten mit dem Ziel festgelegt, das Wohl der Adoptivkinder besser zu gewährleisten. Die Adoption wird eindeutig als eine Kinderschutzmassnahme anerkannt, die Teil des allgemeinen Kinderschutzsystems ist. Trotz unbestreitbarer Verbesserungen kennt das System Grenzen, sowohl in unserem eigenen Land, namentlich aufgrund des Föderalismus, als auch international gesehen, wo die Handlungs- und Kontrollmöglichkeiten angesichts der Souveränität der einzelnen Staaten sehr begrenzt sind. Darüber hinaus hat sich die Landschaft der internationalen Adoptionen aufgrund des starken Rückgangs der Zahl der Adoptionen und der sich verändernden Profile adoptionsbedürftiger Kinder verändert. Im vorliegenden Bericht werden die Schwachstellen des heutigen Systems aufgezeigt, die im Hinblick auf Verbesserungen noch eingehender zu prüfen sind. Zu diesem Zweck wird das EJPD beauftragt, eine Experten-Gruppe einzusetzen, die insbesondere in folgenden Bereichen eine vertiefte Analyse durchführen und Lösungen, auch in Form von Gesetzesreformen, vorschlagen soll:

²⁷⁵ 102 am 30.9.2020, siehe <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69>.

²⁷⁶ Diesen Ansatz verfolgt zurzeit Australien, das mit einer beschränkten Anzahl (13) von Partnerstaaten zusammenarbeitet, in besonderen Fällen (z. B. Adoption innerhalb der Familie) jedoch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten erlaubt. Vgl. die Informationen auf der Website der Regierung unter: <https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/apply/other-types-overseas/>.

²⁷⁷ Vgl. z. B. die Haltung Chinas unter <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/china.html> oder diejenige Kambodschas unter <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/kambodscha.html>.

²⁷⁸ Vgl. die länderspezifischen Weisungen des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

- Festlegung einer schweizerischen Politik im Bereich der internationalen Adoption (vgl. oben Ziff. 4.3.1 und 4.4) und insbesondere Stellungnahme zum System, das am besten geeignet ist, das Kindeswohl zu wahren;
- Optimierung der institutionellen Organisation (Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund, Zentralisierung), einschliesslich der Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen (vgl. oben Ziff. 4.3.2 und 4.3.5);
- Harmonisierung der Behandlung von Verfahren, die nicht nach dem Übereinkommen erfolgen, mit den Verfahren gemäss HAÜ 93 (vgl. oben Ziff. 4.3.4);
- Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht zu Adoption (vgl. oben Ziff. 4.3.7);
- Überprüfung der finanziellen Fragen im Zusammenhang mit der Adoption und Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen (vgl. oben Ziff. 4.3.6);
- Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken und Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen (vgl. oben Ziff. 4.3.8).

Je nach Schlussfolgerungen der Arbeit der Arbeitsgruppe von KKJPD und BJ zur Herkunftssuche könnten auch in diesem Bereich Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden (vgl. oben Ziff. 3.8).

Auf jeden Fall ist es wichtig, dass die verschiedenen betroffenen Kreise, einschliesslich der adoptierten Personen und der Adoptivfamilien, in die Arbeit einbezogen werden.

5 Zusammenfassung und Perspektiven

Vor fast vierzig Jahren berichteten die Schweizer Medien über den Skandal der aus Sri Lanka in die Schweiz adoptierten Kinder, die Opfer von Kinderhandel geworden waren. Diese Kinder sind heute erwachsen und wollen wissen, woher sie kommen und inwiefern die damaligen Behauptungen wahr sind. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament am 16. März 2018 das Postulat 17.4181 Ruiz verabschiedet, das den Bundesrat beauftragt, die illegalen Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz in den 1980er-Jahren zu beleuchten.

Auf mehr als 250 Seiten zeigt der historische Bericht der ZHAW klar auf, dass sämtliche untersuchte Adoptionsverfahren sowohl in Sri Lanka als auch in der Schweiz Unregelmässigkeiten unterschiedlichen Ausmasses aufwiesen. Der Befund des Berichts der ZHAW ist eindeutig: Die Schweizer Behörden waren über die Probleme informiert, ergriffen jedoch nicht die nötigen Massnahmen, um diese anzugehen. Vielmehr verwies jede Behörde auf die Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs. Aus heutiger Sicht scheint dieses Untätigbleiben nur schwer nachvollziehbar. Gemäss dem Bericht der ZHAW wird alles in allem deutlich, dass Kinder für Eltern gesucht wurden und nicht Eltern für Kinder.

Der Bundesrat nimmt die Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW heute zur Kenntnis, anerkennt die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden und drückt gegenüber den Adoptierten und ihren Familien sein Bedauern aus.

Der Bericht der ZHAW hält fest, dass sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene zusätzlicher Bedarf an historischer Forschung besteht. Der Bundesrat begrüsst die verschiedenen laufenden und angekündigten Forschungsprojekte zu diesem Thema. Auf Bundesebene wird eine ergänzende, auf eine Analyse des Bundesarchivs beschränkte Forschungsarbeit in Auftrag gegeben, um eine erste Bestandsaufnahme der Situation im Zusammenhang mit anderen Herkunftsländern zu erhalten. Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern. Die Adoptionen aus Sri Lanka machen nur einen kleinen Teil der internationalen Adoptionen in den vergangenen Jahrzehnten aus.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägen. Der Unterstützung bei der Herkunftssuche kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu. Nach einer Bestandsaufnahme der Organisation und der Dienstleistungen der verschiedenen Akteure kommt der vorliegende Bericht zum Schluss, dass sowohl seitens der Behörden als auch der privaten Organisationen ein grosser Handlungsbedarf besteht. Es erscheint daher dringlich, diesen Bereich in der Schweiz weiterzuentwickeln. Die Herkunftssuche in Sri Lanka zeigt die enormen Schwierigkeiten auf, mit denen die Adoptierten konfrontiert sein können: Die Verfahren können lange dauern, kompliziert, kostspielig und psychisch belastend sein, dies ohne Erfolgsgarantie. Verschärft werden die Schwierigkeiten bei einer internationalen Suche, insbesondere wenn das Dossier Unregelmässigkeiten aufweist und falsche Angaben enthält. Wenn die Adoptiveltern, die ehemaligen Vermittlungsstellen oder ausländischen Behörden nicht kooperieren, droht ein Grossteil der Herkunftssuchen zu scheitern. Diese Fragen werden nun von einer speziell für die Herkunftssuche eingesetzten Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Adoptierten und privaten Partnern angehören, gemeinsam mit der KKJPD eingehender untersucht. Die Arbeitsgruppe soll sich mit der Frage der Unterstützung der betroffenen Personen auseinandersetzen und konkrete Vorschläge für eine rasche und gezielte Verbesserung formulieren.

Auch wenn sich die Situation seit den 1980er-Jahren glücklicherweise verbessert hat, deckt der Bericht die aktuellen Schwachstellen des Systems auf und spricht sich für die Festlegung einer eigentlichen Politik zur internationalen Adoption in der Schweiz aus. Im Bericht werden verschiedene Lösungsansätze vorgeschlagen: Optimierung der institutionellen Organisation, Beschränkung der Anzahl Herkunftsstaaten, konsequente Umsetzung der internationalen Empfehlungen zu den finanziellen Fragen und zur Bekämpfung rechtswidriger Praktiken im Allgemeinen sowie Revision des entsprechenden Kapitels des IPRG. Zur Verstärkung des Schutzes der Kinder in diesem Bereich wird das EJPD beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen, um eine umfassende Analyse des schweizerischen Systems durchzuführen und Lösungen, auch in Form von Gesetzesreformen, vorzuschlagen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Wohl des Kindes im Mittelpunkt der internationalen Adoptionsverfahren steht und sich die vergangenen Ereignisse nicht mehr wiederholen.

6 Anhang

Internationale Standards und ausgewählte Quellen im Bereich der internationalen Adoption

1. Haager Konferenz für Internationales Privatrecht

- Praxisleitfaden Nr. 1 zur Umsetzung des Übereinkommens <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>
- Praxisleitfaden Nr. 2 über die zugelassenen Organisationen <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504>
- Notiz zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_en.pdf
- Zahlreiche weitere Dokumente von verschiedenen Arbeitsgruppen, Spezialkommissionen usw. sind abrufbar unter: <https://www.hcch.net/de/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/>

2. Organisation der Vereinten Nationen

- [Bericht](#) vom 22.12.2016 über illegale Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, mit Empfehlungen: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>
- UNICEF: The best interests of the child in Intercountry adoption: <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>
- Allgemeiner Standpunkt der UNICEF zu den Adoptionen: <https://www.unicef.org/media/intercountry-adoption>
- [Empfehlungen](#) vom 26.2.2015 des Ausschusses für die Rechte des Kindes an die Schweiz
- [Empfehlungen](#) vom 18.11.2019 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

3. Nichtregierungsorganisationen

- Bericht von Nigel Cantwell «The sale of children and illegal adoption» <https://defence-forchildren.org/new-report-sale-children-illegal-adoption-nigel-cantwell/>
- Verschiedene Publikationen des Internationalen Sozialdienstes (SSI) <https://www.issi.org/index.php/en/resources/publications-issi?layout=edit&id=300>:
 - Manifesto for ethical intercountry adoption
 - Towards a greater capacity: Learning from intercountry adoption breakdowns
 - Responding to illegal adoptions: a professional handbook
 - Investigating the Grey Zones in Intercountry Adoption: <https://assets.hcch.net/docs/0ca8b59b-4caa-40bf-99a9-2b5cfc358bb3.pdf>

- Terre des Hommes: Adoption: zu welchem Preis? <https://www.tdh.ch/de/mediathek/dokumente/adoption-zu-welchem-preis>

4. Andere

- Bericht vom 2.11.2016 des Rates für Strafrechtspflege und Jugendschutz der Niederlande zuhanden des Sicherheits- und Justizministeriums: https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf
- Prof. David Smolin, Abduction, sale and traffic in children in the context of intercountry adoption <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id01e.pdf>
- Dr. Benyam D. Mezmur, «The Sins of the «Saviours»»: Child Trafficking in the context of intercountry adoption in Africa <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf>
- Europarat: Adoption and children – a human rights perspective <https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-com-missio/16806dac00>

7 Abkürzungsverzeichnis

AdoV	Verordnung vom 29. Juni 2011 über die Adoption
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen (1980–2003)
BFS	Bundesamt für Statistik
BGA	Bureau genevois d'adoption
BG-HAÜ	Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen
BJ	Bundesamt für Justiz
CLACA	Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption
EAZW	Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
HAÜ93	Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption
HKsÜ	Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren.
KOKES	Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz
KRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes
NFP	Nationales Forschungsprogramm
OHG	Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten
PACH	Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
PAVO	Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption
SEM	Staatssekretariat für Migration
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SSI	Internationaler Sozialdienst
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
VAdov	Verordnung vom 28. März 1973 über die Adoptionsvermittlung
VZBA	Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (VZBA)
ZBK	Zentrale Behörde des Kantons
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften



Berne, le 11 décembre 2020

Adoptions illégales d'enfants du Sri Lanka : étude historique, recherche des origines, perspectives

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat 17.4181 Ruiz Rebecca du
14.12.2017



Table des matières

1	Contexte	7
1.1	Les scandales du passé refont surface.....	7
1.2	Postulat 17.4181	7
1.2.1	Teneur du postulat et traitement.....	7
1.2.2	Groupe d'accompagnement	8
1.3	Méthodologie et structure du rapport	9
2	Analyse historique.....	9
2.1	Introduction	9
2.2	Le rapport de la ZHAW	10
2.2.1	Mandat	10
2.2.2	Publication.....	10
2.2.3	Résumé et conclusions du Rapport ZHAW.....	11
2.2.3.1	Statistiques.....	11
2.2.3.2	Cadre légal en Suisse	11
2.2.3.3	Cadre légal au Sri Lanka	13
2.2.3.4	Le rôle des autorités cantonales.....	13
2.2.3.5	Le rôle des autorités fédérales	14
2.2.3.6	Le rôle des intermédiaires	15
2.2.3.7	Les allégations de pratiques illicites et les réactions des autorités suisses	16
2.2.3.8	Conclusions du Rapport ZHAW	18
2.3	Réaction et prise de position de Back to the Roots.....	18
2.4	Réaction et prise de position des cantons	19
2.5	Besoins et perspectives en matière de recherche historique	20
2.6	Autres questions juridiques actuelles.....	21
2.6.1	Accès aux documents et recherche des origines.....	21
2.6.2	Implications pénales	21
2.6.3	Prestations de la LAVI.....	23
2.6.4	Validité de l'adoption	23
2.7	Conclusion et recommandations.....	24
2.7.1	Position du Conseil fédéral	24
2.7.2	Recommandations et perspectives.....	24
3	La recherche des origines	25
3.1	Introduction	25
3.2	Cadre légal.....	25
3.3	Organisation	26
3.3.1	Confédération.....	26
3.3.2	Cantons.....	27
3.3.3	Organismes privés	27
3.3.4	Statistiques.....	27
3.4	Prestations des autorités dans le domaine de la recherche des origines	28
3.4.1	En général.....	28
3.4.2	Dans les dossiers internationaux.....	30
3.4.3	Dans le cadre des adoptions en provenance du Sri Lanka	30
3.4.4	Echange d'expériences pratiques.....	31

3.5	Rôle des organismes privés	32
3.5.1	Les services de recherche.....	32
3.5.1.1	En général.....	32
3.5.1.2	Prestations	32
3.5.1.3	Premiers contacts.....	33
3.5.1.4	Recherches d'origine en cas d'adoption internationale	33
3.5.1.5	Recherches d'origine de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 70 et 80	33
3.5.2	Les intermédiaires	34
3.5.3	Espace A.....	34
3.5.4	Back to the Roots	35
3.6	Frais 35	
3.6.1	Autorités	35
3.6.2	Services de recherche.....	36
3.6.3	Autres organismes privés	37
3.7	Problèmes identifiés et souhaits	37
3.7.1	Par les cantons	37
3.7.2	Par les organismes privés	38
3.7.3	Par Back to the Roots	39
3.7.4	Par les instances internationales	40
3.8	Conclusions et perspectives	40
4	L'adoption internationale de nos jours	42
4.1	Introduction et méthodologie	42
4.2	Evolution de l'adoption internationale depuis les années 80	42
4.2.1	Statistiques.....	42
4.2.2	Législation internationale - sources principales	43
4.2.2.1	Convention relative aux droits de l'enfant	43
4.2.2.2	Convention de La Haye de 1993	43
4.2.3	Législation nationale.....	44
4.2.3.1	Code civil.....	44
4.2.3.2	Ordonnances fédérales	45
4.2.3.3	Loi fédérale de mise en œuvre de la CLaH93.....	45
4.2.3.4	Loi fédérale sur le droit international privé	45
4.3	Analyse de la pratique et législation suisse de nos jours	46
4.3.1	Introduction	46
4.3.2	Organisation et fonctions des autorités.....	46
4.3.2.1	Rôle des cantons.....	46
4.3.2.2	Rôle de la Confédération	47
4.3.2.3	Avantages et difficultés.....	48
4.3.3	Analyse critique de la procédure selon la Convention de La Haye	49
4.3.3.1	Introduction	49
4.3.3.2	Phase d'évaluation et agrément	49
4.3.3.3	Phase de la proposition d'enfant et matching	50
4.3.3.4	Phase de l'adoption et post-adoption.....	52
4.3.4	Procédure avec les Etats non conventionnés	53
4.3.4.1	Phase d'évaluation et agrément	53
4.3.4.2	Phase de la proposition d'enfant et matching	54

4.3.4.3	Phase de l'adoption et post-adoption.....	54
4.3.5	Intermédiaires privés	55
4.3.5.1	Rôle.....	55
4.3.5.2	Accréditation et surveillance	56
4.3.5.3	Difficultés et défis	57
4.3.6	Questions financières	58
4.3.7	Contournement de la CLaH93 et de l'OAdo.....	60
4.3.8	Pratiques illicites.....	61
4.4	Quelle place pour l'adoption internationale de nos jours?	62
4.5	Conclusion et recommandations.....	63
5	Résumé et perspectives	64
6	Annexe	66
7	Liste des abréviations	68

Résumé

Le présent rapport fait suite au postulat 17.4181 déposé le 14 décembre 2017 par la conseillère nationale Rebecca Ruiz. Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner, en collaboration avec les cantons, les pratiques des intermédiaires privés et des autorités cantonales et fédérales concernant les adoptions d'enfants en provenance du Sri Lanka dans les années 1980 et, notamment, de faire la lumière sur les allégations de pratiques illicites, les informations détenues par les autorités et les mesures prises à l'époque. Outre ce volet historique, le postulat requiert que soient examinés les efforts et moyens à disposition de nos jours pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines. Finalement, le postulat charge le Conseil fédéral d'analyser le cadre législatif actuel encadrant les procédures d'adoption internationales et de formuler des recommandations sur les pratiques et le cadre législatif actuel et futur. Le présent rapport porte ainsi sur ces trois volets (étude historique, recherche des origines, analyse du cadre législatif actuel).

En ce qui concerne le volet de l'étude historique, la Haute école zurichoise spécialisée en sciences appliquées (ZHAW) a été chargée d'analyser les pratiques ayant mené à des adoptions d'enfants sri-lankais en Suisse dans les années 1973 à 1997. Sur la base des nombreuses archives consultées, le rapport de la ZHAW, publié le 27 février 2020, détaille clairement que toutes les procédures d'adoption examinées ont été entachées à divers degrés d'irrégularités, à la fois au Sri Lanka et en Suisse. Le constat est sans appel: les autorités suisses étaient informées des problèmes mais n'ont pas pris les mesures nécessaires à les contrer, chaque autorité se retranchant derrière les limites de son champ de compétence. Dans la perspective actuelle, cette inaction semble difficile à comprendre. Comme le souligne le rapport de la ZHAW, tout cela démontre qu'au fond, on cherchait des enfants pour des parents plutôt que des parents pour les enfants. Aujourd'hui, le Conseil fédéral prend acte des conclusions du Rapport ZHAW, reconnaît les manquements des autorités suisses, fédérales et cantonales, et exprime ses regrets envers les personnes adoptées et leurs familles. Le Conseil fédéral salue les divers projets de recherche en cours ou annoncés afin d'approfondir l'étude historique. Au niveau de la Confédération, une recherche complémentaire limitée à une analyse des archives fédérales sera mandatée afin de dresser un premier état des lieux de la situation concernant d'autres pays d'origine, ce qui permettra de faciliter des recherches supplémentaires par la communauté scientifique.

Le Conseil fédéral est conscient que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies. Le soutien à la recherche des origines prend ainsi une importance toute particulière. Suite à la consultation des autorités cantonales compétentes, des services de recherche, des intermédiaires en matière d'adoption et des associations concernées, le rapport dresse ainsi un état des lieux de l'organisation et des prestations fournies par les différents acteurs dans le soutien des personnes à la recherche de leurs origines, en particulier au Sri Lanka, et en indique les points problématiques et les limites. Ces questions seront désormais approfondies dans le cadre d'un groupe de travail composé de représentants de la Confédération, des cantons, des personnes adoptées et des partenaires privés.

Dans la dernière partie, le rapport analyse la situation actuelle de l'adoption internationale en Suisse. Bien que la situation ait heureusement évolué depuis les années 80, le rapport aborde de manière critique les questions d'organisation, de compétence et de procédure afin d'en faire ressortir les failles. Enfin, les questions financières, de lutte contre les pratiques illicites et de la place des intermédiaires sont également examinées sous l'angle des difficultés et de potentielles améliorations à apporter. Afin de renforcer la protection des enfants dans ce domaine, le DFJP est chargé d'établir un groupe d'experts afin de procéder à une analyse

Rapport Po. Ruiz 17.4181

en profondeur du système suisse et de proposer des solutions, y compris par le biais de réformes législatives. Les événements de l'époque ne doivent pas se répéter.

1 Contexte

1.1 Les scandales du passé refont surface

En septembre 2017, l'émission de journalisme d'investigation néerlandaise "Zembla" a publié un reportage¹ qui, sur la base de témoignages d'adultes adoptés à la recherche de leurs origines, a mis à jour les dysfonctionnements de l'adoption internationale dans les années 80 depuis le Sri Lanka : faux documents dans les dossiers, mères de substitution, engagées pour donner le consentement à l'adoption devant le tribunal en échange de quelques dollars, trafic d'enfants, corruption et fermes à bébé. Divers médias suisses ont repris le sujet et mené leurs propres enquêtes². Il en ressort notamment que, dans les années 80 déjà, les médias suisses avaient dévoilé l'existence de possibles pratiques illicites dans les procédures d'adoption d'enfants originaires du Sri Lanka et que les autorités suisses ne pouvaient pas l'ignorer. Peu après la diffusion de ces reportages, la conseillère nationale Rebecca Ana Ruiz a introduit le postulat 17.4181 auprès du Parlement.

1.2 Postulat 17.4181

1.2.1 Teneur du postulat et traitement

Le postulat 17.4181 Ruiz Rebecca "Faire la lumière sur les adoptions illégales en Suisse dans les années 1980 d'enfants venant du Sri Lanka" a été déposé le 14 décembre 2017. Il a la teneur suivante:

"Le Conseil fédéral est chargé d'examiner, en collaboration avec les cantons, les pratiques des intermédiaires privés et des autorités cantonales et fédérales concernant les adoptions d'enfants en provenance du Sri Lanka dans les années 1980. Il établira un rapport faisant la lumière sur les allégations de pratiques illicites, les informations détenues par les autorités et les mesures prises à l'époque. Le rapport indiquera également les efforts et moyens à disposition pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines. Finalement, le rapport analysera le cadre législatif actuel encadrant les procédures d'adoption internationales et formulera des recommandations sur les pratiques et le cadre législatif actuel et futur."

Il est accompagné du développement suivant:

"Dans les années 1980, 11 000 enfants Sri-Lankais ont été adoptés par des parents européens, dont plus de 700 en Suisse. Plusieurs reportages récents ont révélé diverses pratiques illicites ayant eu cours à l'époque: certains enfants auraient ainsi été volés ou vendus, notamment dans le cadre d'un système appelé les fermes à bébés. Ce scandale rebondit aussi dans notre pays étant donné la complicité supposée de certaines agences d'adoption suisses. Aujourd'hui, le gouvernement sri-lankais reconnaît les faits.

Ces enfants adoptés, devenus adultes, ont le droit de connaître la vérité sur leurs origines, à la fois en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 8) et du Code civil suisse (art. 268c). Les autorités, en Suisse et au Sri Lanka, doivent leur apporter le soutien nécessaire à cet égard.

Dans les années 1980, les procédures d'adoption ainsi que la surveillance des agences d'adoption suisses étaient de la compétence des cantons. La Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale

¹ Disponible sur internet (avec sous-titres anglais) <https://www.youtube.com/watch?v=YSsbRcobbUA>

² Notamment: article NZZ du 21.09.2017 <https://www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672>, Téléjournal de la RTS du 24.11.2017, Temps présent du 4 octobre 2018 "Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse" <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html>, Temps présent du 19.09.2019 "Trafic de bébés volés, l'heure des comptes" <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/10613163-traffic-de-bebes-voles-l-heure-des-comptes.html#10669672>; une liste des rapports de médias est disponible sur le site de l'association Back to the Roots <https://backtotheroots.net/medias/medienberichte/?lang=fr>.

est entrée en vigueur en 2003 en Suisse. Cette convention régit les conditions d'adoption pour s'assurer qu'il n'y ait pas de trafic, de vols ou de vente d'enfants. Près de quinze ans après son entrée en vigueur, il paraît opportun d'analyser la pratique actuelle des autorités suisses en matière d'adoption internationale pour évaluer si la législation actuelle est suffisante pour éviter les pratiques illicites dans ce domaine, y compris en ce qui concerne la surveillance des intermédiaires privés."

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 14 février 2018, en indiquant ce qui suit:

"Depuis le 1er janvier 2003, date d'entrée en vigueur de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (RS 0.211.221.311), l'Office fédéral de la justice (OFJ) est l'Autorité centrale fédérale désignée par la Suisse sous cette Convention. Depuis lors, l'OFJ est également en charge de l'accréditation et de la surveillance des intermédiaires privés actifs dans l'adoption, et a une fonction générale de conseil et de coordination en matière d'adoption. Jusqu'au 31 décembre 2002, le domaine de l'adoption internationale, y compris l'accréditation et la surveillance des intermédiaires privés, était entièrement de la compétence exclusive des autorités cantonales. Actuellement, les cantons restent compétents pour l'essentiel de la procédure d'adoption ainsi que pour la recherche des origines (art. 268c Code civil). De par la complexité du dossier et par la fonction de coordination des autorités fédérales, le Conseil fédéral estime néanmoins opportun d'accepter le postulat tel que formulé tout en soulignant la nécessité de la coopération des cantons."

Le Conseil national a accepté le postulat le 16 mars 2018. Le présent rapport est élaboré en exécution du mandat du Parlement.

1.2.2 Groupe d'accompagnement

Afin d'assurer une analyse aussi large que possible, un groupe d'accompagnement a été constitué pour soutenir les travaux de la Confédération. Il réunit, outre des représentants de l'OFJ, les personnes suivantes:

- Ursula Berset, membre association Back to the roots
- Barbara Gysi, conseillère nationale
- Alain Hofer, secrétaire général adjoint, Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- Denise Hug, responsable adoptions, Office cantonal des mineurs, Berne / présidente de l'Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption (AACA)
- Sarah Ramani Ineichen, présidente, association Back to the roots
- Sonia Marconato Stöcklin, adjointe juridique, Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
- Christian Nanchen, chef du Service de la jeunesse, Valais / membre Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA)
- Veronika Neruda, responsable du domaine Famille et société, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Diana Wider, secrétaire générale, Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)
- François Wisard, collaborateur scientifique, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Le groupe d'accompagnement a été chargé de valider le mandat confié à la Haute école zurichoise spécialisée en sciences appliquées (ZHAW³; cf. infra 2.1), afin d'assurer que tous les éléments pertinents étaient pris en considération de manière satisfaisante. Il a par la suite

³ <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/>

suivi l'évolution des travaux de recherche historique et a été appelé à faire part de ses remarques éventuelles avant la publication dudit rapport, tout en préservant l'indépendance scientifique nécessaire des auteurs du rapport historique. La ZHAW est en tout temps restée libre de déterminer s'il convenait de tenir compte des remarques faites.

Le groupe d'accompagnement a finalement commenté la structure du présent rapport et contribué par ses remarques à ce que le rapport couvre tous les aspects importants liés à ce dossier.

1.3 Méthodologie et structure du rapport

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de procéder aux travaux nécessaires pour pouvoir donner suite au postulat. Le DFJP a confié ce mandat à l'OFJ.

Le rapport s'articule en trois parties distinctes, reprenant ainsi la formulation du postulat : la première partie est consacrée à la recherche et l'analyse historiques, la deuxième traite des possibilités actuelles de soutenir les personnes concernées dans leur recherche d'origine, et la dernière s'attache à analyser le cadre législatif de l'adoption internationale et à définir des recommandations pour l'améliorer à l'avenir. La méthodologie propre à chaque partie du rapport sera détaillée dans le chapitre correspondant.

2 Analyse historique

2.1 Introduction

En tant que responsable de la rédaction du rapport du Conseil fédéral, l'OFJ a confié le mandat de procéder aux recherches et à l'analyse historiques à la ZHAW, département du travail social, afin de garantir l'indépendance et le professionnalisme des recherches. Bien que l'intitulé du postulat Ruiz 17.4181 parle des années 80, il a été décidé d'élargir la période à prendre en considération de 1973 (date d'entrée en vigueur du nouveau droit de l'adoption) à 1997, année du décès d'Alice Honegger, responsable du principal intermédiaire suisse avec le Sri Lanka.

Jusqu'en 2003, date d'entrée en vigueur pour la Suisse de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale (CLaH93)⁴, les procédures d'adoption ainsi que l'accréditation et la surveillance des intermédiaires privés étaient de compétence cantonale. Les autorités fédérales étaient impliquées dans le cadre de la délivrance, via l'ambassade de Suisse au Sri Lanka, du visa d'entrée pour l'enfant à adopter. Cela induit une difficulté supplémentaire, à l'heure actuelle, pour retrouver les documents nécessaires à une analyse historique, les archives étant dispersées à divers endroits aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Une partie des archives pertinentes se trouve par ailleurs auprès des (anciens) intermédiaires privés. De plus, l'histoire de l'adoption nationale et internationale n'avait jusqu'à présent que très peu fait l'objet de recherche scientifique. La ZHAW s'est donc concentrée, dans le cadre de ses recherches, sur les archives fédérales ainsi que sur l'examen des pratiques de trois cantons (Berne, Genève et Saint-Gall) à titre exemplaire.

⁴ RS 0.211.221.311

Le présent chapitre résume les points principaux du rapport de la ZHAW, auquel il est renvoyé pour une analyse plus détaillée⁵.

2.2 Le rapport de la ZHAW

2.2.1 Mandat

Dans le cadre du mandat confié, la ZHAW a été chargée, en particulier, de :

- préciser le cadre législatif en vigueur ainsi que son évolution depuis 1973, tant pour les procédures d'adoption que pour l'accréditation et la surveillance des intermédiaires privés ;
- présenter, dans la mesure du possible, des données statistiques sur le nombre ainsi que le profil des enfants adoptés en Suisse en provenance du Sri Lanka ;
- décrire le déroulement concret des procédures d'adoption, en indiquant le rôle et la pratique des autorités, communales, cantonales et fédérales, ainsi que des intermédiaires ;
- indiquer le nombre d'intermédiaires accrédités pour le Sri Lanka à la période considérée, la manière dont la surveillance cantonale s'exerçait sur eux, le nombre d'enfants placés à travers leur organisme, l'existence de plaintes pour mauvaises pratiques à leur encontre, la présence d'accords de coopération avec des institutions ou des personnes privées au Sri Lanka ainsi que l'existence éventuelle de subventions cantonales ;
- établir les coûts d'une procédure d'adoption à la période considérée, en Suisse et au Sri Lanka, avec ou sans intermédiaire suisse accrédité ;
- définir quand sont survenues les premières allégations d'irrégularités dans les procédures, à qui elles ont été communiquées, quelle a été la réaction des autorités impliquées et pourquoi ces révélations n'ont pas mené à un arrêt total et immédiat des adoptions en provenance du Sri Lanka ;
- déterminer quelles pratiques ont alors été dénoncées et quels acteurs étaient impliqués ;
- clarifier quel était le statut des enfants placés en Suisse en vue d'adoption mais dont la procédure d'adoption n'a finalement jamais abouti ;
- procéder à une analyse critique de la réponse alors donnée par les autorités suisses au scandale.

2.2.2 Publication

La ZHAW a livré son rapport final (ci-après: Rapport ZHAW) en janvier 2020 en langue allemande. Au vu de l'ampleur du rapport, qui fait plus de 250 pages, la ZHAW a également rédigé un résumé, qui a été traduit en français, italien et anglais. La publication de ce rapport par l'OFJ en date du 27 février 2020⁶ a été accompagnée d'un point de presse afin de pouvoir en présenter les résultats et répondre aux questions des journalistes. La publication du Rapport ZHAW dès sa finalisation et sans attendre le rapport complet du Conseil fédéral a été décidée par l'OFJ, avec le soutien du groupe d'accompagnement, afin de sensibiliser le public à ce chapitre de la pratique suisse en matière d'adoption et de soutenir le traitement de

⁵ SABINE BITTER/ANNIKA BANGERTER/NADJA RAMSAUER, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997 - Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 174181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz, Januar 2020, DOI 10.21256/zhaw-2382; le rapport est disponible sur le site internet de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

⁶ Le Rapport ZHAW (d), la synthèse (f/i/e) et la documentation pertinente, y compris les communiqués de presse des cantons de Saint-Gall, Berne, Genève et Soleure, de la CCDJP ainsi que de l'association Back to the Roots, sont disponibles sur le site internet de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

cette question dans les cantons. La publication a reçu une large couverture médiatique avec également des témoignages de personnes adoptées⁷.

2.2.3 Résumé et conclusions du Rapport ZHAW

2.2.3.1 Statistiques

Le Rapport ZHAW contient des statistiques sur les autorisations d'entrée accordées à des enfants étrangers placés en Suisse en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs, ainsi que des statistiques sur les adoptions prononcées en Suisse d'enfants ayant la nationalité sri-lankaise⁸. En vertu de la législation de l'époque, une adoption ne pouvait être prononcée en Suisse qu'au terme d'un placement de deux ans dans la famille adoptive. Les deux statistiques, qui émanent d'un côté des autorités migratoires et de l'autre des autorités en charge des adoptions, ne peuvent donc pas être étroitement comparées. Entre 1973 et 1997, 950 autorisations d'entrée ont été accordées, principalement entre 1980 et 1986 (749). A titre de comparaison, 14'408 autorisations d'entrée ont été accordées à des enfants étrangers placés en vue d'adoption ou placés pour d'autres motifs entre 1970 et 1999, tous pays confondus.

Les statistiques font état de 881 adoptions prononcées en Suisse entre 1979⁹ et 1997, principalement dans les cantons de Zurich (201), Saint-Gall (85), Argovie (78), Vaud (72) et Berne (66).

2.2.3.2 Cadre légal en Suisse

Le Rapport ZHAW met en lumière le contexte et le cadre légal de l'époque. L'adoption internationale a de manière générale connu son essor dès le milieu des années 70, en parallèle d'une baisse des adoptions nationales liées à l'amélioration du statut juridique et de l'acceptation sociale des mères célibataires et de leurs enfants en Suisse¹⁰. Le nouveau droit de la filiation, entré en vigueur en 1978, a ainsi amélioré la situation juridique de l'enfant né hors mariage¹¹.

La **révision du droit de l'adoption de 1973** a, de manière générale, renforcé la protection des enfants adoptés en introduisant l'adoption plénière, qui confère à l'enfant adopté le même statut juridique que l'enfant né de ses parents biologiques. Les enfants placés en vue d'adoption mais dont l'adoption n'était finalement jamais prononcée avaient toutefois un statut de séjour précaire, puisque, faute d'adoption, ils ne pouvaient pas prétendre à l'acquisition de la nationalité suisse¹². L'adoption plénière a pour effet de rompre la filiation antérieure et a pour corollaire l'introduction du respect strict du secret de l'adoption. Le droit de connaître ses origines n'a été reconnu que bien plus tard par la jurisprudence puis ancré dans le droit suisse en 2003¹³.

Les **conditions générales de l'adoption**¹⁴ étaient réglées aux articles 264ss du code civil (CC)¹⁵. En cas d'adoption conjointe, le couple devait être marié depuis au moins 5 ans ou les époux âgés d'au moins 35 ans chacun. Les adoptants célibataires devaient être âgés d'au

⁷ Une liste de rapports de médias est disponible sur le site de l'association Back to the Roots <https://backtotheroots.net/medias/medien-berichte/?lang=fr>.

⁸ Rapport ZHAW, chapitre 2.2, p. 19ss et annexes

⁹ Les données ne sont disponibles que dès 1979; cf. Rapport ZHAW, p. 23.

¹⁰ Rapport ZHAW, p. 16s.

¹¹ Rapport ZHAW, p. 30

¹² Rapport ZHAW, p. 30s.

¹³ Rapport ZHAW, p. 26; cf. également SANDRO KÖRBER/ HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, p. 1ss.

¹⁴ Rapport ZHAW, p. 27

¹⁵ RS 210

moins 35 ans. Les parents biologiques devaient donner leur consentement à l'adoption au plus tôt 6 semaines après la naissance; il était possible de se passer de leur consentement s'ils étaient inconnus, incapables de discernement, absents depuis longtemps sans domicile connu ou encore si le parent ne s'était pas soucié sérieusement de l'enfant. Enfin, l'adoption ne pouvait être prononcée qu'au terme d'un placement de deux ans auprès des futurs parents adoptifs et d'une enquête portant sur toutes les circonstances essentielles (notamment la personnalité et la santé des parents adoptifs et de l'enfant, l'aptitude des parents adoptifs, leur situation économique et l'évolution du lien nourricier).

L'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)¹⁶ a précisé la **procédure à suivre** et introduit l'obligation, avant tout placement d'enfant, d'une évaluation de l'aptitude des futurs parents adoptifs ainsi que d'une autorisation d'accueillir un enfant déterminé, c'est-à-dire identifiable¹⁷. Les futurs parents adoptifs devaient alors produire une déclaration du représentant légal indiquant le motif du placement de l'enfant en Suisse ainsi que le consentement des parents biologiques et s'engager à pourvoir à l'entretien de l'enfant. Au vu des problèmes et abus rapportés dans l'adoption internationale, il a néanmoins été nécessaire d'adopter des règles plus strictes. Ainsi, dès 1989, l'OPEE révisée prévoyait que les futurs parents adoptifs devaient désormais présenter un rapport sur la vie de l'enfant, indiquer son pays d'origine, nommer l'intermédiaire et produire une déclaration de l'autorité compétente de l'état d'origine de l'enfant certifiant que celui-ci pouvait être confié à des parents en Suisse. Cependant, l'ordonnance révisée prévoyait, en outre, que l'autorisation de placement pouvait désormais être délivrée de manière provisoire, si bien qu'il n'était plus nécessaire de connaître l'identité de l'enfant à l'avance. Les données sur l'enfant à adopter devaient être soumises au plus tard lors de la demande de visa à l'Ambassade, qui devait vérifier les divers documents concernant l'enfant (identité, consentements, état de santé)¹⁸.

L'activité d'intermédiaire en vue d'adoption a été soumise à autorisation et à surveillance depuis l'adoption de l'ordonnance du 28 mars 1973 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption (Oaiad)¹⁹. Ce texte, révisé une première fois le 19 octobre 1977, prévoyait que quiconque faisait venir des enfants de l'étranger en vue de l'adoption avait besoin d'une autorisation spéciale, devait justifier de connaissances des spécificités culturelles et sociales et du droit de l'adoption du pays d'origine de l'enfant et s'engager à respecter le droit international. En outre, l'ordonnance précisait que le placement de l'enfant ne pouvait intervenir qu'après obtention du consentement des parents biologiques et examen de l'aptitude des futurs parents adoptifs. Enfin, les intermédiaires n'avaient, selon ce texte, droit qu'à une rémunération raisonnable pour leur travail et toute rétribution des parents biologiques était formellement interdite. L'autorité de surveillance (qui, jusqu'en 2003, était une autorité cantonale) pouvait retirer l'autorisation à un intermédiaire qui ne respectait pas ces prescriptions. En cas de constat d'infraction, elle devait le communiquer au DFJP, à charge pour ce dernier d'en informer les autorités de surveillance des autres cantons. Le DFJP avait en outre qualité pour recourir contre les décisions des cantons. Suite à la révision de l'Oaiad de 1989, une autorisation était en outre requise spécifiquement pour chaque pays avec lequel l'intermédiaire avait l'intention de collaborer.

¹⁶ RS 211.222.338; depuis la révision entrée en vigueur le 01.01.2013, l'OPEE est devenue l'OPE; avant l'OPEE, le placement d'enfants (en vue d'adoption ou non) et sa supervision n'étaient pas réglés par le droit fédéral.

¹⁷ Rapport ZHAW, p. 31

¹⁸ Rapport ZHAW, p. 35s.

¹⁹ RO 1973 628; aujourd'hui Ordonnance sur l'adoption (OAdo; RS 211.221.36).

Le 1^{er} janvier 1989 est entrée en vigueur la Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le **droit international privé** (LDIP)²⁰, dont les articles 75 à 78 traitent de l'adoption. En principe, l'adoption d'un enfant par une personne domiciliée en Suisse devait être prononcée en Suisse et était soumise au droit suisse, c'est-à-dire après une période de placement de deux ans auprès de la future famille adoptive. Par conséquent, les adoptions prononcées dans le pays d'origine de l'enfant n'étaient pas reconnues en Suisse à moins que les parents adoptifs n'aient eu leur domicile ou possédé la nationalité dudit pays. La LDIP a repris les règles antérieures en la matière qui valaient depuis 1973²¹.

Ce n'est que dans les années 90 que la **communauté internationale** a fixé un cadre légal contraignant à l'adoption internationale, par l'adoption notamment de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)²², entrée en vigueur en Suisse le 26 mars 1997, ainsi que la CLaH93 qui est entrée en vigueur en Suisse le 1er janvier 2003.

2.2.3.3 Cadre légal au Sri Lanka

Le Sri Lanka a édicté dès 1976 une procédure spécifique aux adoptions internationales. Les couples étrangers devaient produire un rapport social des autorités (ou d'un intermédiaire accrédité) de leur pays d'origine, légalisé par la représentation sri-lankaise dans ledit pays.²³ Le dossier devait ensuite être soumis au "Department of Probation and Child Care Services" (*Département des services de probation et de protection de l'enfance*), qui pouvait soumettre au couple une proposition d'enfant provenant d'un institut étatique²⁴. Dans la pratique toutefois, la plupart des propositions d'enfants étaient le fait d'un intermédiaire privé²⁵ et les autorités ne semblaient pas à même de faire respecter les prescriptions légales²⁶. Pour la procédure judiciaire, l'assistance d'un avocat sur place était nécessaire²⁷. Les parents adoptifs devaient envoyer des rapports de suivi pendant les trois années suivant l'adoption²⁸.

Un moratoire sur les adoptions, prononcé le 3 juin 1987 par les autorités sri-lankaises suite à des enquêtes sur des pratiques irrégulières, a duré jusqu'au printemps 1988 et ne concernait pas les adoptions déjà en cours.²⁹ Les travaux de révision du droit de l'adoption lancés en 1987 ont abouti à plusieurs changements de la loi: dès 1992 les paiements en relation avec une adoption ont été interdits, et les adoptions internationales n'étaient possibles que pour des enfants d'instituts étatiques dans le cadre d'une procédure d'apparement sous l'égide du Department of Probation and Child Care Services³⁰. La CLaH93 est entrée en vigueur au Sri Lanka le 1er mai 1995.

2.2.3.4 Le rôle des autorités cantonales

En vertu du fédéralisme, ce sont les cantons qui étaient en charge de la mise en œuvre des lois régissant l'adoption. Il en est résulté de grandes disparités de procédure et de pratiques,

²⁰ RS 291

²¹ Cf. art. 8a à 8c de la loi fédérale du 25 juin 1891 sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour (LRDC; RS 211.434.1; abrogée par la LDIP le 1er janvier 1989).

²² RS 0.107

²³ Rapport ZHAW, p. 128ss

²⁴ Rapport ZHAW, p. 129

²⁵ Rapport ZHAW, p. 114

²⁶ Rapport ZHAW, p. 67 et 123ss

²⁷ Rapport ZHAW, p. 110

²⁸ Rapport ZHAW, p. 130

²⁹ Rapport ZHAW, p. 80, 127, 133 et 166

³⁰ Rapport ZHAW, p. 127 et 133

comme en témoignent les exemples des cantons de Berne, Genève et Saint-Gall. Les compétences pour les différentes étapes de la procédure (rapport social, autorisation d'entrée et de séjour [sous réserve de l'approbation de l'autorité fédérale], autorisation d'accueil, surveillance du placement, prononcé de l'adoption) relevaient de structures administratives (professionnalisées ou non), ou judiciaires, et certains aspects étaient délégués à des organismes privés³¹. De plus, le déroulement exact de la procédure est resté controversé pendant longtemps³² et certains aspects n'étaient pas clairement définis dans les législations fédérale et cantonales³³. Le Rapport ZHAW, se basant sur l'examen de dizaines de dossiers concrets d'adoption des archives cantonales, fait état de divers manquements à tous les stades de la procédure: évaluation insuffisante ou tardive des candidats à l'adoption³⁴, autorisations d'accueil libellées à des noms fictifs d'enfants, absence de nomination d'un tuteur³⁵, manque de surveillance du placement pré-adoptif, absence des consentements des parents biologiques, ou encore examen superficiel des documents de l'enfant³⁶.

2.2.3.5 Le rôle des autorités fédérales

Le DFJP recevait des autorités de surveillance cantonales les décisions portant sur l'accréditation d'intermédiaires en matière d'adoption³⁷. Il avait pour fonction d'en informer les autres cantons et avait de par l'art. 24, al. 2, Oaiad un droit de recours contre les décisions cantonales. Il ne semble toutefois pas avoir fait usage de ce droit de recours concernant les intermédiaires suisses accrédités pour le Sri Lanka, en particulier Alice Honegger. Au sein du DFJP, l'OFJ était responsable de l'élaboration de projets de révisions législatives dans le domaine de l'adoption, et a ainsi géré les travaux du groupe de travail "Adoption d'enfants du Tiers Monde" et les diverses révisions des ordonnances fédérales. L'Office fédéral des étrangers (OFE)³⁸, également rattaché au DFJP, avait pour tâche d'approuver les autorisations d'entrée et de séjour délivrées par les autorités migratoires cantonales en faveur d'enfants placés en vue d'adoption³⁹. Cette procédure d'approbation fédérale avait pour but d'assurer une politique nationale cohérente en matière d'étrangers et une application uniforme de la loi et de la réglementation sur les étrangers. Au vu de sa fonction de surveillance dans ce domaine, l'OFE émettait également des directives et circulaires à l'intention des autorités cantonales et des représentations suisses à l'étranger. Ses compétences se limitaient toutefois aux considérations relevant du droit migratoire⁴⁰. L'évolution de la pratique de l'OFE concernant l'usage de données d'identité fictives et d'autorisations provisoires, contrairement aux prescriptions de l'OPE, est détaillée de manière critique dans le Rapport ZHAW⁴¹.

³¹ Rapport ZHAW, p. 50

³² Rapport ZHAW, p. 53

³³ Notamment les méthodes et critères pour l'évaluation des candidats à l'adoption, cf. Rapport ZAHW, p. 170ss.

³⁴ Rapport ZHAW, p. 169ss

³⁵ Rapport ZHAW, p. 189s, avec référence à une circulaire du 21.12.1988 du Conseil fédéral aux autorités tutélaires les enjoignant de veiller à la nomination d'un tuteur indépendant.

³⁶ Rapport ZHAW, chapitre 6, p. 214ss

³⁷ Rapport ZHAW, p. 142s.

³⁸ Jusqu'en 1979: Police fédérale des étrangers; de 1980 à 2003: Office fédéral des étrangers; de nos jours: Secrétariat d'état aux migrations (SEM).

³⁹ Rapport ZHAW, p. 142

⁴⁰ Rapport ZHAW, p. 172

⁴¹ Rapport ZHAW, p. 176ss; malgré un durcissement de la pratique en 1983, une intervention de Mme Honegger et du conseiller national Edgar Oehler a permis un nouvel assouplissement dès l'été 1984 avec la possibilité d'envoyer les données d'identité de l'enfant adopté par telex depuis le Sri Lanka, au moment de la demande de délivrance du visa.

La représentation suisse à Colombo⁴², rattachée au DFAE, était en première ligne et envoyait dès le milieu des années 70 des informations (extraits d'articles de journaux, copies de la législation sri lankaise) sur le thème de l'adoption à l'OFE⁴³. La représentation suisse délivrait également les visas d'entrée en Suisse, sur la base de l'autorisation de l'OFE⁴⁴. Elle informait et soutenait également dans une certaine mesure les parents suisses dans leurs démarches sur place.

2.2.3.6 Le rôle des intermédiaires

En l'absence de coopération directe entre les autorités suisses et les autorités sri-lankaises, le rôle des intermédiaires dans la procédure d'adoption était essentiel. L'Oaiad définissait comme suit l'activité d'intermédiaire (art. 2) : "L'activité d'intermédiaire consiste à signaler qu'il existe une occasion d'adopter un enfant mineur et, le cas échéant, à placer celui-ci auprès de parents nourriciers en vue d'une future adoption". Il faut à cet égard différencier deux catégories d'intermédiaires: les suisses et les sri-lankais. Les personnes et organisations privées sur territoire suisse étaient soumises à l'obligation de se faire autoriser et surveiller par les autorités cantonales. Trois intermédiaires suisses étaient à l'époque actifs au Sri Lanka: Alice Honegger (canton de St-Gall), Terre des Hommes (canton de Vaud) et le Bureau genevois d'adoption (BGA; canton de Genève). Malgré le manque de statistiques précises à ce sujet, il ressort du Rapport ZHAW que probablement moins de la moitié des adoptions du Sri Lanka aient eu lieu par l'entremise d'un de ces trois intermédiaires (dont principalement Alice Honegger)⁴⁵. Le rôle de Terre des Hommes et du BGA était marginal: le premier a rapidement cessé ses activités au Sri Lanka et le second n'a facilité que peu d'adoptions par année, mettant l'accent sur la préparation des parents adoptifs⁴⁶. Malgré cela, le Rapport ZHAW relève une série de points d'ombre concernant les activités de ces deux intermédiaires et leurs liens avec le Sri Lanka, qu'il conviendrait de rechercher plus en avant, tout comme la manière dont la surveillance était exercée à l'époque dans les cantons respectifs. Le Rapport ZHAW consacre une étude détaillée⁴⁷ aux activités d'Alice Honegger, figure clé en Suisse concernant l'adoption d'enfants du Sri Lanka. Le rapport souligne ses méthodes de travail douteuses, ses liens avec des réseaux de trafic d'enfants en vue d'adoption au Sri Lanka, et son influence sur les procédures de l'époque. Le Rapport ZHAW critique à cet égard la complaisance des autorités suisses, qui auraient pu et dû retirer de manière définitive⁴⁸ son autorisation. Enfin, le Rapport ZHAW mentionne une autre personne en Suisse, Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn⁴⁹, qui a été liée à des procédures d'adoption du Sri Lanka mais que les autorités cantonales n'ont pas estimée être soumise à l'obligation d'autorisation selon l'Oaiad. Le Rapport ZHAW met à cet égard en lumière les problèmes liés à la définition peu claire de l'activité d'intermédiaire.

L'autre catégorie d'intermédiaires est constituée des diverses personnes agissant sur place au Sri Lanka, que les couples suisses contactaient directement, sans passer par une personne ou un organisme en Suisse. Il n'y avait en effet pas d'obligation légale de travailler

⁴² Avant 1980 il s'agissait d'une agence consulaire, puis dès 1980 une Ambassade; cf. Rapport ZHAW, p. 139.

⁴³ Rapport ZHAW, p. 150

⁴⁴ Rapport ZHAW, p. 54

⁴⁵ Rapport ZHAW p. 98s.

⁴⁶ Terre des Hommes a toutefois de manière générale marqué la pratique et l'évolution de l'adoption internationale en Suisse dès les années 60, cf. Rapport ZHAW p. 85.

⁴⁷ Rapport ZHAW, en particulier chapitres 4.2.1 et 4.2.2

⁴⁸ L'autorité cantonale de surveillance du canton de St-Gall lui a retiré de manière provisoire l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire entre mai et novembre 1982, cf. Rapport ZHAW, p. 69ss.

⁴⁹ Aussi connue sous le nom de Ries Koran, Rapport ZHAW p. 106.

avec un intermédiaire accrédité en Suisse⁵⁰, ce qui faisait l'objet de critiques par des experts⁵¹. Le Rapport ZHAW se penche en particulier sur l'activité de Dawn de Silva, qui a été impliquée dans de nombreux dossiers d'adoptions en Suisse⁵². Elle semblait bien connaître le système suisse, donnant des indications précises sur la marche à suivre, les tarifs et les cadeaux à emmener au Sri Lanka, le tout sous couvert de secret absolu à respecter par les parents adoptifs. Soupçonnée de gérer une "ferme à bébés" dans son hôtel, elle a été arrêtée par la police sri-lankaise en janvier 1987. Il n'est toutefois pas connu si elle a jamais été condamnée par la justice sri-lankaise. Elle semblait en tout cas bénéficier de forts appuis au sein du gouvernement⁵³. De manière générale, il n'est pas clair si et le cas échéant comment les intermédiaires actifs au Sri Lanka faisaient l'objet d'une surveillance par les autorités locales. Plusieurs de ces intermédiaires avaient des liens directs avec des hôpitaux et des foyers d'enfants⁵⁴.

2.2.3.7 Les allégations de pratiques illicites et les réactions des autorités suisses

Dès décembre 1981, l'Ambassade de Suisse à Colombo envoyait régulièrement à l'OFE des extraits d'articles de journaux concernant des pratiques illicites en lien avec l'adoption internationale⁵⁵. Selon la presse sri-lankaise, en 1981 moins de 10% des 800 enfants adoptés par des étrangers l'avaient été dans le respect des conditions légales. Le ministre des affaires sociales Asoka Karunaratne a admis dans un entretien pour un journal que les lois sri-lankaises ne suffisaient pas à empêcher les trafics d'enfants⁵⁶.

Les informations des journaux sri-lankais ont été reprises par les journaux suisses, complétées par des témoignages de couples suisses (cf. ainsi l'article du Tages-Anzeiger du 10 mai 1982 ou de la Schweizer Illustrierte du 24 mai 1982). Sur la base notamment de ces articles ainsi que de diverses autres sources d'archives, le tout confirmé par les découvertes faites de nos jours par les adoptés à la recherche de leurs origines, le Rapport ZHAW dresse un état des lieux édifiant des pratiques illicites de l'époque: données manquantes ou falsifiées dans les documents des enfants⁵⁷; caractère commercial des pratiques des intermédiaires et tarifs exorbitants pratiqués⁵⁸; "Baby-farms" (fermes à bébés) gérées notamment par des avocats⁵⁹; exploitation de femmes pauvres qui vendaient leurs bébés, tombaient enceintes à dessein ou qui étaient trompées sur les intentions d'adoption⁶⁰; corruption; ou encore usage de "acting mothers" (femmes payées pour prétendre être les mères biologiques et donner le consentement à l'adoption devant le juge)⁶¹.

Au sein de l'OFE, suite à l'envoi des articles du Sri Lanka, une première mesure a été prise fin décembre 1981. A partir de cette date, l'autorisation de délivrer un visa, envoyée dans chaque cas par l'OFE à la représentation suisse à Colombo, comportait une condition supplémentaire : dans chaque dossier concret, il devait être certifié qu'il n'y avait pas eu de trafic

⁵⁰ Ce n'est pas non plus une obligation dans la législation actuelle.

⁵¹ Rapport ZHAW, p. 99, qui se réfère au rapport du 23.07.1986 du groupe de travail de la section code civil de l'Office fédéral de la justice sur l'adoption d'enfants du Tiers monde.

⁵² Rapport ZHAW, p. 102ss

⁵³ Rapport ZHAW, p. 105

⁵⁴ Rapport ZHAW p. 113ss

⁵⁵ Rapport ZHAW, p. 67, 153 et 197ss

⁵⁶ Rapport ZHAW, p. 67

⁵⁷ Rapport ZHAW, p. 202ss

⁵⁸ Rapport ZHAW, p. 195s.

⁵⁹ Rapport ZHAW, p. 122

⁶⁰ Rapport ZHAW, p. 200

⁶¹ Rapport ZHAW, p. 132 et 201

d'enfant⁶². Il s'en est suivi un échange de correspondance entre l'OFE et l'Ambassade au printemps 1982 afin de clarifier qui était responsable et comment procéder à de telles vérifications : alors que l'OFE attendait que l'Ambassade s'en charge, cette dernière a indiqué ne pas être en mesure de le faire, à la fois au vu du grand nombre de dossiers à traiter et de la complexité de telles enquêtes. Ces échanges semblent toutefois ne jamais avoir abouti à un résultat concret. Une autre mesure, prise en mai 1982, a été de soumettre toutes les demandes concernant le Sri Lanka au directeur adjoint de l'OFE. En parallèle, l'autorité de surveillance du canton de Saint-Gall a retiré de manière provisoire l'autorisation de pratiquer l'activité d'intermédiaire à Alice Honegger. Suite à des rapports et informations en faveur de cette dernière de la part des autorités sri-lankaises, de la représentation suisse au Sri Lanka ainsi que de parents adoptifs, une nouvelle autorisation lui a toutefois été délivrée en octobre 1982⁶³. Au vu des critiques des milieux professionnels et privés, un groupe de travail a été mis sur pied dès 1984 afin de se pencher sur la problématique générale des enfants adoptés du "tiers-monde" et proposer une révision des ordonnances fédérales en la matière. Le groupe de travail de l'OFJ a rendu son rapport le 23 juillet 1986, et l'OPE et l'Oaiad ont été révisées en 1989 (cf. supra 2.2.3.2).

Une correspondance de 1987 entre l'OFE et l'Ambassade suisse à Colombo montre que la question de la vérification approfondie des dossiers d'adoption n'avait toujours pas été résolue. L'Ambassade semblait adopter une attitude pragmatique et résignée, indiquant qu'il ne serait pas tolérable vis-à-vis des parents adoptifs suisses de refuser le visa alors que l'adoption avait déjà été légalement prononcée au Sri Lanka et que les parents adoptifs disposaient d'un courrier de l'OFE leur assurant la délivrance d'un visa⁶⁴. Suite à de nouveaux articles dans les médias sri-lankais en 1987 concernant des "baby-farms", le gouvernement sri-lankais a décrété un moratoire sur les nouvelles procédures d'adoption internationale⁶⁵. Bien que le moratoire ait été levé au printemps 1988 déjà, les statistiques montrent une baisse abrupte des autorisations d'entrée vers la Suisse dès 1987: alors que les années précédentes une centaine d'autorisations d'entrée était délivrée chaque année, par la suite la moyenne se situait autour de 15, puis dès 1994 à moins de 5. Cette chute drastique correspond à la période où diverses réformes législatives ont eu lieu en Suisse (cf. supra 2.2.3.2 et 2.2.3.5) et au Sri Lanka (cf. supra 2.2.3.3), même si le Rapport ZHAW ne se prononce pas sur un éventuel lien de causalité ou sur d'autres raisons qui expliqueraient ce déclin.

La question du scandale des trafics d'enfants a également été thématisée lors de l'heure des questions du 14 juin 1982 au Conseil national à travers une question de la conseillère nationale Alma Bacciarini ("Neugeborenenhandel in Sri Lanka und Taiwan")⁶⁶. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a souligné qu'il ne pouvait être question de trafic d'enfants, car les enfants étaient toujours confiés aux parents adoptifs par une décision judiciaire d'adoption formellement valable selon le droit sri-lankais et voyageaient avec des papiers valables. Il a toutefois admis qu'il n'était pas exclu, sur la base des informations de la représentation suisse, que les méthodes de travail des intermédiaires sur place soient douteuses. Cette position des autorités suisses revient régulièrement dans les divers documents d'archives: les autorités suisses reconnaissaient une partie des problèmes mais estimaient manquer de preuves fiables pour aller plus loin, et ne pouvaient se reposer sur des articles de journaux alors que le discours officiel du Sri Lanka affirmait que les procédures étaient légales. En effet, même si un acte illicite comme un enlèvement d'enfant se trouvait à l'origine de la situation, la procédure

⁶² "Bestätigung, dass kein Kinderhandel vorliegt", cf. Rapport ZHAW, p. 153s.

⁶³ Rapport ZHAW, p. 161s.

⁶⁴ Rapport ZHAW, p. 165

⁶⁵ Rapport ZHAW, p. 122 et 166; le chef du Department of Probation and Child Care Services, cité dans le cadre d'une interview, a admis son impuissance à mettre un terme à ces pratiques.

⁶⁶ Rapport ZHAW p. 72 et 198

d'adoption pouvait par la suite se parer de tous les aspects de la légalité (à travers par ex. l'usage d'une "acting mother") et l'acte illicite devenir difficile à déceler.

2.2.3.8 Conclusions du Rapport ZHAW

Le Rapport ZHAW conclut que de nombreux abus et manquements ont émaillé les procédures d'adoption d'enfants du Sri Lanka dans la période examinée. Un réseau d'avocats et d'intermédiaires s'est mis en place au Sri Lanka, usant de méthodes douteuses voir illégales pour répondre à la demande d'enfants de couples européens souhaitant adopter. Ces activités hautement lucratives n'étaient guère encadrées par les autorités du Sri Lanka, qui ont tenté à plusieurs reprises mais sans succès de mettre fin aux adoptions. Quant aux autorités suisses, informées dès 1981 par des articles de presse et des informations de la représentation Suisse à Colombo, elles n'ont semble-t-il pas envisagé de stopper les adoptions en provenance du Sri Lanka, estimant ne pas avoir de preuves suffisantes. Diverses mesures ont été prises, comme la suspension provisoire de l'autorisation d'Alice Honegger, l'émission de directives ou la révision des ordonnances fédérales (que ce soit en droit des étrangers ou en droit civil), mais elles n'ont clairement pas suffi à contrer les problèmes soulevés. Le morcellement des compétences en raison du fédéralisme a sans doute contribué à l'inefficacité constatée, chaque autorité se retranchant derrière les limites de son champ de compétence. Le Rapport ZHAW conclut également sur la nécessité de poursuivre les recherches historiques sur ce dossier ainsi que de manière générale sur l'histoire de l'adoption internationale en Suisse.

2.3 Réaction et prise de position de Back to the Roots

L'association Back to the Roots⁶⁷, qui représente des personnes adoptées du Sri Lanka, a été fondée le 24 février 2018 par Sarah Ramani Ineichen (présidente de l'association), Sakuntula Küttel et Olivia Ramya Tanner. Elles ont toutes trois été adoptées en Suisse du Sri Lanka et ont entrepris des démarches de recherche de leurs origines, à ce jour vaines. Back to the Roots vise à sensibiliser le public, le monde politique et les autorités aux problèmes du passé et à soutenir les personnes adoptées du Sri Lanka dans leurs démarches pour rechercher leurs origines. L'association plaide pour une prise en compte de la voix des adoptés dans les travaux historiques et de révision du système actuel.

Back to the Roots a accueilli la publication du Rapport ZHAW avec satisfaction, indiquant qu'il s'agissait d'un premier pas important qui démontrait que les autorités commençaient à prendre leurs responsabilités⁶⁸. L'association a soumis une série de revendications concrètes au Conseil fédéral et aux cantons:

- 1. Les processus d'adoption passés doivent être analysés dans toute la Suisse. Le travail entamé dans le rapport de la ZHAW doit être étendu à tous les cantons et à toutes les agences d'adoption. À l'avenir, le suivi devra être supervisé par un comité d'experts indépendants.*
- 2. L'injustice identifiée doit être publiquement reconnue et une réparation doit être garantie, à la fois par la Confédération et les cantons.*
- 3. La législation en vigueur en matière d'adoption et les procédures actuelles doivent être évaluées et révisées. L'impact de l'adoption sur les enfants et leurs parents biologiques doit être mieux étudié scientifiquement. L'intérêt et le bien de l'enfant doivent être au centre de toutes les procédures et de toutes les bases juridiques.*

⁶⁷ <https://backtotheroots.net>

⁶⁸ Communiqué de presse du 27.02.2020, disponible sous <https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2020/02/MM-BTTR-Reaction-rapport-ZHAW-f-1.pdf>

4. Les adoptés doivent être aidés dans leur recherche d'origine en Suisse et au Sri Lanka. Les documents d'adoption en Suisse doivent être rendus plus accessibles aux personnes concernées. Des services de recherche fiables doivent être mis en place pour les enquêtes au Sri Lanka. La recherche d'origine doit être gratuite pour les personnes adoptées. Les personnes concernées doivent être assistées par un service spécialisé indépendant dans le processus de recherche de l'origine et accompagnées psychologiquement.

5. Les mères au Sri Lanka doivent être soutenues pour la recherche de leurs enfants. Les adoptés ont été abandonnés par leurs mères biologiques au Sri Lanka en raison de fortes pressions sociales ou économiques. Dans certains cas, les enfants ont été volés ou ont disparus via un réseau organisé. Les mères n'ont pas été suffisamment protégées contre l'exploitation. Elles doivent être informées de ce qui s'est passé et des moyens de retrouver leurs enfants. Des tests ADN doivent être fournis aux adoptés et aux mères qui recherchent. Pour beaucoup, les tests ADN sont la seule façon de trouver des membres de la famille.

2.4 Réaction et prise de position des cantons

Par communiqué du 27 février 2020⁶⁹, la CCDJP a reconnu que des manquements dans les procédures et les pratiques en matière d'adoption avaient été mis à jour par le Rapport ZHAW. Elle a reconnu en outre les graves conséquences que ces manquements avaient eues sur les adoptés et a constaté que les irrégularités avaient eu lieu à tous les niveaux de l'administration, mais que cela était plus imputable à une mauvaise interprétation du cas d'espèce qu'au système fédéraliste. La CCDJP a annoncé vouloir examiner, en collaboration avec les personnes adoptées, de quelle manière les cantons pouvaient les soutenir et a déclaré mettre sur pied dans ce but un groupe de travail réunissant des représentants des personnes concernées, des cantons et de la Confédération (cf. infra ch. 3.8). Lors de sa séance du 31 janvier 2020, le comité de la CCDJP avait déjà conseillé aux cantons de faciliter le plus possible l'accès aux documents et informations, de renoncer à prélever des frais de traitement des requêtes en recherche d'origine et de désigner si possible un office neutre à même d'être le premier point de contact pour les personnes adoptées. Des mesures supplémentaires seront évaluées et mises en œuvre en concertation avec les personnes concernées et les différentes autorités impliquées.

Le canton de Saint-Gall a, dans son communiqué du 27 février 2020⁷⁰, reconnu que, conformément aux conclusions auxquelles était parvenu le rapport de janvier 2019⁷¹, les autorités saint-galloises auraient dû exercer une surveillance plus stricte sur l'intermédiaire dirigé par Alice Honegger. Entre-temps, tous les dossiers détenus par l'ancien intermédiaire ont été transférés aux archives cantonales, ce qui permet maintenant au canton de Saint-Gall de démarrer un projet d'étude complète de tous les dossiers de (placement en vue de) adoption entre 1973 et 1997 en provenance du Sri Lanka. En outre, le canton de Saint-Gall a renoncé à prélever des émoluments pour son travail de conseil dans le cadre de la recherche d'origine et a fait un don de 20'000.- CHF à l'association Back to the Roots.

⁶⁹ La prise de position de la CCDJP peut être consultée sur le site de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/ille-gale-adoptionen/stgn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf>.

⁷⁰ La prise de position du canton de Saint-Gall peut être consultée sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/ille-gale-adoptionen/mm-sg-2020-02-27-d.pdf>.

⁷¹ Ce rapport a été établi sur mandat de l'office pour les affaires sociales du Département de l'intérieur du canton de Saint-Gall. Il peut être consulté sur le site dudit office : <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheits-soziales/soziales/familie/Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20-%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf>.

Dans son communiqué du 27 février 2020⁷², le Conseil d'Etat du canton de Genève a indiqué s'engager à soutenir les personnes concernées dans la recherche de leurs origines et avoir mandaté un groupe ad hoc chargé de faciliter leurs démarches et d'assurer la coordination des différentes instances cantonales concernées. Enfin, le Conseil d'Etat informe envisager de confier un mandat de recherche historique sur la situation genevoise à des experts externes, pour autant que la Confédération n'engage pas de recherche nationale sur le sujet.

Par communiqué du 27 février 2020⁷³, le canton de Berne a, au vu de la révélation de faits consternants par le Rapport ZHAW, indiqué vouloir aider les personnes concernées dans la recherche de leurs origines au Sri Lanka et renoncer à percevoir des émoluments dans ces cas.

Dans son communiqué du 27 février 2020⁷⁴, le Conseil d'Etat du canton de Soleure s'est déclaré très préoccupé par les résultats du rapport historique et part du principe que, même si le canton de Soleure n'a pas été examiné dans le cadre de cette étude, des cas d'adoption non conformes au droit en vigueur y ont eu lieu également. Par conséquent, il a annoncé que les personnes adoptées du Sri Lanka à la période considérée bénéficieraient d'un soutien non bureaucratique dans le cadre de la recherche de leurs origines. Le Conseil d'Etat a par ailleurs indiqué avoir soutenu le travail de l'association Back to the Roots par un don de 7'000.- CHF en 2019.

D'autres cantons ont également soutenu en 2019 les activités de Back to the Roots⁷⁵.

2.5 Besoins et perspectives en matière de recherche historique

Dans ses conclusions, le Rapport ZHAW souligne le besoin de recherches historiques supplémentaires sur le thème de l'adoption internationale en Suisse. D'un côté, il s'agirait de recherches approfondies dans tous les cantons afin d'avoir une image complète du système de l'adoption internationale en Suisse préalablement à la ratification de la Convention de La Haye en 2003. D'un autre côté, il s'agirait également d'étendre les recherches à d'autres pays d'origine que le Sri Lanka: en effet les statistiques montrent que de nombreux enfants ont été adoptés dans les années 80 d'Inde ou d'Amérique latine (notamment Brésil, Chili, Colombie, et Pérou). Un regard par-dessus les frontières suisses serait également utile: en effet d'autres pays se penchent actuellement sur l'histoire et les scandales passés de l'adoption internationale, comme les Pays-Bas⁷⁶ ou le Chili⁷⁷.

Dans le cadre du Programme national de recherche 76 "Assistance et Coercition" ("PNR 76"), un rapport de recherche sur l'assistance et la coercition dans l'adoption et le placement en famille d'accueil a été publié le 2 novembre 2020⁷⁸. Le rapport présente l'état actuel de la recherche et des sources et données disponibles. Il documente également les lacunes en la

⁷² La prise de position du canton de Genève peut être consultée sur le site du canton : <https://www.ge.ch/document/adoptions-enfants-prove-nance-du-sri-lanka-annees-80>.

⁷³ La prise de position du canton de Berne peut être consultée sur le site du canton : https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kja/aktuell.meldungNeu.html/jgk/fr/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226_1635_publication_der_historischenanalysebetreffenddaspostulatruiz1741.

⁷⁴ La prise de position du canton de Soleure peut être consultée sur le site du canton : https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmassigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad.

⁷⁵ Le soutien a en général été octroyé via les fonds de loterie (Swisslos); cf. <https://backtotheroots.net/nous-meme/financement/?lang=fr>.

⁷⁶ Une commission indépendante a été mandatée pour faire un rapport sur les adoptions internationales dans le passé, en se focalisant dans un premier temps sur le Brésil, la Colombie, l'Indonésie, le Sri Lanka et le Bangladesh, cf. <https://www.committeeinvestigatingintercountryadoption.nl/>.

⁷⁷ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112>

⁷⁸ <https://www.bfh.ch/soziale-arbeit/de/aktuell/news/2020/nfp-76-fremdplatzierung-forschungsstand/>

matière, et ce notamment sur le rapport entre adoptions en Suisse et adoptions internationales, l'évolution et les problèmes de contrôle au sein du système d'adoption international. Le comité directeur du PNR 76 se basera sur les résultats de ces recherches pour décider de mandater des études approfondies sur ce thème.

Les chercheurs ont de plus en tout temps la possibilité de soumettre des projets de recherche sur des thèmes spécifiques au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)⁷⁹, ce qui, au vu des lacunes existantes dans la recherche sur l'adoption internationale, serait à saluer.

Les milieux intéressés peuvent également à chaque mise au concours d'un nouveau programme national de recherche déposer un nouveau thème de recherche. Le choix du thème, qui relève d'une décision du Conseil fédéral, se déroule suivant un processus de sélection du bas vers le haut⁸⁰.

2.6 Autres questions juridiques actuelles

2.6.1 Accès aux documents et recherche des origines

L'accès aux documents dans les archives des autorités suisses est en général le point départ de toute recherche d'origines pour une personne adoptée. Le Rapport ZHAW note qu'en général peu de documents concernant les démarches d'adoption au Sri Lanka dans des cas concrets ne figurent aux archives. Le Rapport ZHAW souligne que l'éparpillement des documents pertinents dans les archives communales, cantonales et fédérales constitue une entrave supplémentaire pour le travail de recherche historique et pour les personnes adoptées à la recherche de leurs origines. Ce dernier point sera approfondi au chapitre 3 ci-dessous. Une autre difficulté tient au fait que souvent, seules des personnes privées (intermédiaires aussi bien que parents adoptifs) ou des autorités étrangères sont en possession de documents, et qu'il n'est pas possible (ou très difficilement selon les cas) d'obtenir des documents de leur part si elles s'y refusent.

2.6.2 Implications pénales

Le Rapport ZHAW met en lumière de nombreux agissements de nature potentiellement criminelle : enlèvements de bébés, consentements obtenus sous la contrainte, corruption de fonctionnaires et magistrats. Il n'y a toutefois que peu d'indications sur de possibles condamnations pénales de ces faits au Sri Lanka – des enquêtes auraient ainsi été ouvertes sans aboutir⁸¹. Le Rapport ZHAW fait également mention d'un rapport des autorités sri-lankaises, mais dont le contenu exact n'est pas connu⁸². Ce rapport concédait que des actes illégaux avaient eu lieu, mais qu'en raison de lacunes dans la loi aucune condamnation pénale n'avait été prononcée. En Suisse, le Rapport ZHAW mentionne une procédure ouverte contre Alice Honnegger, intermédiaire accréditée à l'époque par les autorités st-galloises, qui n'a abouti qu'au retrait temporaire de son accréditation pendant quelques mois en 1982⁸³ et n'a pas eu de conséquences pénales.

⁷⁹ <http://www.snf.ch>

⁸⁰ La procédure est décrite sous <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/recherche-et-innovation/la-recherche-et-innovation-en-suisse/instruments-d-encouragement/programmes-nationaux-de-recherche-pnr.html#1313105610>.

⁸¹ Rapport ZHAW, p. 111 et 200s.

⁸² Rapport ZHAW, p. 126s et 133

⁸³ Rapport ZHAW, p. 96ss

A cet égard, il faut noter que plusieurs renforcements potentiellement pertinents du droit pénal suisse ne sont intervenus qu'après la période considérée. Ainsi, par exemple, les infractions de corruption (titre 19 du Code pénal suisse [CP⁸⁴]) ne couvrent les agents publics étrangers que depuis le 1^{er} mai 2000 pour la corruption active, respectivement le 1^{er} juillet 2006 pour la corruption passive. Par ailleurs, ce n'est que depuis 2003 que la législation suisse prévoit des infractions pénales spécifiquement liées aux adoptions internationales, créées dans la Loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH)⁸⁵: ainsi le placement sans autorisation et non-observation des charges (art. 22), le gain matériel indu (art. 23) et la traite d'enfant en vue d'adoption (art. 24). En raison du principe de non-rétroactivité en droit pénal, ces infractions ne sont applicables qu'aux faits postérieurs à leur entrée en force. Avant cela, seules des infractions plus générales pouvaient entrer en ligne de compte, notamment les faux dans les titres (titre 11 du CP) ou l'enlèvement (art. 183 voire 220 CP). La traite d'êtres humains (art. 182 CP), quant à elle, est liée à la notion d'exploitation⁸⁶ de la victime, ce qui n'est en général pas le cas dans les adoptions.

Pour ces infractions, qui entreraient théoriquement en ligne de compte, il serait toutefois nécessaire d'examiner dans chaque cas individuel l'application du CP et donc la compétence des autorités de poursuite pénale suisses (cf. art. 3ss CP). L'on relève que la plupart des actes pertinents du point de vue pénal se sont déroulés au Sri Lanka (ainsi p. ex. les faux dans les titres au sens des art. 251ss CP ou l'enlèvement de mineur au sens de l'art. 220, 1^{ère} variante, CP). La poursuite de ces actes relèverait ainsi principalement de la compétence des autorités sri-lankaises et devrait s'effectuer sur la base du droit sri-lankais. Le CP est certes applicable, à certaines conditions, aux infractions commises à l'étranger (cf. en droit actuel not. les art. 5-7 CP). Il n'est toutefois pas certain que ces conditions aient été remplies en l'espèce ; il faudrait dans tous les cas examiner cette question de manière individuelle sur la base d'un cas concret et en tenant compte des règles en vigueur à l'époque.

S'agissant d'un enlèvement (art. 183 CP) ou d'un refus de remettre un mineur au détenteur du droit de déterminer le lieu de résidence (art. 220, 2^{ème} variante, CP), l'on pourrait imaginer un lieu de commission de l'infraction en Suisse et, ainsi, l'application du CP (en se basant sur les art. 3 et 8 CP), dans la mesure où l'enfant est emmené en Suisse en provenance du Sri Lanka. Cela impliquerait toutefois que les actes illicites au sens du droit pénal aient subsisté au moment du transfert en Suisse et que la personne qui a emmené l'enfant en Suisse ait agi de manière intentionnelle. Encore une fois, cela ne peut être évalué que dans un cas concret. Lorsque les (futurs) parents adoptifs ont emmené un enfant en Suisse en ignorant que celui-ci avait été enlevé à ses parents biologiques au Sri Lanka de manière illicite, le caractère intentionnel semble exclu. Ainsi, la commission d'une infraction en Suisse serait vraisemblablement niée dans de nombreux cas.

En outre, les faits seraient de manière générale prescrits et des poursuites pénales aujourd'hui en Suisse ne seraient par conséquent plus possibles.

Le Rapport ZHAW le montre : chaque dossier d'adoption est unique et implique de nombreuses personnes et autorités différentes, en Suisse et au Sri Lanka. Comme indiqué ci-dessus, seul un examen détaillé de chaque cas permettrait d'évaluer de manière individuelle si

⁸⁴ RS 311.0

⁸⁵ RS 211.221.31

⁸⁶ L'ancien art. 196 CP ne prévoyait que l'exploitation sexuelle; depuis la révision entrée en force le 01.12.2006, le nouvel art. 182 CP mentionne l'exploitation sexuelle, l'exploitation du travail de la victime ou encore le prélèvement d'un organe.

une ou plusieurs infractions pénales ont été commises et si la Suisse serait ou aurait été compétente pour poursuivre ces infractions.

2.6.3 Prestations de la LAVI

Dans le cadre des présents travaux s'est par ailleurs posée la question de savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, les personnes adoptées du Sri Lanka pouvaient prétendre à un soutien de la part de l'aide aux victimes (sur la base de la Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions [LAVI]⁸⁷). Les considérations suivantes peuvent être formulées à ce sujet :

Les prestations de la LAVI sont en principe limitées aux victimes d'infractions qui ont été commises en Suisse (art. 3 LAVI).

En cas d'infraction commise à l'étranger, les prestations des centres de consultation sont offertes uniquement si la victime est domiciliée en Suisse au moment des faits et au moment où elle introduit sa demande (art. 17, al. 1, let. a, LAVI). Force est de constater que ces conditions n'étaient pas remplies au moment des agissements criminels au Sri Lanka. La LAVI exclut de plus toute indemnité ou réparation morale pour les victimes d'infractions à l'étranger.⁸⁸

En conclusion, pour que les prestations de la LAVI puissent entrer en ligne de compte, il faudrait déterminer que les infractions commises au Sri Lanka se sont poursuivies en Suisse, ce qui pourrait s'avérer difficile au vu des explications mentionnées ci-dessus (2.6.2.).

2.6.4 Validité de l'adoption

Avec l'introduction de l'adoption plénière dans le code civil suisse en 1973, le législateur a également introduit une action en annulation, souhaitant régler clairement ce point⁸⁹. L'action en annulation (art. 269-269b CC) est soumise à des conditions et des délais stricts afin d'assurer la sécurité juridique du statut de la filiation et le principe de l'indissolubilité de l'adoption plénière⁹⁰. En cas de défaut de consentement (art. 269 CC), l'annulation de l'adoption n'est possible que si le bien de l'enfant ne s'en trouve pas sérieusement compromis⁹¹. En cas d'autres vices graves (art. 269a CC), l'action est exclue si le vice a entre-temps été écarté ou s'il ne concerne que des prescriptions de procédure. L'action doit être intentée dans les 6 mois à compter du jour où le motif en a été découvert et, dans tous les cas, dans les deux ans depuis l'adoption.

La doctrine mentionne également une possible nullité (et non seulement une action en annulation) dans certains cas de vices extrêmes, comme par ex. une adoption n'ayant pas été prononcée par une autorité étatique, ou obtenue suite à des activités criminelles. Un avis classe dans cette catégorie notamment la falsification de documents d'état civil. Il précise qu'il appartiendrait dans tous les cas à la personne touchée de saisir le juge pour faire reconnaître une telle nullité et obtenir une correction du registre d'état civil par la voie d'une action en

⁸⁷ RS 312.5

⁸⁸ Sous l'ancien droit, l'octroi de telles prestations était soumis à la condition que la victime devait être de nationalité suisse et domiciliée en Suisse au moment de l'infraction et au moment du dépôt de la demande (voir l'art. 11, al. 3, aLAVI, en relation avec art. 48, let. a, LAVI).

⁸⁹ Message du Conseil fédéral du 12.05.1971 concernant la révision du code civil suisse (adoption et art. 321 CC), FF 1971 I 1222, p. 1261 s. (point 3.5.4)

⁹⁰ ATF 137 I 154, cons. 3

⁹¹ Arrêt du TF du 30.08.2004, 5C.18/2004, cons. 3

constatation judiciaire⁹². Cet avis n'ayant toutefois jamais été homologué par la jurisprudence, cantonale ou fédérale, il s'agit dès lors de se montrer extrêmement prudent en supposant qu'il pourrait exister une lacune dans la loi, sachant que le législateur n'a pas modifié le système de l'annulation prévue aux articles 269 et 269a CC lors de la très récente révision du droit de l'adoption, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018⁹³.

2.7 Conclusion et recommandations

2.7.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend acte du Rapport ZHAW et de ses conclusions. Il remercie les auteurs pour le travail accompli et note, comme le relève le rapport, qu'il reste de nombreuses questions ouvertes. Le Rapport ZHAW met en lumière les nombreuses irrégularités, en partie graves, dans le cadre des procédures d'adoption d'enfants du Sri Lanka dans la période examinée. Le Conseil fédéral reconnaît les manquements des autorités suisses, fédérales et cantonales, à cet égard et en particulier envers tous les enfants dont les procédures d'adoptions ont été touchées par des actes illicites.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies. Le soutien à la recherche des origines prend ainsi une importance toute particulière (cf. infra ch. 3). Le rapport ZHAW a également contribué au fait que des parents adoptifs prennent aujourd'hui conscience du caractère illégal ou irrégulier de certaines pratiques d'adoption de l'époque. Le Conseil fédéral encourage les parents adoptifs à tout mettre en œuvre pour soutenir leurs enfants adoptifs dans le cadre de leur recherche d'origines.

Envers les personnes adoptées et leurs familles, le Conseil fédéral exprime ses regrets quant aux manquements des autorités. Bien que la situation ait heureusement évolué depuis les années 80, le Conseil fédéral s'engage à analyser de manière critique les pratiques actuelles afin de lutter contre les pratiques illicites dans le domaine de l'adoption internationale et renforcer la protection des enfants et de leur intérêt supérieur au cœur des procédures. Les événements de cette époque ne doivent pas se répéter.

2.7.2 Recommandations et perspectives

Le Rapport ZHAW souligne le besoin supplémentaire de recherches historiques, à la fois au niveau cantonal et fédéral.

De manière générale, le Conseil fédéral est d'avis que l'étude des faits historiques relève par principe de la recherche scientifique libre. Il encourage toutefois la communauté scientifique à se saisir du thème de l'adoption internationale et lancer des projets à cet égard dans le cadre notamment du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Le Conseil fédéral salue également les divers projets en cours ou annoncés de plusieurs cantons à cet égard.

Le Rapport ZHAW se concentre sur le Sri Lanka, mais soulève qu'il serait également important d'étudier d'autres pays d'origine (notamment l'Inde, d'où la Suisse a adopté trois fois plus d'enfants que du Sri Lanka par le passé). C'est pourquoi l'OFJ attribuera d'ici la fin de l'année un mandat de recherche limitée à une analyse des archives fédérales afin de dresser un premier état des lieux de la situation concernant d'autres pays d'origine, ce qui permettra de faci-

⁹² PETER BREITSCHMID, Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456 ZGB), éd.: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, 6. éd., Bâle 2018, art. 269 CC n. 3

⁹³ AS 2017 3699

liter des recherches supplémentaires par la communauté scientifique. En revanche, le Conseil fédéral est d'avis qu'en-dehors de ce cadre, il n'est pas approprié que la Confédération mène d'autres ou plus amples recherches historiques concernant les adoptions en provenance du Sri Lanka mais se concentre sur les deux autres volets du présent rapport: le soutien concret des personnes adoptées dans la recherche de leurs origines (ch. 3 infra) et l'analyse et réforme du cadre législatif actuel (ch. 4 infra).

3 La recherche des origines

3.1 Introduction

Le postulat Ruiz 17.4181 donne pour mandat au Conseil fédéral d'examiner quels sont les efforts et moyens à disposition pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines.

Afin de répondre au postulat, il est nécessaire d'évaluer le cadre et la pratique en termes de recherche d'origine de manière générale, puis d'examiner en particulier la question de la recherche d'origines au Sri Lanka. Les services cantonaux d'information⁹⁴, de même que les services privés de recherche⁹⁵, les intermédiaires, l'organisme Espace A⁹⁶ et l'association Back to the Roots ont ainsi été invités à faire part de leurs expériences et de leurs commentaires sur le sujet. Le présent chapitre se base principalement sur les informations fournies par les différents acteurs précités en fin d'année 2019, qui sont présentées ici sous forme résumée. Il est important de relever que le phénomène de la recherche d'origine est relativement nouveau pour un certain nombre d'autorités, qui ont fait quelques premières expériences au cours de ces deux dernières années. Ce chapitre dressant un état des lieux des efforts et moyens à disposition pour soutenir les personnes touchées dans la recherche de leurs origines, il est nécessaire d'être aussi exhaustif que possible. Ces informations serviront ainsi à informer les personnes concernées, à améliorer la collaboration entre les acteurs du domaine et à faciliter les travaux futurs en la matière⁹⁷.

3.2 Cadre légal

Avec l'entrée en vigueur pour la Suisse de la CLaH93⁹⁸ ainsi que de la LF-CLaH⁹⁹ a été mis en œuvre le principe du droit de l'enfant adopté à connaître ses origines, par ailleurs déjà consacré par l'art. 7 CDE¹⁰⁰, en vigueur pour la Suisse depuis le 26 mars 1997. La révision législative du 17 juin 2016¹⁰¹, entrée en vigueur le 1er janvier 2018, a confirmé le **droit absolu de la personne adoptée de connaître l'identité de ses parents biologiques** (art. 268c CC). Une éventuelle prise de contact dépend par contre du consentement de la personne cherchée, dont les droits de la personnalité doivent être respectés (art. 268d, al. 2, CC). En outre, la personne adoptée a désormais droit à la connaissance d'informations sur les descendants directs des parents biologiques, à condition que lesdits descendants soient

⁹⁴ Les services cantonaux d'information de tous les cantons ont répondu entre août et décembre 2019.

⁹⁵ PACH, le Service social international - Suisse ainsi que la Croix-Rouge suisse ont été consultés en janvier et février 2020.

⁹⁶ Cf. infra ch. 3.5.3.

⁹⁷ Cf. infra ch. 3.8.

⁹⁸ Cf. art. 30 CLaH.

⁹⁹ La LF-CLaH confie comme tâches à l'autorité centrale fédérale, entre autres, de conseiller les autorités centrales cantonales dans le domaine juridique, de représenter la Suisse auprès d'autorités centrales étrangères et de promouvoir l'échange d'expériences et la coordination en matière d'adoption entre les autorités centrales cantonales, les intermédiaires en vue d'adoption et les autorités fédérales, cf. art. 2, al. 2, LF-CLaH.

¹⁰⁰ Cf. ATF 128 I 63, cons. 3 et 4.

¹⁰¹ RO 2017 3699; FF 2015 835; cf. pour une analyse des nouveautés en matière de recherche des origines SANDRO KÖRBER/ HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, p. 1ss.

majeurs et aient consenti à la transmission de ces informations. Le principe du secret de l'adoption a également été confirmé ; toutefois, le législateur a introduit la possibilité pour les parents biologiques d'obtenir des informations sur l'enfant qu'ils avaient confié à l'adoption dans le passé, à condition que l'adopté majeur y consente ou, lorsque l'adopté est encore mineur, que celui-ci, capable de discernement, ainsi que ses parents adoptifs donnent leur consentement. Enfin, les descendants directs des parents biologiques ont désormais eux-aussi la possibilité d'obtenir des informations sur l'identité de la personne adoptée (leur [demi]-frère ou sœur), à condition que cette dernière, devenue majeure, y ait consenti (art. 268b, al. 3, CC).

Les dispositions de la modification législative du 17 juin 2016 sur, entre autres, le secret de l'adoption et la communication d'informations sur les parents biologiques et leurs descendants sont applicables également aux adoptions prononcées avant l'entrée en vigueur de cette modification (art. 12c Tit. Fin. CC).

La législation suisse ne règle par contre pas de manière spécifique la **recherche des origines dans le cadre d'une adoption internationale**. La CLaH93¹⁰² impose aux États contractants de conserver les informations sur les origines de l'enfant (famille biologique, passé médical) et d'en assurer l'accès à l'enfant adopté. Cette obligation est toutefois atténuée par le fait que l'accès au dossier ne peut se faire que dans la mesure permise par la loi de l'État en question.

La recherche des origines reste de la **compétence exclusive des cantons** par le biais du service cantonal d'information (art. 268d CC, cf. infra ch. 3.3.2). De plus, chaque canton doit désigner un service qui conseille, à leur demande, les parents biologiques, leurs descendants directs et l'enfant (art. 268d, al. 4, CC). La loi ne définit pas plus en avant en quoi consiste ce conseil. Environ deux tiers des cantons n'ont aucune disposition spécifique concernant la recherche des origines dans leur droit cantonal. Dans le dernier tiers des cantons, les dispositions légales cantonales ne traitent généralement que de questions annexes (compétence ou frais). Seuls deux cantons¹⁰³ sont en train d'élaborer des lignes directrices internes. Les autres cantons ont tout au plus développé des processus internes, définissant les différentes étapes de la procédure ou les compétences.

3.3 Organisation

3.3.1 Confédération

Dans le cadre de son mandat de représentation de la Suisse auprès des autorités étrangères et de coordination en matière d'adoption au niveau suisse¹⁰⁴, l'OFJ, avec le soutien des représentations suisses dans les pays d'origine, clarifie la procédure à suivre en cas de requête de recherche d'origines à l'étranger, voire négocie si nécessaire un protocole d'accord, et met à disposition des cantons les informations ainsi récoltées. Il ne transmet toutefois les requêtes de recherche d'origine que dans les pays ayant ratifié la CLaH93. Il fonctionne en outre comme plate-forme d'échange d'informations entre les différents services cantonaux d'information et participe aux conférences nationales et internationales sur le sujet de la recherche d'origine.

¹⁰² Art. 30 CLaH93

¹⁰³ GE et ZH

¹⁰⁴ Cf. art. 2 al. 2 LF-CLaH et art. 2 al. 1 litt. a OAdo.

3.3.2 Cantons

L'art. 268d CC prévoit que le rôle de service cantonal d'information¹⁰⁵ soit dévolu à l'autorité cantonale compétente pour la procédure d'adoption. Cette dernière est ainsi compétente pour communiquer les informations relatives aux parents biologiques, à leurs descendants directs et à l'enfant. A ce jour, seul le canton des Grisons a nommé comme service cantonal d'information au sens de l'art. 268d, al. 1, CC une autorité différente de l'autorité centrale cantonale. Quant au service de conseil au sens de l'art. 268d, al. 4, CC, il est tantôt assumé par la même autorité que le service d'information¹⁰⁶, tantôt délégué à un autre service de l'administration cantonale¹⁰⁷ ou à un organisme privé¹⁰⁸.

La quasi-totalité des cantons ne s'est pas vue attribuer de ressources supplémentaires spécifiques pour le traitement des demandes de recherche d'origine mais le fait dans le cadre de son mandat général d'autorité compétente pour l'adoption. Les personnes en charge du traitement des requêtes ont généralement des formations dans les domaines social ou juridique, plus rarement il s'agit de collaborateurs administratifs. Les cantons qui ont désigné un service de conseil (art. 268d, al. 4, CC) autre que le service d'information de l'art. 268d, al. 1, CC se déclarent satisfaits de la collaboration, les expériences étant toutefois à ce jour limitées.

3.3.3 Organismes privés

Les services de recherche au sens de l'art. 268d, al. 2, CC sont des organismes privés qui peuvent, le cas échéant, être mandatés par le service d'information de l'art. 268d, al. 1, CC ou par la personne requérante afin de retrouver la ou les personne(s) recherchée(s).

Quant aux intermédiaires¹⁰⁹, ils jouent également un rôle dans la recherche d'origine, dans la mesure où cela est prévu dans leurs statuts. Il est important de relever que certains anciens intermédiaires, qui ont arrêté toute activité de placement d'enfant en vue d'adoption, continuent néanmoins d'offrir des services dans le domaine de la recherche des origines pour les personnes placées par leur intermédiaire¹¹⁰.

Il existe en outre différentes associations qui représentent les intérêts d'un groupe de personnes en particulier¹¹¹ ou qui proposent du soutien psychologique pour les personnes en quête de leurs origines, sans toutefois procéder aux recherches sur le terrain¹¹² (voir chapitre 3.5 infra).

3.3.4 Statistiques

La plupart des cantons ne mène pas (encore) de statistique systématique des requêtes en recherche d'origine. La plupart d'entre eux ont néanmoins pu indiquer combien de requêtes

¹⁰⁵ La liste des services cantonaux d'information ainsi que des services de conseil est disponible sur le site internet de l'OFJ, sous <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/herkunftssuche/zustaendigkeiten.pdf.download.pdf/zustaendigkeiten.pdf>.

¹⁰⁶ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZG et ZH

¹⁰⁷ AI et AR

¹⁰⁸ LU, NW, SZ, TG et UR

¹⁰⁹ Intermédiaires privés accrédités au sens des art. 12 ss. OAdo; cf. la liste disponible sous <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html>.

¹¹⁰ Certains anciens intermédiaires jouent un rôle actif dans la recherche des origines, alors que d'autres offrent des services limités à la consultation du dossier ou une discussion avec l'adopté. La plupart des anciens intermédiaires n'offre en revanche aucune prestation ou n'a pas fourni d'information à ce sujet à l'OFJ.

¹¹¹ Par exemple : Back to the Roots pour les personnes adoptées du Sri Lanka, Born in Lebanon pour les personnes adoptées du Liban, Brazil Baby Affair pour les personnes adoptées du Brésil, Dongari pour les personnes adoptées de Corée du sud ; cette liste n'est pas exhaustive.

¹¹² Espace A

avaient été traitées en 2018 (entre 0¹¹³ et 63¹¹⁴ par canton, pour un total de 325¹¹⁵). Ils notent une augmentation importante des demandes de recherche d'origine.

La Croix-Rouge suisse fait état de 12 consultations pour des personnes adoptées par an pour 2018 et 2019 et de 2 recherches d'une personne à l'étranger en 2018¹¹⁶. Le Service social international - Suisse (ci-après SSI) indique avoir traité 59 requêtes en recherche d'origines pour l'année 2018 et 40 pour 2019. Quant à l'association "Pflege- und Adoptivkinder Schweiz" (ci-après PACH), elle informe qu'en 2018, 217 consultations en matière de recherche des origines ont eu lieu, mais que cela incluait beaucoup de questions liées à l'entrée en vigueur du nouveau droit le 1^{er} janvier 2018. En 2019, PACH indique avoir mené 61 consultations en matière de recherche des origines. Espace A, pour sa part, a réalisé 34 consultations de soutien psychologique dans le cadre d'une recherche des origines en 2019.

Les statistiques fournies par les intermédiaires en adoption confirment que la recherche des origines est un phénomène assez récent et dépend beaucoup de l'âge des personnes adoptées. Les intermédiaires toujours accrédités à l'heure actuelle indiquent être contactés entre 1 et 10 fois par an seulement pour une recherche d'origine. Cela s'explique probablement par le fait que les enfants pour lesquels ces intermédiaires ont œuvré sont encore jeunes. Quant aux intermédiaires qui étaient actifs au début de l'ère de l'adoption internationale, ils ont depuis, pour la grande majorité, arrêté leurs activités. Parmi eux, Terre des Hommes, qui continue à soutenir les personnes adoptées par son intermédiaire à rechercher leurs origines, indique avoir accompagné 109 personnes dans leur quête en 2018¹¹⁷.

Ces premiers chiffres ne donnent qu'une indication générale: en effet, ils ne sont que difficilement comparables, car à la fois les prestations des divers services et organisations ainsi que les situations individuelles diffèrent. La demande de soutien peut, en effet, se limiter à un entretien ou la fourniture de documents, alors que dans d'autres cas elle peut représenter un accompagnement durant plusieurs années, le cas échéant jusqu'à la réunification avec la famille d'origine. Quoi qu'il en soit, le constat est sans appel: il y a une nette augmentation des demandes de soutien et cela ne va probablement qu'aller en s'accroissant.

3.4 Prestations des autorités dans le domaine de la recherche des origines

3.4.1 En général

Les deux tiers environ des cantons ont mis à disposition sur leur **site internet** des informations sur la recherche des origines, informations qui se révèlent toutefois parfois très sommaires (simple indication du service ou de la personne à contacter).

Suite à un premier contact par écrit ou oral, les requérants sont généralement invités à remplir un **formulaire de requête**. La grande majorité des cantons dispose d'un tel formulaire, disponible en ligne ou sur demande. L'AACA¹¹⁸, de même que la CLACA¹¹⁹, ont pour projet

¹¹³ AI, AR, JU, OW, UR et ZG

¹¹⁴ ZH (ce chiffre comprend les requêtes déposées durant la période allant du 4 juillet au 31 décembre 2018).

¹¹⁵ 21 cantons ont été en mesure de répondre à cette question.

¹¹⁶ La Croix-Rouge indique en outre avoir reçu de l'étranger, en 2018, une demande de recherche d'un enfant adopté en Suisse.

¹¹⁷ 28 en entretien individuel et 81 en accompagnement sur dossier ou par téléphone, d'après le bilan 2018 du service ROAD, « ce qui représente une hausse de 50% par rapport aux statistiques de 2017 voire un triplement par rapport à 2015/2016 ».

¹¹⁸ Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption (VZBA - Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption) regroupe 15 cantons suisse-allemands; cf. <https://adoption-schweiz.ch>.

¹¹⁹ Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption, qui regroupe les 6 cantons romands ainsi que le Tessin.

d'élaborer un tel document standard et de le mettre à disposition de leurs membres. Un entretien personnel est possible dans tous les cantons, avec un travailleur social, un juriste ou les deux, exceptionnellement avec un collaborateur administratif.

Les **prestations** offertes par les services cantonaux d'information sont, dans tous les cantons, la recherche des dossiers et des informations pertinentes, auprès des instances suisses susceptibles d'être en leur possession (archives, autorités de tutelle, offices de contrôle de l'habitant, offices d'état civil, tribunaux). Dans certains cantons¹²⁰, les prestations s'arrêtent là, dans la mesure où les informations sont transmises à PACH, qui se charge de les transmettre à la personne requérante. Une forte majorité de cantons offre un suivi en personne (entretien personnel, accès accompagné au dossier). Certains vont plus loin et s'attachent à définir avec la personne requérante le but de la recherche, les attentes et les aboutissements potentiels. Dans les dossiers d'adoption nationale, la majorité des cantons recherche activement et contacte la personne recherchée, certains vont jusqu'à organiser, voire accompagner les premiers contacts sur requête. Une minorité de cantons confie la mise en contact à un organisme privé (tel que PACH). En outre, quelques cantons ont mis en lumière des prestations plus rares, comme par exemple la recherche d'éléments ne figurant pas au dossier mais permettant une contextualisation de l'adoption ainsi qu'une activation du réseau et des contacts pour faciliter le travail de recherche. Deux cantons ont indiqué n'avoir aucune expérience en la matière et ne pas avoir élaboré de procédure standard en cas de requête.

Les **prestations de conseil** au sens de l'art. 268d, al. 4, CC ne sont pas définies de manière plus détaillée par la loi, qui ne prévoit pas de soutien psychologique. Les services cantonaux d'information, qui dans la plupart des cantons sont également désignés comme service de conseil, ont indiqué ne pas être en mesure de fournir eux-mêmes un soutien psychologique aux personnes requérantes. Un canton¹²¹ peut faire appel de manière ponctuelle à une pédo-psychiatre qui collabore avec l'autorité centrale cantonale, d'autres s'engagent à mettre en lien la personne avec un professionnel externe, d'autres encore font appel aux travailleurs sociaux de leur office dans le cadre des prestations de conseil. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de thérapie à proprement parler, qui relève de la compétence de professionnels de la santé.

S'agissant des **sources d'information**, la grande majorité des cantons nomme les archives cantonales. Les archives des autorités centrales cantonales, des autorités d'état civil ou de tutelle ainsi que des tribunaux sont également fréquemment mentionnées. Plus rarement, les cantons s'adressent aux intermédiaires, aux offices de contrôle de l'habitant, aux autorités de migration ou aux archives de la commune/de l'arrondissement.

Dans l'hypothèse où la personne à la recherche de ses origines ne peut obtenir son dossier d'adoption de la part de ses parents adoptifs (dossier perdu, parents adoptifs réfractaires ou décédés), les services cantonaux d'information tente(eraie)nt de reconstituer le dossier par un autre moyen (archives d'autres autorités cantonales, de l'intermédiaire, propres archives, éventuellement contact avec l'autorité du pays d'origine) afin de garantir **l'accès au dossier**. Certains cantons¹²² indiquent vouloir chercher le dialogue et tenter une médiation entre parents et enfants. S'ils échouent, ils ne sont toutefois pas en mesure de contraindre les parents adoptifs à fournir les documents. Il reviendrait alors à la personne adoptée de faire valoir ses droits par la voie judiciaire. Etant donné qu'il n'existe aucun devoir de conservation

¹²⁰ LU, NW, SZ et UR; AI, AR et OW ont indiqué ne pas disposer encore d'expérience à ce sujet.

¹²¹ VD

¹²² BE, BL, NE et TI

des documents pour des particuliers, un canton¹²³ s'interroge sur la pratique actuelle et suggère que les documents originaux soient conservés au niveau de l'autorité cantonale.

3.4.2 Dans les dossiers internationaux

De grandes disparités et incertitudes existent sur l'étendue des moyens à disposition, respectivement mis en œuvre, pour rechercher les informations nécessaires afin de retracer les personnes recherchées, en particulier dans le cadre des adoptions n'ayant pas été conclues sous l'égide de la CLaH93 (antérieures à la ratification ou avec un pays non-conventionné). Ainsi, si certains cantons tentent de retrouver des informations sur les parents biologiques à l'étranger, d'autres se limitent aux informations disponibles en Suisse. En cas de recherche de la famille biologique à l'étranger, les services cantonaux d'information adressent le plus souvent une requête à l'autorité centrale étrangère (éventuellement via l'autorité centrale fédérale s'il s'agit de pays ayant ratifié la CLaH93) et/ou renvoient la personne requérante vers un service de recherche spécialisé (SSI et Croix-Rouge¹²⁴). Plus rarement, ils s'adressent à l'ambassade de Suisse dans le pays concerné ou à l'ambassade du pays en question en Suisse, ainsi qu'à l'intermédiaire ayant facilité l'adoption à l'époque. Quelques cantons n'ont aucune expérience à ce jour.

Il a été relevé que les dossiers d'adoption des années 80 ne contenaient généralement que très peu de documents, voire même aucun document étranger, ce qui rendait la recherche des origines et la compréhension de l'histoire individuelle particulièrement ardues.

La vérification du respect des dispositions légales à l'étranger (notamment sur le secret de l'adoption ou la protection des données) est largement laissée à l'appréciation des autorités étrangères ou des instances contactées en Suisse (OFJ, services de recherche privés). Quelques cantons¹²⁵ indiquent s'informer du cadre légal étranger en consultant les lois ou en formulant une demande à l'autorité centrale étrangère ou à l'ambassade de Suisse sur place.

3.4.3 Dans le cadre des adoptions en provenance du Sri Lanka

Sous l'impulsion de la Suisse, une réunion s'est tenue à Genève en janvier 2018 entre des représentants de l'autorité centrale du Sri Lanka¹²⁶ et de divers états européens¹²⁷ ainsi que du SSI. Lors de cette rencontre, un possible protocole d'accord a été discuté visant à unifier la manière de traiter les requêtes de recherche d'origines au Sri Lanka, y compris pour les dossiers préalables à la ratification de la CLaH93.

En juillet 2019, une délégation de l'OFJ s'est rendue au Sri Lanka. A l'occasion de cette visite de travail, elle a pu rencontrer l'autorité centrale sri-lankaise ainsi que diverses autorités et organisations gouvernementales. La voie officielle pour la recherche des origines a pu être clarifiée avec l'autorité centrale et le protocole d'accord, ébauché à Genève en 2018, a pu être finalisé dans les mois suivants¹²⁸. Des contacts avec l'Office for missing persons (OMP) sri-lankais n'ont par contre pas débouché sur des perspectives de soutien effectif de leur part.

¹²³ AG

¹²⁴ Il convient de relever que PACH, que certains cantons ont désigné comme service de conseil au sens de l'art. 268d al. 4 CC, n'est pas en mesure d'entreprendre des recherches à l'étranger.

¹²⁵ FR, NW, SG et SH

¹²⁶ Department of Probation and Child Care Services (Ministry of Women and Child Affairs and Social Security)

¹²⁷ Belgique communauté flamande, Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède et Suisse

¹²⁸ Le protocole est disponible sur le site internet de l'OFJ sous <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/en/data/gesellschaft/adoption/illegale-adoption/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.download.pdf/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf>.

Il en est en effet ressorti que l'OMP est un office récemment créé dont le mandat est limité aux disparitions forcées durant la guerre civile.

Le nombre de requêtes de recherches d'origine auprès des services cantonaux d'information de la part de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 70-80 se montait à la fin de l'année 2019 à 38¹²⁹, dont 14 ont été transmises à l'autorité centrale sri-lankaise par l'intermédiaire de l'OFJ¹³⁰. Quatre cantons¹³¹ indiquent ne pas prélever d'émolument pour le traitement des requêtes de personnes adoptées du Sri Lanka. Les autres cantons traitent ces demandes comme toutes les autres, en faisant éventuellement plus facilement appel au chef de service et à l'OFJ. Les complications identifiées par les cantons au niveau de ces recherches ont trait avant tout au manque de documents ou d'informations sur l'histoire de l'enfant dans les dossiers, et, dans une moindre mesure, à la difficulté de retrouver le nom des parents biologiques ou de reconstituer la procédure et les bases légales de l'époque, aux attentes des adoptés qui ne peuvent être satisfaites, au besoin de réparation exprimé par les adoptés ainsi qu'aux délais de prescription. Seuls deux cantons¹³² se sont déclarés disposés à financer des tests ADN dans le cadre de la recherche d'origine au Sri Lanka, alors que d'autres invoquent le manque de base légale pour financer ces tests ou le besoin de coordination au niveau régional voire national sur cette question. Quatre cantons¹³³ ont pris contact avec le centre LAVI (aide aux victimes d'infraction) de leur canton pour clarifier si une aide pouvait être apportée aux adoptés par ce biais¹³⁴.

Seule une minorité de cantons déclare avoir été confrontée à un dossier dans lequel étaient apparus des soupçons d'irrégularités. Pour y faire face, les ressources à mettre en œuvre semblent se limiter à un accompagnement plus étroit de la personne requérante, une recherche de soutien auprès de l'OFJ ou d'un organisme spécialisé dans le pays d'origine ainsi que le renvoi de la personne requérante auprès d'une association expérimentée en Suisse.

3.4.4 Echange d'expériences pratiques

Les services cantonaux d'information de la Suisse alémanique, d'une part, et de la Suisse latine, d'autre part, se sont retrouvés à plusieurs reprises pour des journées d'échange d'expériences. A ces occasions, les cantons ont cherché à trouver des lignes communes dans le traitement des requêtes¹³⁵, à mettre en avant des bonnes pratiques¹³⁶ et ont formulé des recommandations à ce sujet¹³⁷. Les services cantonaux d'information de la Suisse latine ont en outre pour projet d'élaborer un aide-mémoire afin de guider les interventions de leurs services. Les services cantonaux d'information ont de manière générale émis le souhait d'une plus grande harmonisation.

¹²⁹ Certains services cantonaux d'information ne remplissent cette fonction que depuis le 1^{er} janvier 2018 et ignorent si d'autres requêtes ont été déposées avant cette date.

¹³⁰ Sur les 14 requêtes transmises par la voie officielle au 30.06.2020, seules 3 ont été conclues ; dans aucun de ces cas les parents biologiques n'ont été retrouvés. Il convient de noter à cet égard qu'une personne a réussi à retrouver sa mère de naissance en se rendant sur place, alors que la recherche par le canal officiel n'avait pas abouti. Les recherches au Sri Lanka ont duré entre 3 et 9 mois.

¹³¹ AG, BE, SG et SO

¹³² AI et VD

¹³³ BE, FR, GE et SG

¹³⁴ A Genève, le centre LAVI ne dispose pas de budget pour soutenir les personnes adoptées. Un soutien psychologique serait plutôt du ressort d'un organisme tel qu'Espace A. Dans les autres cantons, la demande de clarification était en cours au moment de la consultation (automne 2019). Cette question sera thématisée dans le cadre du groupe de travail CCDJP/OFJ.

¹³⁵ Par exemple : les cantons se sont mis d'accord sur le fait que le canton de domicile instruit la requête, quand bien même la personne requérante ne serait ni née ni n'aurait été adoptée dans ce canton, cf. "Praxisempfehlungen des VZBA für Auskunftsstellen", Stand August 2020.

¹³⁶ Notamment : formulaire-modèle pour l'introduction d'une requête (en cours d'élaboration) et recommandations pour la pratique (document interne)

¹³⁷ Cf. « Lignes directrices CLACA pour l'évaluation psycho-sociale des conditions d'adoption » du 14.03.2018, validées par la CLPPJ le 25.06.2019

De plus, les autorités cantonales échangent sur des questions spécifiques liées à la recherche des origines dans le cadre de l'AACA et de la CLACA, qui se réunissent en général trois fois par année.

En mai 2018 s'est tenu un colloque national consacré à la recherche des origines, organisé conjointement par PACH, SSI et Espace A, avec le soutien de la Croix-Rouge ainsi que de la Confédération, et auquel ont participé, entre autres, bon nombre de services cantonaux d'information et des représentants des associations d'adoptés. A cette occasion, les thèmes des enjeux légaux, éthiques et psychologiques de la recherche d'origine, ainsi que de l'accompagnement des personnes dans leur quête identitaire ont pu être abordés dans un cadre multidisciplinaire¹³⁸.

3.5 Rôle des organismes privés

3.5.1 Les services de recherche

3.5.1.1 En général

Les services de recherche¹³⁹ ont été invités à répondre à un questionnaire détaillant les prestations offertes dans le cadre de la recherche d'origine et faisant état de premières expériences pratiques, en particulier avec le Sri Lanka¹⁴⁰.

La plupart des cantons ne collabore pas directement avec un service de recherche mais leur adresse les requérants lorsque les possibilités de recherche du canton s'avèrent limitées. Les frais facturés par ces services pour leurs prestations représentent un obstacle pour une partie des requérants. Un canton¹⁴¹ indique pouvoir exceptionnellement prendre en charge une partie au moins de ces frais lorsque la personne requérante se trouve en grande difficulté financière.

La plupart des cantons qui travaillent avec un organisme privé¹⁴² pour la recherche d'origine a conclu une convention de prestation ou de subventionnement, dans laquelle la question des frais est également réglée.

3.5.1.2 Prestations

PACH a conclu des contrats de prestation avec certains cantons alémaniques et assume, dans ce cadre, les tâches prévues par l'art. 268d, al. 2 et 4, CC. Les autres services de recherche travaillent sur mandat du canton ou d'une personne privée dans un cas individuel. De manière générale, les services de recherche apportent conseil et soutien dans la recherche de documents et de personnes, en Suisse ou à l'étranger, ainsi qu'un accompagnement psycho-social thématissant notamment les attentes de la personne requérante, les effets possibles d'une recherche d'origine et les droits de chacun. Enfin, un soutien à la prise de contact avec la personne recherchée est également mentionné. En général, les entretiens et l'accompagnement sont assurés par des collaborateurs spécialement formés aux enjeux de la recherche d'origine. Les trois services de recherche disposent de lignes directrices internes, d'un concept ou d'un guide pour mener les entretiens en matière de recherche des origines. Ils disposent en outre de collaborateurs justifiant d'une formation en travail social,

¹³⁸ Le programme du colloque est disponible sur le site de l'OFJ, sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftssuche.html>.

¹³⁹ Le Service social international (SSI), la Croix-Rouge suisse et Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH)

¹⁴⁰ Les réponses des services de recherche reflètent la situation au 31.01.2020.

¹⁴¹ VD

¹⁴² Les organismes concernés sont : PACH, Adesso, SSI et Espace A.

voire en psychologie, en médiation familiale ou en droit et au bénéfice d'une longue expérience dans le domaine de la recherche d'origine. Des formations internes à l'accompagnement dans la recherche d'origine sont en outre prévues de même que le travail d'équipe¹⁴³.

3.5.1.3 Premiers contacts

La plupart des services de recherche disposent d'informations générales sur la recherche d'origine des personnes adoptées sur leur site internet. Suite à la prise de contact par la personne requérante par courriel, téléphone, formulaire ou courrier, les services de recherche examinent tout d'abord leurs possibilités, le cas échéant réorientent la personne vers le service cantonal d'information ou une autre structure plus à même de l'aider ou prévoient un premier entretien avec elle. Lors de ce premier entretien sont thématiques, entre autres, les attentes de la personne requérante, les possibilités à disposition du service de recherche ainsi que les possibles effets de la recherche d'origine sur la personne requérante aussi bien que sur la personne recherchée.

3.5.1.4 Recherches d'origine en cas d'adoption internationale

PACH ne fournit dans ces cas que des prestations de conseil, sans recherche de la personne à l'étranger, alors que les deux autres services de recherche peuvent s'appuyer sur leur réseau international de partenaires pour tenter de trouver des informations, des documents liés à l'adoption ou des personnes à l'étranger. Les difficultés sont liées, entre autres, au manque de ressources personnelles des équipes dans le pays d'origine ainsi qu'au fait que des registres centralisés font parfois défaut et aux lacunes constatées dans les documents, notamment l'absence de mention des parents biologiques. Les partenaires locaux de la Croix-Rouge sont tenus de respecter le droit en vigueur dans le pays en question, notamment le droit de protection des données. En outre, la Croix-Rouge dispose d'un code de conduite interne ayant trait à la protection des données¹⁴⁴. Le SSI indique quant à lui soumettre à examen la façon de travailler de ses partenaires sur place avant de les intégrer au réseau du SSI et reste en étroit contact avec eux, ce qui permet un contrôle de la qualité des prestations. Pour les services de recherche ayant déjà fait des expériences, la collaboration avec les services cantonaux d'information semble se révéler bonne, le début de la recherche se déroulant auprès du canton puis les services de recherche entrant en jeu une fois que des démarches à l'étranger doivent être entreprises. Les services de recherche indiquent avoir un très bon contact les uns avec les autres, qui leur permet d'échanger leurs expériences ou se transmettre des requêtes lorsqu'un autre organisme apparaît plus à même d'apporter une aide à la personne requérante. En cas de soupçon d'irrégularité dans un dossier d'adoption, le SSI indique chercher le dialogue avec la personne requérante afin d'examiner les possibilités de la soutenir, p. ex. en pratiquant un test ADN.

3.5.1.5 Recherches d'origine de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 70 et 80

PACH, comme dans les autres cas d'adoption internationale, ne participe pas à la recherche de la personne mais propose son soutien et ses conseils aux personnes en Suisse. Les deux autres services de recherche n'ont pas de statistiques sur le nombre de recherches menées ces dernières années. La Croix-Rouge en a fait quelques-unes, qui se sont à ce jour toujours révélées infructueuses. Cet organisme ajoute que la recherche d'origine de personnes adoptées ne représente pas une priorité pour la Croix-Rouge sri-lankaise, laquelle concentre ses efforts sur les besoins induits de la situation de guerre civile qu'a connu le pays. Par conséquent, elle n'a pas de possibilités de procéder actuellement à des recherches d'origine dans

¹⁴³ Le SSI et la Croix-Rouge indiquent ainsi pratiquer la culture de l'interview.

¹⁴⁴ Restoring Family Links Code of Conduct on Data Protection.

le cadre d'une adoption au Sri Lanka. Le SSI, quant à lui, thématise la problématique des pratiques illicites ayant pu entacher les procédures d'adoption en provenance du Sri Lanka dans les années 70 et 80 dès le début des démarches, afin de préparer la personne requérante au mieux à la réalité de ce qu'elle pourrait découvrir. La possibilité d'un test ADN ainsi que les conséquences que la recherche d'origine pourrait avoir sur sa propre conception de son histoire d'adoption sont également des points soulevés par le SSI. Des requêtes pourront bientôt être à nouveau transmises sur le terrain, étant donné que le SSI est en train de finaliser un accord de travail avec un partenaire fiable au Sri Lanka.

3.5.2 Les intermédiaires

Les intermédiaires accrédités encore en activité¹⁴⁵ indiquent inclure dans leurs prestations en matière de recherche des origines la consultation du dossier d'adoption avec entretien personnel ainsi que, le cas échéant, la remise des documents. Certains entreprennent des recherches de la famille biologique dans le pays d'origine, le cas échéant par l'intermédiaire de leur représentant sur place, voire accompagnent les requérants lors d'un premier contact. Les intermédiaires collaborent avec les services cantonaux d'information, les autorités centrales des pays d'origine ou les institutions d'où proviennent les enfants placés par leur intermédiaire et, plus rarement, avec des ONG. Certains intermédiaires n'ont encore que très peu d'expérience, étant donné que les enfants placés par eux n'ont pas encore atteint la majorité.

Sur la trentaine d'intermédiaires ayant cessé leur activité au cours des seize dernières années, la très grande majorité indique n'offrir aucune prestation dans le domaine de la recherche des origines ou n'a pas répondu aux demandes de renseignements de l'OFJ à ce sujet. Quelques-uns informent ne pas véritablement avoir de rôle dans la recherche d'origines mais être à disposition des adoptés pour une discussion ou pour la consultation de leur dossier. Enfin, quatre anciens intermédiaires jouent un rôle actif dans la recherche des origines, en accompagnant les personnes adoptées dans leur quête, parfois jusque dans le pays d'origine¹⁴⁶.

3.5.3 Espace A

Active depuis 20 ans, Espace A¹⁴⁷ est une association regroupant des professionnels de la santé psychique spécialisés dans les questions liées à l'adoption, à l'accueil familial et à la procréation médicalement assistée. Sa mission est d'accompagner et de soutenir les personnes concernées par ces thématiques. Lieu de soutien neutre et professionnel, Espace A propose un accompagnement personnalisé des personnes en quête de leurs origines, afin d'élaborer avec elles leur projet, définir leurs attentes et les préparer aux potentiels résultats¹⁴⁸. Elle intervient à tous les stades de la recherche, y compris quand elle a abouti, afin d'aider à intégrer les informations reçues et à se repositionner dans son histoire de vie. Espace A ne propose toutefois pas de service de recherche proprement dit mais se concentre sur l'accompagnement. A ce jour, Espace A fonctionne de manière indépendante, sans mandat de l'Etat.

Espace A indique avoir de l'expérience dans l'accompagnement de la recherche d'origine dans un contexte international et, dans ce cadre, avoir été régulièrement confronté à des irrégularités voire des actes délictueux dans les dossiers d'adoption. L'équipe (composée de

¹⁴⁵ Au 31.08.2020, 10 intermédiaires disposent d'une accréditation de l'OFJ, cf la liste tenue à jour sur le site de l'OFJ <https://www.bj-ad-min.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/vermittlungsstellen.pdf.download.pdf/vermittlungsstellen.pdf>.

¹⁴⁶ Braskind, Pro Kind, Vereinigung für Adoptionshilfe et Terre des Hommes. Helviet, qui a récemment cessé ses activités avec le Vietnam, est en train de développer un concept pour la recherche des origines et prévoit un accompagnement pluridisciplinaire (psychologue et représentante de l'organisme au Vietnam) pour accompagner les personnes dans leur quête.

¹⁴⁷ <https://www.espace-a.org/>

¹⁴⁸ Voir la brochure publiée sur le site de Espace A à ce sujet, <https://anyflip.com/tnufk/hqaa/>

psychologues et d'une juriste) est formée à la prise en charge de personnes ayant vécu des traumatismes.

3.5.4 Back to the Roots

L'association Back to the Roots (cf. supra ch. 2.3) offre une plateforme d'échange et de soutien pour les personnes adoptées du Sri Lanka. Elle est souvent le premier point de contact des personnes adoptées en quête de leur identité, lesquelles ont moins de difficultés à échanger avec des personnes concernées comme elles plutôt qu'avec des autorités. Elles sont néanmoins dirigées petit à petit vers les services cantonaux d'information.

Back to the Roots rassemble par ailleurs les informations et l'expérience que ses membres ont récoltées sur le terrain dans le cadre de leur propre recherche d'origine, met en réseau les personnes concernées via les réseaux sociaux ou par des rencontres en personne, apporte un soutien aux personnes adoptées à la recherche de leurs origines, les prépare au voyage dans le pays d'origine notamment grâce à un aide-mémoire sur les différentes étapes à suivre pour chercher des informations au Sri Lanka¹⁴⁹ et organise des tests ADN lors de ses déplacements au Sri Lanka¹⁵⁰.

3.6 Frais

3.6.1 Autorités

Le travail des services cantonaux d'information et la récolte des informations et documents en Suisse est susceptible d'être soumise à divers émoluments¹⁵¹. Ces derniers sont réglés au niveau cantonal, ce qui induit une différence de traitement en fonction du canton de domicile. Par ailleurs, la recherche subséquente des personnes, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, éventuellement par l'intermédiaire d'un service privé de recherche, peut induire des frais élevés pour les personnes requérantes, frais qu'elles ne sont pas toujours à même d'assumer. Il en est de même si la personne requérante souhaite voyager dans son pays d'origine, pour mener des recherches ou pour rencontrer sa famille biologique.

Le fait de devoir payer des émoluments pour pouvoir consulter son propre dossier d'adoption et obtenir des informations auxquelles elles ont un droit absolu suscite beaucoup d'incompréhension chez les personnes adoptées, en particulier si les procédures d'adoption ont été entachées d'irrégularités.

La question d'une éventuelle gratuité des services des autorités suisses, voire d'un soutien financier pour les prestations des services privés de recherche avait été débattue au moment de l'examen de l'avant-projet de modification du code civil (droit de l'adoption). Pour mémoire, l'avant-projet prévoyait à l'alinéa 3 de son article 268e que « le canton participe aux frais de recherche en cas de doutes fondés que le parent biologique qui recherche son enfant n'a pas consenti à l'adoption ou que ce consentement a été donné sous la pression d'une autorité »¹⁵². Cette proposition avait été vivement combattue par plusieurs participants¹⁵³ à la

¹⁴⁹ https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf

¹⁵⁰ Back to the Roots accomplit également un travail d'information au Sri Lanka à destination des mères biologiques à la recherche de leur enfant et leur propose des tests ADN. A ce jour, plusieurs familles ont déjà pu être réunies grâce à ces tests.

¹⁵¹ Voir notamment la Circulaire OFEC n° 20.18.10.01 du 01.10.2018, qui prévoit que « les recherches opérées par les autorités de l'état civil dans les registres et la communication par écrit des informations ainsi trouvées sont soumises à émoluments. Elles sont facturées à 75 francs la demi-heure, en tant que recherches sur la base d'un mandat de vérification d'un fait. Le service cantonal d'information au sens de l'art. 268d CC doit aussi l'émolument, car la prestation sollicitée est fournie dans l'intérêt direct d'un particulier », disponible sous <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-f.pdf>.

¹⁵² Tous les documents liés à la révision du droit de l'adoption peuvent être consultés sur le site de l'OFJ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

¹⁵³ AG, BL, BS, LU, SG, TG, ZH; AACA

procédure de consultation, qui lui préféraient entre autres la création d'un fonds de solidarité¹⁵⁴ pour ces cas précis, et avait ensuite disparu du projet soumis aux Chambres fédérales. Lors des débats parlementaires, la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a toutefois tenu à préciser que si les cantons ne sont pas obligés de participer aux frais, ils restent néanmoins libres de soutenir financièrement les recherches d'origine et de décider à quelle hauteur¹⁵⁵.

La majorité des cantons ne prélève pas de frais pour son propre travail dans le cadre de la recherche des origines, certains laissant toutefois entendre que cela pourrait changer à l'avenir. Parmi les cantons prélevant des émoluments, certains¹⁵⁶ le font sous forme de forfait (de CHF 150.- à 300.-), alors que d'autres¹⁵⁷ facturent selon le temps investi, dans une fourchette réglée par le droit cantonal (de CHF 90.-/ heure jusqu'à un total de CHF 2'000.-). La quasi-totalité des cantons¹⁵⁸ a prévu dans son droit la possibilité de réduire voire entièrement remettre les émoluments liés à la recherche d'origine, généralement si la personne requérante est indigente. Quelques services cantonaux d'information ont indiqué traiter les requêtes de personnes adoptées du Sri Lanka dans les années 80 de manière particulière, la plupart d'entre eux comprenant par là qu'aucun émolument n'est facturé pour leurs propres prestations¹⁵⁹.

La quasi-totalité des cantons¹⁶⁰ répercute sur les requérants les frais qui sont facturés par d'autres services (état civil, archives cantonales) ou pour des traductions. Quelques cantons¹⁶¹ soulignent que les autres services de l'administration ne leur facturent rien pour leurs prestations dans le cadre d'une demande de recherche d'origine.

Lorsqu'il est fait appel à ses services pour transmettre une requête de recherche d'origine à l'étranger, l'OFJ ne prélève pas de frais pour l'envoi des documents. De même, les autorités centrales de pays parties à la CLaH93 ne facturent généralement pas leurs prestations. Les moyens de ces autorités sont toutefois limités par leurs ressources, notamment en matière de personnel, ainsi que par les dispositions légales régissant leur activité dans leur pays. Lorsque les dossiers sont entachés d'irrégularités en raison de faux documents, les autorités se retrouvent généralement dans une impasse. C'est pourquoi il est nécessaire de pouvoir continuer à compter à l'avenir sur des services de recherche indépendants des autorités qui ont une plus grande marge de manœuvre que ces dernières.

3.6.2 Services de recherche

Seule la Croix-Rouge a jusqu'à maintenant pris en charge les demandes de recherches d'origine gratuitement lorsqu'elle était mandatée directement par une personne privée. Le SSI travaille avec un plafond d'honoraires, s'il est mandaté par une personne privée, de CHF 1'400.- plus les frais du représentant au Sri Lanka. En cas de mandat de la part d'un canton, les tarifs varient en fonction des conditions tarifaires négociées bilatéralement. PACH applique un tarif horaire fixé en fonction du revenu de la personne requérante mais de maximum CHF

¹⁵⁴ AG, BL, BS, LU et AACA

¹⁵⁵ Voir les délibérations du Conseil National lors de la session d'été 2016, première séance, 30.05.2016 : BO 2016 N 727, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37204#votum45>.

¹⁵⁶ NE, SO et TG

¹⁵⁷ AG (dès juillet 2020, une modification de l'ordonnance topique a pour conséquence que les prestations du service cantonal d'information ne sont plus soumises à émolument en Argovie), AR, BE, BL, VS et ZG.

¹⁵⁸ Seul le canton de BL indique ne renoncer aux émoluments que dans des cas très exceptionnels.

¹⁵⁹ Le canton de VD ajoute avoir obtenu de l'état civil cantonal que lui aussi renonce à facturer ses prestations dans ces cas.

¹⁶⁰ Seul le canton des GR indique ne pas demander le remboursement de ces frais aux requérants.

¹⁶¹ BS, JU, NE et VS

140.-. Dans les deux cas, une demande de réduction d'honoraires peut être déposée par la personne requérante en cas de situation financière modeste.

3.6.3 Autres organismes privés

En ce qui concerne les **intermédiaires**, de manière générale, des coûts ne sont mis à la charge des requérants que pour couvrir les frais de traduction, les dépens du représentant sur place, voire des frais de voyage d'un représentant de l'intermédiaire suisse en cas d'accompagnement dans le pays d'origine.

Le premier entretien avec **Espace A** est gratuit. Pour la suite, le tarif usuel est de 120.-/heure, mais l'association indique adapter ses tarifs aux moyens financiers de la personne requérante. Le financement des consultations liées à une recherche d'origine par Espace A est assuré grâce à des dons privés.

Les prestations de conseil et d'information de **Back to the Roots** ne sont pas facturées aux personnes adoptées¹⁶².

3.7 Problèmes identifiés et souhaits

3.7.1 Par les cantons

Les cantons ont relevé de manière générale des **problèmes pratiques** posés par les recherches d'origine, entre autres le manque de ressources en personnel dans les services cantonaux d'information ainsi que les difficultés liées à la définition de certains concepts restés vagues dans la loi¹⁶³. Le manque de pratique et d'expérience qui en découle¹⁶⁴, la documentation lacunaire dans les dossiers anciens, ainsi que les frais découlant d'une recherche d'informations mènent également à des incertitudes. La majorité des cantons exprime ainsi un souhait de plus forte coordination et d'harmonisation dans ces domaines ainsi que sur les points suivants : définition de la compétence à raison du lieu des services cantonaux d'information, traitement des procédures impliquant des pères alimentaires (Zahlvaterschaften¹⁶⁵), accès aux archives et aux dossiers¹⁶⁶, définition des prestations des services d'information et de conseil, harmonisation des frais facturés par les services d'information ainsi que ceux facturés par d'autres services cantonaux, et de manière générale standardisation du processus de traitement des demandes.

Les cantons ont en outre identifié des **lacunes de la loi**, notamment concernant le statut des enfants placés dont l'adoption n'a jamais abouti ou la recherche d'informations par les descendants de la personne adoptée (notamment si celle-ci est déjà décédée) ou, à l'inverse,

¹⁶² Depuis la création de l'association, ce sont pas moins de 160 personnes adoptées du Sri Lanka ou d'autres pays qui se sont adressées à Back to the Roots pour des conseils dans le cadre de leur recherche d'origine.

¹⁶³ En particulier, la notion de « autres informations les concernant » de l'art. 268c al. 3 CC de même que celle de « informations ne permettant pas de les identifier » de l'art. 268c al. 2 CC sont difficiles à interpréter et appellent du point de vue des cantons une définition plus précise.

¹⁶⁴ Par ex. quand il s'agit de décider du mode de transmission des informations (par écrit ? Consultation du dossier d'adoption ? Remise du dossier ou de copies ?).

¹⁶⁵ Jusqu'en 1977, il existait en Suisse deux formes de reconnaissance d'un enfant: la reconnaissance avec effets d'état civil et la reconnaissance sans effets d'état civil. La reconnaissance avec effets d'état civil était faite par oral à l'officier de l'état civil et inscrite par ce dernier dans le registre. Elle établissait une filiation juridique entre le père et l'enfant. La reconnaissance sans effets d'état civil, aussi appelée « paternité alimentaire », n'établissait pas de filiation, mais seulement une obligation alimentaire ; elle n'était donc pas inscrite dans le registre de l'état civil. Dans ces cas, le père et l'enfant n'ont jamais eu de lien de parenté et l'OFEC est d'avis qu'il n'existe pas de droit d'obtenir des données personnelles actuelles de la personne tenue d'entretenir l'enfant par un contrat de paternité alimentaire ni des descendants directs de cette personne, voir la circulaire OFEC n° 20.18.10.01 du 01.10.2018, <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-f.pdf>.

¹⁶⁶ Y.c. les questions juridiques de protection des données autour des consultations de dossiers.

par les grands-parents biologiques de la personne adoptée¹⁶⁷. Les services cantonaux d'information éprouvent par ailleurs des difficultés à gérer certaines situations particulières (par ex. quand la personne recherchée est déjà décédée, ou que le parent biologique refuse d'informer ses autres enfants biologiques sur l'adoption).

Les cantons ont noté les limites, voire l'impossibilité de mener à bien une recherche quand la personne recherchée se trouve à l'étranger en raison, notamment, des éléments suivants: temps d'attente souvent très long pour obtenir une réponse, difficultés de localisation de la famille¹⁶⁸, frais de traduction à imputer à la personne requérante, difficultés générales de communication avec les autorités étrangères. De manière générale, le rôle et les limites de l'action des services cantonaux dans les **recherches internationales** semble peu clair. C'est d'autant plus le cas lorsque la recherche fait émerger de possibles pratiques illicites dans la procédure d'adoption et/ou que la recherche par le canal des autorités ne donne pas de résultat, comme cela peut être le cas avec les dossiers du Sri Lanka.

Les cantons se posent par ailleurs un certain nombre de questions sur l'**accès aux documents**, en particulier aux archives provenant d'une autre autorité, parfois d'un autre canton¹⁶⁹. Il n'est de plus pas toujours aisé d'obtenir les renseignements nécessaires détenus par une autre autorité, faute par exemple de base légale¹⁷⁰. Il arrive également que les parents adoptifs refusent de transmettre le dossier d'adoption à leur enfant, alors qu'ils sont les seuls à disposer d'une version complète de ce dossier, ce qui est souvent le cas pour les dossiers plus anciens d'adoption internationale. A défaut de disposition juridique spécifique permettant aux services cantonaux d'information de les y contraindre, les cantons doivent veiller à thématiser l'importance de la recherche identitaire ainsi que la nécessité de faire preuve de transparence auprès de leur enfant adoptif dès le début de la procédure, dans le cadre de la préparation à l'adoption.

3.7.2 Par les organismes privés

Les services de recherche ont soulevé que les procédures et responsabilités de l'époque demeurent obscures et qu'il est très difficile de déterminer si les documents originaux qui sont en possession des personnes adoptées ou des autorités suisses reflètent des faits authentiques. Ils ajoutent que la différence de traitement entre personnes adoptées (ayant accès au soutien des autorités pour la recherche de leurs origines) et celles ne l'ayant pas été (p. ex. enfants placés), alors qu'ils proviennent peut-être de la même famille, est difficilement justifiable. La loi est, selon eux, formulée de manière trop étroite, étant donné qu'elle ne permet pas de rechercher des grands-parents biologiques, par exemple dans l'hypothèse où les parents biologiques sont déjà décédés. Enfin, la question a été soulevée de comment traiter une demande de recherche d'un demi-frère ou d'une demi-sœur alors que le parent biologique refuse le contact avec l'enfant adopté et n'a, selon toute vraisemblance, jamais révélé à ses autres enfants l'histoire de l'adoption.

¹⁶⁷ A cet égard, le Message précise que « On peut déduire de la formulation de l'art. 268c CC, qui n'attribue un droit absolu d'obtenir des informations qu'à l'enfant adopté, qu'à contrario, ses parents biologiques, ses éventuels frères et sœurs (également biologiques), ses parents adoptifs et ses descendants ne jouissent pas d'un tel droit », Message du Conseil fédéral du 28.11.2014 concernant la modification du code civil (Droit de l'adoption), FF 2015 835, p. 868 (point 2.6.3).

¹⁶⁸ Dans certains pays, il n'existe pas de registre de contrôle de l'habitant.

¹⁶⁹ Comment harmoniser la procédure d'accès aux archives détenues dans un autre canton? Le droit de consulter son dossier comprend-il aussi le droit de consulter le dossier de tutelle? Qui a la compétence de décider quelle partie du dossier peut être transmise à l'intéressé: le service cantonal d'information ou l'autorité propriétaire de l'archive en question?

¹⁷⁰ La Centrale de compensation (organe central d'exécution de la Confédération en matière d'assurances sociales du 1^{er} pilier) ne peut par exemple communiquer des informations (adresses de personnes recherchées) qu'aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et non pas aux services cantonaux d'information. Comme dans certains cantons une APEA a été nommée service cantonal d'information, cela crée une inégalité entre les diverses autorités cantonales, qui ne peut être modifiée que par une révision de la loi. La création d'un service national d'adresses comme envisagée par le Conseil fédéral permettrait de résoudre cette question, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-76062.html>.

Les services de recherche ont par ailleurs mis en lumière un besoin de coordination ou d'harmonisation, en particulier dans le domaine des frais perçus par les autorités centrales, des traductions, des critères pour la remise des émoluments, du transfert des requêtes dans les pays n'ayant pas ratifié la CLaH93, de la consultation sur l'utilisation des banques de données ADN (situation légale et risques), de la manière de traiter les requêtes provenant de l'étranger pour une recherche en Suisse, de l'information des intéressés sur le processus de recherche, sur le genre de documents qu'ils peuvent recevoir (ex : dossier de l'autorité de tutelle ?) et sur la possibilité d'être accompagné par un service de recherche. PACH saluerait par ailleurs une centralisation des compétences et du savoir en matière de recherche des origines ainsi qu'une plus grande collaboration au niveau international. La Croix-Rouge se demande en outre s'il est possible d'envisager d'établir une procuration en faveur du service de recherche dans les cas où les requérants ont été gravement traumatisés par le contact avec les autorités dans le passé. Elle saluerait la publication d'une brochure d'information officielle sur les droits, les moyens et la procédure en matière de recherche d'origine. Enfin, la Croix-Rouge souhaiterait une liste des bonnes pratiques et des possibilités de recherche dans les pays d'origine, à établir en collaboration entre les services de recherche et les services cantonaux d'information dans l'intérêt des personnes requérantes. Le SSI indique quant à lui un besoin d'intensifier les échanges avec les services cantonaux d'information pour clarifier les prestations de chacun et définir les modalités de collaboration, afin de mieux pouvoir informer les personnes requérantes.

La Croix-Rouge émet le souhait que des centres de consultation neutres, sur le modèle des centres LAVI, soient habilités à prendre en charge le traitement des recherches d'origine, étant donné que le fait que la même autorité qui a participé à l'adoption se charge des années plus tard de la recherche d'origine est problématique pour beaucoup d'adoptés. PACH estime qu'il est adéquat que la recherche d'informations soit du ressort des autorités cantonales, étant donné qu'elles disposent des meilleures possibilités à cet égard. Il estime en revanche que les services de recherche devraient être plus systématiquement impliqués dans l'accompagnement et le conseil.

Selon l'expérience d'Espace A, les délais de traitement des requêtes par les services cantonaux d'information sont éprouvants pour les personnes en quête de leurs origines. En outre, Espace A formule le souhait qu'un soutien psychologique externe soit systématiquement proposé à toute personne qui entreprend des recherches concrètes.

Les défis et problèmes relevés par les intermédiaires dans le cadre de la recherche d'origine rejoignent les points mentionnés par les cantons et les services de recherche: lenteur de la procédure administrative auprès des autorités suisses et étrangères, délicat travail d'accompagnement psycho-social des requérants ainsi que chances très faibles de retrouver la famille biologique dans certains pays d'origine.

3.7.3 Par Back to the Roots

Back to the Roots a souligné que les autorités cantonales se trouvent désormais confrontées aux défis que pose l'apparition de documents falsifiés dans les dossiers d'adoption. Beaucoup de personnes concernées se sentent trop peu soutenues par les autorités cantonales et la nécessaire relation de confiance peine à s'établir. Les quelques mauvaises expériences vécues par les uns sont vite citées en exemple. La récolte des documents est qualifiée de chronophage, épuisante et est souvent soumise à des frais. De nombreux dossiers sont in-

complets et les documents disponibles se révèlent souvent être faux, ce qui empêche la recherche d'origine d'aboutir¹⁷¹. Enfin, les recherches au Sri Lanka par l'intermédiaire des autorités ne donnent aucun résultat, celles menées par l'entremise des services privés de recherche n'ont jusqu'à maintenant pas non plus abouti et les recherches durent des années. Les personnes adoptées se rendant au Sri Lanka font face à de multiples défis: pour autant qu'elles aient trouvé une personne de confiance pouvant les épauler pour les traductions et les démarches administratives, l'accès aux documents (état civil, hôpitaux, tribunaux, etc.) se révèle très difficile voire impossible au vu des lois et règlements en vigueur, qui ne permettent pas l'accès ou le soumettent à l'autorisation d'un tribunal¹⁷². Back to the Roots ne dispose pas des ressources pour soutenir de manière individuelle les personnes adoptées dans leurs recherches au Sri Lanka. Au vu de ce qui précède, Back to the Roots requiert que les personnes adoptées puissent s'adresser pour leur recherche d'origine à un centre spécialisé indépendant, qui agisse dans le seul intérêt des personnes concernées et qui n'ait pas pris part à la procédure d'adoption. Un tel centre devrait être en mesure d'offrir aussi un accompagnement psychologique et de gérer les étapes de la procédure jusqu'à une réunification des familles.

3.7.4 Par les instances internationales

En date du 18 octobre 2019, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a adopté ses observations finales concernant le 4^{ème} rapport périodique de la Suisse. Le Comité se félicite des modifications relatives au secret de l'adoption entrées en vigueur le 1er janvier 2018 mais relève que les enfants adoptés d'un pays tiers ne peuvent rechercher leurs origines que si les autorités dudit pays y consentent, et qu'ils ne disposent pas d'un appui adéquat et nécessaire lors de ces démarches (art. 10). Par conséquent, le « Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour assurer un soutien adéquat, y compris un soutien psychologique et financier, ainsi que des services de traduction si nécessaire, aux personnes adoptées de pays tiers par des parents suisses et qui sont à la recherche de leurs origines, et de renforcer les moyens légaux et administratifs permettant de les accompagner dans ces démarches »¹⁷³.

3.8 Conclusions et perspectives

Le phénomène de l'adoption internationale a pris son envol dans le milieu des années 70 et connu son apogée dans les années 80 et 90. L'expérience démontre que la quête identitaire des personnes adoptées se manifeste le plus souvent à l'âge adulte, voire même au-delà de trente ans. Les demandes de recherche d'origine à l'étranger sont donc un phénomène relativement récent, ce qui explique probablement le manque de moyens et d'expérience des autorités cantonales. Il est par contre à prévoir que les demandes de recherche d'origine se multiplient au cours des prochaines années.

Même si les autorités et les organismes privés manquent encore de recul en matière de recherche des origines, en particulier dans le contexte international et plus spécifiquement du Sri Lanka, il semble néanmoins déjà clair que les besoins sont très importants, tant du point de vue des personnes concernées que de celui des autorités et des organismes privés. Il apparaît par conséquent urgent de développer ce secteur en Suisse. Les recherches d'origine

¹⁷¹ L'association estime que les documents au dossier permettent de retracer la famille d'origine dans seulement environ 30% des cas.

¹⁷² Cf. à ce sujet les nombreuses informations y.c. la description des étapes administratives et des difficultés pratiques contenues dans l'aide-mémoire de Back to the Roots sur la recherche des origines au Sri Lanka, https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunfts-suche_DE.pdf.

¹⁷³ Le rapport complet est disponible pour consultation ici : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en.

au Sri Lanka démontrent les énormes difficultés auxquelles peuvent être confrontées les personnes adoptées: les démarches peuvent être longues, compliquées, coûteuses et psychologiquement éprouvantes, sans aucune garantie de succès. Ces difficultés sont exacerbées dans un contexte international, en particulier si le dossier est entaché d'irrégularités et contient de fausses informations. En l'absence de collaboration des parents adoptifs, des anciens intermédiaires (dont la plupart ne sont plus en activité) ou des autorités étrangères, un grand nombre de recherches d'origine risque de ne jamais aboutir. Il est ainsi essentiel d'en tirer également les leçons dans le cadre des adoptions internationales de nos jours et des informations figurant dans les dossiers des enfants.

L'OFJ va renforcer ses relations avec les pays d'origine partenaires de la CLaH93 et rechercher avec eux des solutions pour les cas concrets. Une collaboration étroite avec les autorités étrangères apparaît d'autant plus nécessaire dans les dossiers entachés d'irrégularités. L'OFJ continuera à soutenir les cantons dans l'organisation de journées de travail consacrées au thème de la recherche des origines, à l'échange d'expérience et à la mise en commun des ressources dans ce domaine, en compilant par ex. des informations par pays d'origine. Concernant de manière spécifique le Sri Lanka, l'OFJ continue ses efforts afin d'améliorer les possibilités de soutien et de recherche, en collaboration avec les cantons, l'autorité centrale du Sri Lanka, les services de recherche et l'association Back to the Roots.

La CCDJP a décidé en mars 2020 de la création d'un groupe de travail portant sur la recherche des origines, qui a tenu sa première séance le 20 août 2020. Ce groupe de travail, co-présidé par l'OFJ et la CCDJP, entend approfondir la question du soutien à la recherche des origines dans tous les cas d'adoptions internationales, sans se limiter à ceux du Sri Lanka. Il est composé de représentants de la Confédération, des cantons, des personnes adoptées et des partenaires privés (services de recherche et intermédiaires en adoption), de manière à assurer un échange de vues aussi large que possible. Son mandat porte sur les points suivants: clarification des besoins des personnes adoptées; clarification des rôles des différents acteurs étatiques et privés; accès aux documents et archives en Suisse et à l'étranger (y.c. les documents détenus par d'anciens intermédiaires ayant complètement cessé leur activité); examen des possibilités concrètes de soutien des personnes à la recherche de leurs origines, notamment la prise en charge financière de certaines composantes de la recherche.

Enfin, le groupe de travail se penchera également sur la question de la création d'un centre spécialisé indépendant pour gérer les recherches d'origine. Le législateur a confié la tâche de service cantonal d'information en matière de recherche d'origine aux autorités centrales cantonales compétentes pour la procédure d'adoption, en raison de leurs compétences dans le domaine psycho-social et de leurs connaissances étendues du domaine spécifique de l'adoption. Il apparaît aujourd'hui toutefois nécessaire de tenir compte des réticences exprimées par une partie des personnes à la recherche de leurs origines de faire appel aux mêmes autorités qui ont participé à leur procédure d'adoption, parfois entachée d'irrégularités imputables aux autorités. Lors de sa séance du 31 janvier 2020, le comité de la CCDJP avait déjà conseillé aux cantons de faciliter le plus possible l'accès aux documents et informations, de renoncer à prélever des frais de traitement des requêtes en recherche d'origine et de désigner si possible un office neutre à même d'être le premier point de contact pour les personnes adoptées. Le Conseil fédéral encourage toute démarche visant à faciliter la recherche des origines.

Le groupe de travail de la CCDJP assurera ainsi la poursuite des réflexions sur l'analyse de la situation actuelle en matière de recherches des origines telles que présentées dans ce rapport. Le groupe de travail se concentrera sur l'amélioration rapide et ciblée du soutien en matière de recherche des origines. Enfin, d'éventuelles propositions de changements législatifs seront examinées dans le cadre du groupe d'experts qui sera appelé à analyser en détail les

besoins d'adaptation du cadre légal actuel et à formuler des propositions pour une politique future de l'adoption internationale en Suisse (cf. infra ch. 4.5).

4 L'adoption internationale de nos jours

4.1 Introduction et méthodologie

Le postulat Ruiz ainsi que le présent rapport se concentrent sur les événements du passé et la recherche des origines. Dans ce cadre limité, l'analyse du système actuel présenté dans ce chapitre est une analyse préliminaire, qui pourra servir de base à de futurs travaux de réforme. Ceux-ci nécessiteront d'impliquer de manière plus large les diverses autorités touchées ainsi que la société civile et en particulier les familles adoptives et les personnes adoptées.

Cette analyse préliminaire se base sur les nombreuses sources et standards internationaux en la matière (cf. ch. 6 Annexe), sur des échanges avec les autorités centrales cantonales, sur une analyse critique du système suisse effectuée par le Centre international de référence pour les droits de l'enfant privé de famille du Service social international, ainsi que sur les observations et expériences avec tous les acteurs du domaine dans le cadre de conférences nationales et internationales, de rencontres d'experts ou d'échanges avec les personnes touchées.

4.2 Evolution de l'adoption internationale depuis les années 80

4.2.1 Statistiques

Après avoir atteint un pic en 2004, l'adoption internationale a diminué de manière drastique ces dernières années. Dans la plupart des pays d'accueil, il y a 3 à 4 fois moins d'adoptions de nos jours qu'il y a 15 ans. Les chiffres sont éloquentes: de plus de 20'000 à moins de 5000 adoptions par année pour les USA, de 4000 à moins de 1000 pour la France, et de 5000 à moins de 500 pour l'Espagne¹⁷⁴. La Suisse est touchée de manière similaire: alors qu'on dénombrait plus de 400 adoptions internationales au milieu des années 2000, ces dernières années ce sont moins de 100¹⁷⁵.

Ce déclin, dont les causes sont multiples¹⁷⁶, a un impact important. Les autorités traitent moins de dossiers, ce qui rend le maintien des connaissances spécifiques plus difficiles. Le nombre d'intermédiaires accrédités diminue au gré des fermetures des pays d'origine et leur survie financière est menacée. En parallèle, le profil des enfants en besoin d'adoption a également évolué: il s'agit principalement d'enfants plus âgés (plus de 5 ans), de fratries ou encore d'enfants avec des problèmes de santé parfois graves. Toute analyse et évaluation du système actuel de l'adoption internationale devra tenir compte de cette nouvelle réalité.

En Suisse, l'établissement de statistiques fiables et pertinentes en matière d'adoption internationale n'a longtemps pas été possible. En effet, l'OFS établit les statistiques en matière

¹⁷⁴ Cf. les tableaux de statistiques globales compilées par le Prof. P. Selman et disponibles sur le site de la Conférence de La Haye, <https://as-sets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>.

¹⁷⁵ Cf. les statistiques publiées sur le site de l'OFJ (www.adoption.admin.ch) et de l'OFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/naissances-deces/adoptions.html>).

¹⁷⁶ SELMAN Peter, The Global Decline of Inter-country Adoption: What Lies Ahead?, in: Social Policy and Society, Cambridge, 2012, disponible en ligne sous http://journals.cambridge.org/abstract_S1474746412000085; MIGNOT Jean-François, L'adoption internationale dans le monde: les raisons du déclin, in: Population & Sociétés, 2015/2 (N°519), p. 1ss, disponible en ligne sous https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=POPSOC_519_0001.

d'adoption selon l'Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux¹⁷⁷ en se basant sur les données reçues sous forme électronique via la banque de données centrale Infostar¹⁷⁸. Or l'OFS ne reçoit pas d'Infostar toutes les données pertinentes, en particulier concernant le domicile des parents adoptifs au moment de l'adoption¹⁷⁹. De plus, tous les parents adoptifs ne sont pas nécessairement saisis dans ce registre¹⁸⁰. Il existe par ailleurs différentes formes de procédures, ce qui complexifie encore l'exercice : adoption prononcée à l'étranger et reconnue en Suisse sur la base de la CLaH93, adoption prononcée en Suisse après une durée de placement dans la future famille adoptive d'au moins une année, adoption prononcée à l'étranger et reconnue en Suisse sur la base de la LDIP. Suite à ce constat, l'OFS a publié une nouvelle statistique sur la base des données fournies par les ACC concernant les arrivées d'enfant (adoptés ou en vue d'adoption) des dix dernières années. Sur cette base, il est possible d'avoir une image précise du nombre d'enfants arrivés par année dans le cadre d'une procédure d'adoption internationale.

Les cas d'adoptions d'enfants suisses vers l'étranger sont très rares et se limitent à des adoptions intrafamiliales.

4.2.2 Législation internationale - sources principales

4.2.2.1 Convention relative aux droits de l'enfant

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) a été conclue à New York le 20 novembre 1989 et est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997. L'article 21 CDE contient des obligations spécifiques en matière d'adoptions, nationales ou internationales, et pose plusieurs principes fondamentaux. Tout d'abord, l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁸¹ est la considération primordiale en matière d'adoption, qui est une des mesures de protection de remplacement envisageable pour les enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être¹⁸². L'adoption doit ainsi être encadrée et autorisée par les autorités compétentes, qui doivent s'assurer des consentements éclairés des personnes intéressées (principalement les parents biologiques). L'article 21 souligne également le caractère subsidiaire de l'adoption internationale, et l'interdiction de tout profit matériel indu pour les personnes impliquées. L'art. 7 CDE traite du droit général de tout enfant de connaître ses parents et d'être élevé par eux et fonde le droit de connaître ses origines (cf. supra ch. 3).

4.2.2.2 Convention de La Haye de 1993

La Convention de La Haye sur la protection et la coopération en matière d'adoption internationale (CLaH93), conclue le 29 mai 1993, est le traité multilatéral de référence en la matière. La CLaH93 compte plus de 100 Etats contractants¹⁸³ et est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er janvier 2003.

¹⁷⁷ RS 431.012.1

¹⁷⁸ Registre informatisé de l'état civil

¹⁷⁹ Ce problème devrait être résolu avec l'introduction de Infostar New Generation, dont la mise en service est prévue à l'horizon 2024.

¹⁸⁰ Cf. art. 15a al. 2 de l'ordonnance sur l'état civil (OEC ; RS 211.112.2) : « Les ressortissants étrangers dont les données ne sont pas disponibles sont saisis au plus tard lorsqu'ils sont concernés par un fait d'état civil qui doit être enregistré en Suisse ». L'adoption n'étant pas considérée comme un fait d'état civil au sens de l'ordonnance, elle ne donne pas lieu à une inscription dans le registre lorsqu'aucun des parents adoptifs n'y figure encore.

¹⁸¹ Cf. la publication d'UNICEF sur la notion d'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte de l'adoption internationale, "UNICEF : The best interests of the child in Intercountry adoption", disponible sous <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-inter-country-adoption.html>

¹⁸² Cf. à cet égard les Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants. <https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>.

¹⁸³ La liste à jour des Etats contractants est disponible sur le site internet de la Conférence de La Haye (www.hcch.net) sous Espace adoption>Etat présent.

La Conférence de La Haye de droit international privé, dont la Suisse est un Etat membre, organise régulièrement des Commissions spéciales, réunissant Etats contractants et observateurs, afin de discuter du fonctionnement pratique de la CLaH93. Chaque Commission spéciale a émis des conclusions et recommandations¹⁸⁴. La Conférence de La Haye a également publié une série de guides de bonnes pratiques, de notes explicatives, de formulaires modèles et d'autres documents utiles à la pratique¹⁸⁵. Divers groupes de travail, notamment en matière de pratiques financières ou de pratiques illicites, soutiennent les travaux de la Conférence de La Haye. La Suisse s'engage activement dans ces divers forums.

La CLaH93 entend avant tout établir des garanties pour que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et dans le respect de ses droits fondamentaux (art. 1, let. a, CLaH93). Elle concrétise à cet égard les principes de l'art. 21 de la CDE et, en particulier, le principe de la subsidiarité des adoptions internationales (cf. al. 2 et 3 du Préambule). La convention souligne la nécessité de prendre des mesures pour prévenir l'enlèvement, la vente et la traite d'enfants (art. 1, let. b, et al. 4 du Préambule).

Pour réaliser ces objectifs, la convention prévoit en particulier un système institutionnalisé de coopération entre les Etats contractants. Elle est donc avant tout une convention d'entraide judiciaire. Cette coopération se fait par l'entremise d'Autorités centrales, établissant un système de communication directe. Les autorités de l'Etat d'origine de l'enfant doivent déterminer si l'enfant est adoptable et si les parents biologiques ont consenti à l'adoption. Les autorités de l'Etat d'accueil doivent s'assurer que les futurs parents adoptifs sont qualifiés et aptes à adopter et que l'enfant adopté pourra entrer et séjourner dans l'Etat d'accueil. Lors de la phase de "matching" (apparemment), l'Etat d'origine propose un dossier d'enfant pour un dossier de potentiels futurs parents adoptifs. Les autorités des deux Etats vérifient les éléments du dossier et doivent donner leur accord afin que la procédure d'adoption puisse se poursuivre. Seules les adoptions certifiées conformes à la procédure mise en place par la convention pourront bénéficier d'une reconnaissance automatique dans tous les Etats contractants (art. 23 CLaH93).

4.2.3 Législation nationale

4.2.3.1 Code civil

Le Code civil définit aux articles 264ss les conditions générales à remplir pour les futurs parents adoptifs (notamment âge, mariage, situation personnelle, sociale et matérielle) ainsi que les conditions et la procédure à suivre si l'adoption doit être prononcée en Suisse (parce qu'elle n'est pas prononcée dans le pays d'origine ou ne peut être reconnue en Suisse). Il règle également la question des informations sur les parents biologiques, sur leurs descendants directs ainsi que sur l'enfant adopté.

Une révision partielle, entrée en vigueur au 1er janvier 2018, permet désormais aux personnes vivant en partenariat enregistré ou menant de fait une vie de couple d'adopter l'enfant de leur partenaire. De plus, certaines conditions d'adoption ont été rendues plus flexibles (âge minimal, durée de la relation) et le secret de l'adoption a été assoupli (cf. à ce sujet chapitre 3 ci-dessus).

¹⁸⁴ Cf. le tableau récapitulatif de la Conférence de La Haye: <https://assets.hcch.net/docs/02185a94-fd72-488c-bae6-04c73869d051.pdf>.

¹⁸⁵ Tous les documents sont disponibles sur <https://www.hcch.net>, sous Espace adoption.

4.2.3.2 Ordonnances fédérales

L'ordonnance du 29 juin 2011 sur l'adoption (OAdo¹⁸⁶) est en vigueur depuis le 1er janvier 2012. Elle règle la procédure de placement d'enfants en vue de l'adoption (que ce soit en matière d'adoptions nationales ou internationales) ainsi que l'autorisation et la surveillance de l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption. Ces deux domaines étaient jusqu'alors traités dans deux ordonnances séparées: d'un côté l'Ordonnance du 29 novembre 2002 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption (qui elle-même avait remplacé l'Ordonnance du 28 mars 1973 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption) et de l'autre l'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (cf. supra ch. 2.2.3.2). Ces ordonnances avaient déjà fait l'objet de révisions partielles à la fin des années 70 et dans le courant des années 80.

L'OAdo précise les critères et la procédure d'évaluation des futurs parents adoptifs ainsi que la procédure d'autorisation d'accueil d'un enfant défini, suite à une proposition par les autorités de l'État d'origine. Cette procédure est la même au niveau cantonal pour les adoptions de pays contractants ou non-contractants de la CLaH93. L'OAdo définit également le régime de l'autorisation des intermédiaires privés en matière d'adoption, ainsi que leurs obligations et la surveillance par l'OFJ.

4.2.3.3 Loi fédérale de mise en œuvre de la CLaH93

La ratification par la Suisse de la CLaH93 a nécessité une loi de mise en œuvre afin de régler clairement l'attribution des tâches et la coordination de la procédure conventionnelle avec les institutions et procédures suisses. La Loi fédérale relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH) règle ainsi le partage des compétences entre Autorité centrale fédérale (Office fédéral de la justice) et les Autorités centrales cantonales, ainsi que diverses questions de procédure. Elle contient également un chapitre applicable à toutes les adoptions internationales, qu'elles se déroulent sous l'égide de la CLaH93 ou avec des pays non-conventionnés. Ces mesures générales de protection concernent la nomination d'un tuteur ou curateur à l'enfant à son arrivée en Suisse (art. 17 et 18 LF-CLaH), les mesures en cas de placement sans autorisation (art. 19 LF-CLaH) ainsi que l'obligation d'entretien des futurs parents adoptifs (art. 20 LF-CLaH). Enfin, la LF-CLaH a introduit une série de dispositions pénales spécifiques au domaine de l'adoption internationale, à savoir le placement sans autorisation et non-observation des charges (art. 22), l'interdiction de gain matériel indu (art. 23) et la traite d'enfant en vue d'adoption (art. 24).

4.2.3.4 Loi fédérale sur le droit international privé

En l'absence de traité international, la reconnaissance de décisions étrangères est réglée par la LDIP. L'art. 78 LDIP prévoit ainsi que les adoptions intervenues à l'étranger sont reconnues en Suisse lorsqu'elles ont été prononcées dans l'Etat du domicile ou dans l'Etat national de l'adoptant ou des époux adoptants, pour autant qu'elles ne soient pas manifestement contraires à l'ordre public suisse (art. 27 LDIP)¹⁸⁷.

La LDIP prévoit également à son art. 76 la possibilité pour des ressortissants suisses habitant à l'étranger de faire prononcer une adoption à leur lieu d'origine en Suisse. Cette possibilité n'existe que si l'adoption n'est pas possible à leur domicile à l'étranger ou que l'on ne saurait

¹⁸⁶ RS 211.221.36

¹⁸⁷ Le Commentaire bâlois sur le droit international privé cite comme exemples de contrariété à l'ordre public le défaut de consentement à l'adoption des parents biologiques ou de l'enfant capable de discernement, le défaut d'évaluation des circonstances essentielles et de l'aptitude des futurs parents adoptifs par l'Etat d'origine de l'enfant ou encore le contournement manifeste des dispositions suisses sur l'adoption, cf. DAVID URWYLER/SONJA HAUSER, Basler Kommentar Internationale Privatrecht, éd: Honsell/Vogt/Schnyder/Berti, 3. éd., Bâle 2013, art. 78 LDIP N 16.

raisonnablement exiger qu'une procédure d'adoption y soit engagée. La difficulté principale est de mener à distance une enquête à la fois sur les futurs parents adoptifs ainsi que sur l'enfant à adopter. L'obtention de la preuve de l'adoptabilité de l'enfant et des consentements des parents biologiques peut également se révéler difficile, en particulier si l'enfant provient d'un pays qui ne connaît pas l'adoption plénière.

Les difficultés découlant de l'application de la LDIP dans le domaine de l'adoption internationale seront détaillées dans le chapitre 4.3.7 ci-dessous.

4.3 Analyse de la pratique et législation suisse de nos jours

4.3.1 Introduction

La Suisse n'a pas défini de politique de l'adoption internationale à proprement parler. Contrairement à d'autres Etats, elle n'a ainsi pas limité sa coopération à certains pays, ne soutient pas le secteur par le biais de subsides ni n'apporte d'aide aux autorités étrangères par des programmes dédiés d'assistance technique. L'évolution s'est faite au fil des ans en fonction des nouveaux traités, des nouvelles lois ou des collaborations d'intermédiaires privés avec de nouveaux pays d'origine. D'ailleurs, l'adoption internationale n'est pas réglée de manière uniforme dans une seule loi, mais repose sur l'application du code civil, de l'OAdo et de la LF-CLaH. Cette dernière¹⁸⁸ confie la responsabilité à l'OFJ d'émettre des directives générales concernant la mise en œuvre de la Convention. Cela permet à l'OFJ de réagir de manière rapide et efficace lorsque, par exemple, des allégations d'abus ou de manquements graves dans les procédures concernant un pays d'origine en particulier sont portées à la connaissance des autorités suisses. Cela a déjà été le cas par le passé, par exemple avec le Guatemala, le Maroc, le Népal ou l'Ethiopie¹⁸⁹. Cela présente l'avantage de la rapidité et de la souplesse de la mesure, tout en ayant comme inconvénient de n'être qu'une réaction postérieure à des faits établis.

La question de la nécessité d'établir une véritable politique d'adoption internationale en Suisse sera examinée dans le chapitre 4.4 ci-dessous.

4.3.2 Organisation et fonctions des autorités

4.3.2.1 Rôle des cantons

Diverses autorités cantonales sont appelées à intervenir dans le cadre d'une procédure d'adoption internationale.

Les **autorités centrales cantonales**¹⁹⁰ (ACC; art. 316, al. 1*bis*, CC) ont la compétence de procéder à l'évaluation de l'aptitude des futurs parents adoptifs, de leur délivrer un agrément en vue d'adoption, de décider du placement d'un enfant déterminé auprès d'eux, d'assurer le suivi et la surveillance de la prise en charge de l'enfant jusqu'à l'adoption, de décider du retour de l'enfant dans son pays d'origine si nécessaire, et de délivrer le certificat de conformité de l'art. 23 CLaH93 lorsque l'adoption a été prononcée en Suisse. Les ACC procèdent en outre à des vérifications et émettent des prises de position à l'intention de l'OFJ s'agissant

¹⁸⁸ Art. 2 al. 2 let. d LF-CLaH

¹⁸⁹ Toutes les directives de l'ACF sont publiées sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

¹⁹⁰ La liste de toutes les autorités centrales cantonales peut être consultée sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption.html> <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/zentralbehoerden.pdf>.

notamment de l'octroi d'autorisations aux intermédiaires et lui fournissent des données statistiques ainsi que des indications sur les coûts de la procédure d'adoption¹⁹¹. Selon les cantons, le prononcé de l'adoption peut être du ressort de l'autorité centrale, d'un autre service de l'administration cantonale ou encore du pouvoir judiciaire.

En fonction de la taille du canton, l'ACC est organisée de manière différente : elle peut se consacrer uniquement au thème de l'adoption ou se voir attribuer bien d'autres tâches en plus de l'adoption¹⁹².

Les ACC se réunissent en moyenne trois fois par année sous l'égide de la CLACA (pour les cantons latins) et de l'AACA (pour les cantons suisses-alémaniques) pour un échange d'information et d'expériences.

Les **autorités migratoires** sont responsables des conditions de séjour de l'enfant étranger en Suisse. Elles sont compétente pour autoriser l'entrée en Suisse de l'enfant¹⁹³, pour autant que l'OFJ ne soit pas compétent¹⁹⁴.

Les **autorités de protection de l'enfant** (APEA) prononcent la tutelle ou curatelle sur l'enfant placé en vue d'adoption/adopté à l'étranger. C'est également à elles qu'échoit la protection de l'enfant une fois que le mandat du tuteur ou du curateur a pris fin, au cas où des mesures de protection devenaient nécessaires.

Les **autorités cantonales de surveillance en matière d'état civil** sont appelées à statuer sur la reconnaissance d'une adoption prononcée à l'étranger (art. 32 LDIP).

4.3.2.2 Rôle de la Confédération

L'**OFJ** a été nommé autorité centrale fédérale au sens de la CLaH93¹⁹⁵. Dans ce cadre, il a reçu pour tâche de recevoir et transmettre les communications et les rapports visant les adoptions internationales, de conseiller les autorités centrales cantonales dans le domaine juridique, de représenter la Suisse auprès d'autorités centrales étrangères, d'émettre des directives générales concernant la mise en œuvre de la Convention et de promouvoir l'échange d'expériences et la coordination en matière d'adoption entre les autorités centrales cantonales, les intermédiaires en vue d'adoption et les autorités fédérales¹⁹⁶. L'OFJ a également un droit de recours contre les décisions cantonales. Il s'agit par conséquent avant tout d'un rôle de coordination en Suisse et de lien avec les autorités étrangères, qui s'applique dans le cadre des procédures sous l'égide de la CLaH93.

De manière générale, l'OFJ est chargé de l'autorisation et de la surveillance de l'activité d'intermédiaire. Depuis l'entrée en vigueur de l'OAdo au 1^{er} janvier 2012, certaines tâches de l'OFJ ont de plus été étendues à tout le domaine de l'adoption internationale, y.c. pour les Etats non conventionnés¹⁹⁷. Il en va ainsi de l'émission de directives et de recommandations, de la représentation de la Suisse auprès des autorités d'adoption étrangères, de la promotion de coordination entre tous les acteurs en matière d'adoption, et du conseil et de l'information

¹⁹¹ Voir art. 268 et 316 al. 1^{bis} CC, art. 3 LF-CLaH et art. 2 al. 2 OAdo.

¹⁹² Dans de nombreux cantons, l'ACC est ainsi également en charge de l'autorisation et de la surveillance du placement d'enfants auprès de parents nourriciers hors adoption (art. 316, al. 1, CC).

¹⁹³ Art. 8 LF-CLaH et art. 8 OAdo

¹⁹⁴ Art. 10 LF-CLaH

¹⁹⁵ Art. 2 al. 1 LF-CLaH et art. 2 al. 1 OAdo

¹⁹⁶ Art. 2 LF-CLaH

¹⁹⁷ C'est-à-dire également dans le cadre des procédures d'adoption intervenant hors du cadre de la CLaH93, cf. art. 2 al. 1 OAdo.

des autorités cantonales. Dans le cadre des procédures d'adoption avec des Etats non conventionnés, l'OFJ n'est pas impliqué dans les procédures et n'a pas de droit de recours, ce qui rend difficile sa tâche générale de coordination et de représentation.

Sur la base d'une décision de l'OFJ ou de l'autorité cantonale de migration, les **représentations suisses à l'étranger** délivrent un document permettant à l'enfant concerné d'entrer en Suisse¹⁹⁸. Elles vérifient et légalisent les documents originaux d'adoption, en procédant si nécessaire à des vérifications approfondies par leurs avocats-conseil, et transmettent les documents à l'autorité cantonale de surveillance en matière d'état civil compétente dans les cas où la décision d'adoption étrangère est destinée à être reconnue et transcrite dans le registre suisse de l'état civil¹⁹⁹.

4.3.2.3 Avantages et difficultés

Cette organisation présente l'avantage de la proximité (géographique et linguistique) des autorités avec les parents adoptifs et les enfants adoptés, qui semble indispensable pour assurer la nécessaire relation de confiance entre les familles adoptives et les autorités et assurer les contacts personnels indiqués. Les particularités cantonales sont également mieux connues et peuvent être expliquées, le contact entre les différents acteurs (ACC, état civil, autorités migratoires, APEA, tribunal) en est facilité. Le fait que les ACC soient en outre actives dans d'autres domaines connexes (p.ex. état civil ou protection de l'enfance) peut représenter un avantage en créant des synergies²⁰⁰.

Au vu de la baisse du nombre des adoptions, il est néanmoins difficile, en particulier pour les petits cantons, de maintenir un niveau de connaissance suffisamment élevé à ce sujet et d'établir une pratique. Le traitement d'une procédure d'adoption représente dès lors un gros investissement en termes de ressources (humaines et financières), ce qui nuit à l'efficacité de l'administration voire à la qualité de la prestation. Cela est d'autant plus vrai dans les procédures hors CLaH93 si aucun intermédiaire agréé n'est impliqué : le contrôle des procédures et, notamment, des aspects légaux, éthiques et financiers échoit alors entièrement aux ACC²⁰¹. Il peut être fait appel dans ces cas aux représentations suisses à l'étranger, et en particulier aux avocats de confiance des représentations. Ces derniers n'ont toutefois le plus souvent pas d'expérience en matière d'adoption internationale et les vérifications sur place, en général limitées aux aspects formels, peuvent s'avérer très longues et coûteuses.

L'art. 2 al. 3 OAdo permet à l'ACC de déléguer tout ou partie de ses tâches à un autre canton ou à une autorité intercantonale. La CLACA avait évalué de manière préliminaire la faisabilité d'une telle délégation, dans le but de décharger les ACC de petits cantons et de permettre le maintien d'un bon niveau de connaissances pour le traitement des procédures d'adoption mais était toutefois arrivée à la conclusion qu'une réorganisation de cet ordre impliquerait une consommation de ressources personnelles ainsi que des frais élevés, ce qui n'était pas opportun au vu du recul des adoptions internationales à partir de la moitié des années 2000. La voie de l'harmonisation des procédures et de l'élaboration de modèles communs a par conséquent été privilégiée.

¹⁹⁸ Voir les directives SEM dans le domaine des étrangers (Directives LEI) : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf> (spécialement 5.4.1).

¹⁹⁹ Voir la directive 10.20.02.01 du 01.02.2020 de l'OFEC : <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen/weisungen-07/10-20-02-01-f.pdf.download.pdf/10-20-02-01-f.pdf>.

²⁰⁰ Par exemple en matière de contrôle des documents du dossier de l'enfant

²⁰¹ Rien dans le droit suisse actuel ne limite ni n'interdit de déposer une demande d'adoption dans un Etat n'ayant pas ratifié la CLaH93. Le recours à un intermédiaire agréé n'est en outre pas obligatoire, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres Etats.

Lors de la récente révision partielle du droit de l'adoption, la CLACA et l'AACA se sont prononcées en faveur d'une possible centralisation (à tout le moins partielle) des procédures d'adoption internationale auprès de la Confédération²⁰². Au vu de l'évolution de l'adoption internationale, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons doit être redéfini afin de déterminer quelle organisation serait la plus appropriée. Il conviendrait à tout le moins, par souci de cohérence, d'étendre les compétences de l'OFJ aux procédures hors CLaH93, ce qui permettrait de décharger les cantons dans une certaine mesure et d'assurer une application uniforme des prescriptions légales et éthiques en vigueur.

4.3.3 Analyse critique de la procédure selon la Convention de La Haye

4.3.3.1 Introduction

L'OFJ a édité une brochure « L'adoption en Suisse »²⁰³, qui reprend sous forme résumée et schématique les principes cardinaux d'une procédure d'adoption depuis la Suisse. Pour des raisons de concision, il ne sera pas entré dans ce chapitre dans le détail de la procédure d'adoption, mais seulement sur les points critiques qui appellent une réflexion en vue d'améliorer le système.

4.3.3.2 Phase d'évaluation et agrément

L'OAdo prévoit que les futurs parents adoptifs sont déclarés aptes à adopter un enfant entre autres s'ils ont été suffisamment préparés à l'adoption et, notamment, ont participé à des **séances de préparation ou d'information appropriées** recommandées par l'ACC²⁰⁴. Les cantons sont libres de déterminer selon quels critères cette préparation doit avoir lieu et est vérifiée. Certaines ACC ont déclaré la participation à des cours de préparation obligatoire quand d'autres privilégient une information individuelle avec les futurs parents adoptifs avec, éventuellement, une recommandation pour certains ateliers de préparation. D'aucuns regrettent que l'obligation de participer à des cours préparatoires ne soit pas ancrée dans la loi, alors que d'autres objectent que si une préparation spécifique était rendue obligatoire, il faudrait assurer qu'un nombre suffisant de cours soient dispensés, en tenant compte du profil spécifique de l'enfant au centre du projet d'adoption (enfant plus âgé, enfant à besoins spécifiques, etc...) pour lesquels une préparation individuelle pourrait être plus indiquée). Il faudrait en outre prévoir des exceptions permettant de tenir compte de la variété des situations (deuxième adoption, adoption intrafamiliale, expérience professionnelle dans le domaine de l'enfance, etc.). Enfin, au vu du nombre décroissant d'adoptions internationales, il semble à l'heure actuelle difficile d'assurer un nombre suffisant de cours de préparation à l'adoption de qualité, étant donné qu'ils sont fournis par des prestataires privés ne bénéficiant généralement d'aucune subvention étatique. Il convient de noter à cet égard que les différentes parties linguistiques du pays (AACA et CLACA) ont travaillé sur un concept de validation des cours de préparation proposés par des particuliers²⁰⁵.

La durée, la méthodologie et les frais des procédures d'évaluation varient sensiblement d'un canton à l'autre, bien que les ACC s'efforcent d'en harmoniser certains aspects.

²⁰² Cf. prises de position de la CLACA et de l'AACA dans le cadre de la consultation publique, disponibles en ligne sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>. Lors du cinquième colloque suisse sur l'adoption internationale des 7 et 8.11.2013 à Sion, les ACC s'étaient déjà prononcées pour une centralisation de certains aspects de la procédure auprès de l'OFJ, les ACC ne conservant alors que les tâches nécessitant une proximité avec les familles adoptives. Les actes du colloque sont disponibles sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/publikationen.html>.

²⁰³ La brochure peut être consultée en ligne sur le site de l'OFJ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/bro-adoption-f.pdf> ou commandée auprès de l'Office fédéral de la construction et de la logistique.

²⁰⁴ Art. 5 al. 2 let. d ch. 4 OAdo

²⁰⁵ Les cours accrédités par l'AACA figurent sur le site de l'association : <https://adoption-schweiz.ch/vorbereitungskurse-fuer-angehende-adoptiveltern/>; dans la partie latine du pays, l'accréditation des cours de préparation est en cours.

4.3.3.3 Phase de la proposition d'enfant et matching

Une fois la proposition d'enfant reçue de l'autorité centrale étrangère ou de l'intermédiaire, l'ACC octroie l'autorisation d'accueillir cet enfant aux conditions de l'art. 7 OAdo: les futurs parents adoptifs doivent avoir un agrément valable; le dossier de l'enfant doit comporter un rapport médical et un rapport sur ses antécédents; les divers consentements requis (parents biologiques, enfant selon l'âge, autorités étrangères) doivent figurer au dossier. L'autorisation du canton sera transmise par l'OFJ à l'autorité centrale étrangère (art. 17 CLaH93).

L'**inadéquation** entre le profil d'enfant pour lequel les futurs parents adoptifs sont évalués et reçoivent un agrément et les besoins des pays d'origine en termes d'adoption internationale représente l'un des principaux problèmes à l'heure actuelle. En effet, les pays d'origine ont de moins en moins d'enfants à placer en adoption internationale²⁰⁶, respectivement les enfants en besoin d'adoption internationale sont de plus en plus grands ou avec un profil (notamment médical) particulier, alors que les futurs parents adoptifs souhaitent généralement adopter un enfant le plus jeune possible et en bonne santé. Les pays d'origine sont souvent débordés, ayant trop de dossiers de futurs parents en attente par rapport au nombre d'enfants à placer²⁰⁷, ce qui allonge considérablement le délai d'attente jusqu'à une proposition d'enfant. Certains pays imposent ainsi un quota²⁰⁸ ou un moratoire temporaire pour faire face à ce problème. La Suisse, en revanche, ne limite pas dans son ordre juridique le nombre de dossiers pouvant être déposés à l'étranger ni le nombre de pays avec lesquels il est possible de collaborer. En l'absence d'un système de quota imposé par le pays d'origine, on pourrait envisager d'imposer une restriction sur le nombre de dossiers envoyés à l'étranger²⁰⁹, afin de préserver les ressources des autorités des Etats d'origine et d'éviter de les mettre sous pression. A cet égard, certains experts²¹⁰ recommandent de renoncer aux quotas annuels et de recourir de préférence à la méthode du flux inversé, qui consiste à n'accepter un dossier de requête d'adoption qu'en lien avec un enfant déterminé préalablement identifié en besoin d'adoption internationale. Cette méthode présente l'avantage de retirer toute pression sur les autorités des Etats d'origine, mais n'est pour l'instant pratiquée que de manière ponctuelle pour des enfants ayant des besoins très spécifiques.

Il arrive que la **législation suisse** ne soit pas compatible avec le droit des pays d'origine. Par exemple, l'art. 9 al. 2 LF-CLaH prévoit que « lorsque l'Etat d'origine n'exige pas que l'adoption soit précédée d'une période probatoire et qu'il n'y a encore eu aucun contact personnel entre les parents adoptifs et l'enfant, l'autorité centrale cantonale n'autorise l'adoption que si les parents adoptifs rencontrent préalablement l'enfant ». Cela se justifie par le fait que l'adoption plénière prononcée à l'étranger en application de la CLaH93 sera automatiquement reconnue en Suisse sans possibilité de la faire annuler²¹¹. Or certains pays d'origine²¹² refusent au contraire que les futurs parents adoptifs rencontrent l'enfant avant que la procédure soit terminée, afin de ne pas perturber l'enfant qui pourrait être déstabilisé par une rencontre avec ses futurs parents et un départ de ceux-ci sans lui en attendant la phase judiciaire. Les

²⁰⁶ Les causes en sont variées, l'on peut néanmoins citer: taux de mortalité maternelle en net recul, moins d'abandons d'enfants en raison d'une hausse de niveau de vie dans certains pays d'origine traditionnels, augmentation de l'adoption nationale, allongement des procédures notamment par la recherche d'une solution pérenne pour l'enfant dans le pays, etc.

²⁰⁷ Le [rapport](#) du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, indique que la pression de la demande des pays d'accueil constitue un des facteurs majeurs favorisant les adoptions illégales, cf. para. 59s. (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

²⁰⁸ Par exemple, la Thaïlande communique chaque année à la Suisse le nombre de dossiers qu'elle est autorisée à déposer pour l'année en cours; Haïti a instauré un système de quota par intermédiaire.

²⁰⁹ Basée, par exemple, sur la moyenne des dossiers déposés ou des propositions d'enfant reçues au cours des 3 années précédentes, comme le pratique l'Espagne.

²¹⁰ Cf. le [rapport](#) du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, para. 78 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

²¹¹ Sauf motif d'annulation au sens des art. 269 et 269a CC

²¹² C'est le cas du Burkina Faso et du Togo notamment.

procédures dans ces pays étant très longues, il apparaît difficile d'imposer aux futurs parents adoptifs de résider dans le pays d'origine auprès de leur futur enfant en attendant la conclusion de la procédure d'adoption, qui peut prendre jusqu'à une année.

Depuis l'entrée en vigueur en Suisse du droit révisé de l'adoption au 1^{er} janvier 2018, il n'est plus possible de faire abstraction du **consentement** d'un des parents biologiques (dont le lien de filiation a été établi) au motif qu'il ne s'est pas occupé sérieusement de l'enfant. Ainsi, chaque proposition d'enfant en provenance de l'étranger devrait être accompagnée de tous les documents nécessaires, notamment le consentement des parents biologiques à l'adoption plénière de leur enfant. Or il n'est pas toujours aisé d'obtenir ce genre de document dans les pays partenaires, dont la législation peut prévoir des exceptions au consentement dans des cas de négligence grave par exemple. Les documents qui sont transmis de l'étranger à ce titre ne remplissent par ailleurs pas toujours les exigences formelles requises par les autorités suisses compétentes pour prononcer l'adoption alors même qu'ils répondent aux standards locaux. Certains cantons suggèrent que le contrôle des aspects formels et légaux des dossiers soit exercé de manière centralisée par l'OFJ au lieu de leur échoir, afin d'assurer le know-how nécessaire pour mener à bien cette tâche.

Le **principe de subsidiarité** est un principe cardinal ancré dans la CLaH93²¹³, qui impose qu'une adoption internationale ne soit envisagée qu'après qu'aient été dûment examinées les possibilités de placement permanent de l'enfant dans un foyer familial²¹⁴ dans son Etat d'origine, si possible auprès de ses parents biologiques ou de la famille élargie. En cas d'adoption intrafamiliale, l'enfant est certes placé dans sa famille élargie en Suisse, mais parfois au simple motif que l'enfant aurait ainsi de meilleures perspectives de vie et d'éducation en Suisse, alors qu'il a encore ses parents au pays qui, même si vivant dans des conditions (très) modestes, sont présents. Il est alors très délicat pour les ACC suisses de refuser le placement de cet enfant alors que les autorités compétentes du pays d'origine le recommandent, faisant alors passer leur propre interprétation du principe de subsidiarité avant celle des autorités du pays d'origine. En outre, la Suisse ne connaissant que l'adoption plénière, l'enfant va connaître, outre un déracinement culturel, un chamboulement du schéma familial, puisque ses parents vont devenir ses oncle et tante, alors que d'éventuels frères et sœurs deviendront ses cousins. C'est pourquoi certains cantons plaident pour un assouplissement des règles migratoires permettant d'accueillir un enfant en accueil familial ou pour la réintroduction de l'adoption simple pour ces cas particuliers²¹⁵. Dans les autres cas d'adoption (qui ne se déroulent pas au sein de la famille), le motif menant à confier l'enfant pour qu'il soit adopté est fréquemment la pauvreté ou le fait de ne pas pouvoir s'occuper correctement de l'enfant en l'absence de structures étatiques permettant la prise en charge des enfants pour permettre aux parents d'aller travailler. Or il appartient aux Etats de prendre les mesures adéquates dans le cadre d'un programme national de protection de l'enfance et de la famille pour éviter que les familles ne soient séparées pour ces raisons²¹⁶. Là encore, ce sont des conceptions différentes sur la solution la plus appropriée pour le bien de l'enfant qui s'affrontent. Bien que la pauvreté ne devrait jamais être la seule raison de justifier le placement d'un enfant dans une institution, cela reste la réalité dans de nombreux pays d'origine.

²¹³ Préambule et art. 4 let. b CLaH93

²¹⁴ Par opposition au placement en institution

²¹⁵ Cf. prises de position de la CLACA et de l'AACA dans le cadre de la consultation publique lors de la révision du CC, disponibles en ligne sous <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

²¹⁶ Pour une analyse étendue du principe de subsidiarité, voir le Guide de bonnes pratiques N°1 sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de la Haye de 1993 sur l'adoption internationale, not. chapitre 2.1.1. <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>.

Enfin, certains pays d'origine ont une façon particulière d'interpréter le principe de subsidiarité. Ainsi, aux USA, le fait qu'une mère biologique choisisse elle-même la future famille adoptive de son enfant fait exception à l'obligation de rechercher une solution permanente pour l'enfant dans le pays lui-même. Si cette pratique²¹⁷ est contestée, voire contestable, d'aucuns lui opposent l'avantage d'un placement très précoce²¹⁸, évitant ainsi à l'enfant d'avoir à subir le traumatisme de ruptures successives de l'attachement avec son environnement immédiat (tout d'abord avec sa mère biologique, puis avec le personnel de l'hôpital, de l'institution ou de la famille d'accueil qui s'en occupent). Il demeure une interrogation de taille : alors que les parents domiciliés aux USA adoptent chaque année des centaines d'enfants à l'étranger, le système du choix de la mère biologique induit qu'une partie des enfants américains en besoin d'adoption sont eux-mêmes envoyés à l'étranger pour y être adoptés, ce qui va sans doute à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la CLaH93. En permettant l'adoption en Suisse de bébés américains en bonne santé (qui pourraient donc certainement trouver une famille adéquate sur le territoire des USA), la Suisse adhère implicitement à cette interprétation du principe de subsidiarité²¹⁹. La même interrogation peut d'ailleurs être formulée pour les enfants originaires de pays membres de l'Union européenne, dont on pourrait attendre que leur système de protection de l'enfance soit à même de trouver une solution appropriée au sein du pays pour ces enfants, à moins d'un profil très particulier (adoption intrafamiliale, nationalité des futurs adoptants, problème de santé spécifique chez l'enfant)²²⁰.

4.3.3.4 Phase de l'adoption et post-adoption

La plupart des pays d'origine exige la fourniture de **rapports de suivi du placement adoptif**, certains uniquement dans les premiers mois suivant le placement, d'autres jusqu'à la majorité de l'enfant. Quand bien même les futurs parents adoptifs signent en tout début de procédure un document confirmant qu'ils ont pris connaissance de leur obligation en la matière²²¹, il arrive régulièrement qu'ils ne respectent pas leur engagement une fois l'enfant adopté, en particulier lorsque les exigences du pays d'origine s'étendent sur une période particulièrement longue. Cette attitude met en danger la coopération avec les Etats d'origine, qui risquent de se montrer peu enclins à confier des enfants aux familles suisses par la suite. L'art. 11 OAdo prévoit la possibilité pour l'ACC d'infliger une amende d'ordre de 2'000.- CHF au plus à quiconque violerait les obligations découlant de l'ordonnance ainsi que, en cas de récidive intentionnelle, menacer l'auteur d'une peine pour insoumission à une décision de l'autorité au sens de l'art. 292 CP. Ces mesures démontrent une certaine efficacité. Le rôle des ACC n'est toutefois pas défini dans la loi concernant la fourniture de rapports de suivi, en particulier lorsque l'adoption se fait sans intermédiaire ou que l'intermédiaire a cessé ses activités.

De manière générale, le système suisse met assez peu l'accent sur le suivi et le soutien post-adoption, qui mériteraient une analyse plus approfondie afin, notamment, de déterminer les besoins des enfants et des familles concernées. A cet égard, il faut veiller à ce que les autorités ne s'ingèrent pas inutilement dans la vie des familles, car une fois l'adoption prononcée, l'enfant acquiert le même statut qu'un enfant de sang et il convient de ne pas stigmatiser le

²¹⁷ Le choix de la famille adoptive intervient le plus souvent sur dossier avant même la naissance de l'enfant. Les mères biologiques requièrent souvent un contact direct, même si sous la supervision de l'agence de placement, avec la future famille adoptive avant d'arrêter leur choix de manière définitive.

²¹⁸ L'enfant est généralement confié à sa famille adoptive dès sa sortie de la maternité.

²¹⁹ Au cours des 5 dernières années, 12 nourrissons (âgés de moins de 12 mois) ont été adoptés des USA en Suisse.

²²⁰ A ce sujet, dans son rapport du 02.11.2016 à l'intention du Ministère de la sécurité et justice, le Conseil pour l'administration de la justice criminelle et de la protection de la jeunesse des Pays-Bas a conseillé de cesser les programmes d'adoption avec les pays de l'UE qui contreviennent fondamentalement au principe de subsidiarité.

²²¹ Obligation par ailleurs ancrée à l'art. 5 al. 2 let. d ch. 5 OAdo depuis 2012.

statut lié à l'adoption. Il est néanmoins important que les parents adoptifs, les enfants adoptés de tous âges de même que les professionnels de la santé et de l'éducation aient accès si besoin à un soutien et des ressources adéquates²²².

4.3.4 Procédure avec les Etats non conventionnés

4.3.4.1 Phase d'évaluation et agrément

En soi, rien ne distingue la phase d'évaluation et d'octroi de l'agrément que l'on soit dans une procédure avec un Etat conventionné ou non. Par conséquent, les arguments développés sous 4.3.3.2 ci-dessus sont valables de la même manière ici. La **préparation des futurs parents adoptifs** est peut-être encore plus importante dans le cadre de procédures hors CLaH93, en particulier s'ils ne se font pas accompagner par un intermédiaire agréé. En effet, les candidats à l'adoption vont alors se trouver confrontés directement à différents acteurs de l'adoption dans le pays d'origine et pourraient ainsi être amenés à rencontrer des personnes guère scrupuleuses leur proposant des agissements peu éthiques voire illicites. Il est dans ces cas de la responsabilité des autorités centrales cantonales de s'assurer que les prescriptions légales (suisses et étrangères) sont respectées, ce qui peut représenter une charge supplémentaire problématique pour les cantons, en particulier ceux qui ne suivent que peu de procédures d'adoption chaque année et qui manquent ainsi d'expérience en la matière.

Quand bien même la procédure de préparation, d'évaluation et d'octroi d'agrément pour les futurs parents adoptifs est la même que dans le cadre des adoptions avec des pays conventionnés, le déroulement de la procédure dans le pays d'origine est beaucoup moins clair. Sans une autorité de contact clairement identifiée, il est plus difficile d'obtenir des renseignements en amont sur les besoins ou sur les exigences du pays d'origine en termes d'adoption internationale. Selon le cadre légal et procédural en vigueur dans le pays d'origine en question, il n'est pas exclu que les candidats à l'adoption soient invités à prospecter eux-mêmes pour trouver un enfant à adopter et, par conséquent, qu'ils soient en contact avec des institutions ou des personnes de contact qui leur proposeraient directement un enfant sans passer par le canal des autorités. Ces **adoptions, dites indépendantes**²²³, ne sont pas compatibles avec les principes ancrés dans la CLaH93. Il serait donc également nécessaire, sous cet angle, d'examiner une possible limitation des pays d'origine à ceux ayant ratifié la CLaH93 ou dans lesquels un intermédiaire suisse serait actif (cf. infra ch. 4.4).

L'**OFJ n'a pas de droit de recours** contre les décisions des cantons dans le cadre des procédures avec des Etats non conventionnés, l'art. 16 LF-CLaH ne s'appliquant qu'aux procédures dans le cadre de la CLaH93. Alors que certains cantons appliquent de manière conséquente les restrictions liées notamment à l'âge (art. 264d CC et art. 5 al. 4 OAdo) à tous les cas de figure, d'autres font plus facilement une exception au sens de l'art. 264d al. 2 CC avec les Etats non conventionnés. Cela nuit à la sécurité du droit et crée une inégalité de traitement entre citoyens en fonction du canton dans lequel ils vivent ou du pays à partir duquel ils souhaitent adopter un enfant.

Enfin, l'OFJ ne transmet pas les dossiers à destination des pays non conventionnés et ne suit pas la procédure, ce qui rend plus ardue la **surveillance des intermédiaires** actifs dans de tels pays.

²²² Par ex. en matière d'accompagnement scolaire ou psychothérapeutique.

²²³ Pour une définition de ce type d'adoption, voir le Guide de bonnes pratiques n° 1 de la Conférence de La Haye, not. §4.2.6 : « Les adoptions indépendantes sont celles dans le cadre desquelles les futurs parents adoptifs, après avoir été jugés qualifiés et aptes à adopter par leur Autorité centrale ou organisme agréé, sont autorisés à se rendre dans l'Etat d'origine pour chercher un enfant à adopter, sans l'assistance de l'Autorité centrale ou d'un organisme agréé ou d'une personne autorisée (non agréée) dans l'Etat d'origine ».

4.3.4.2 Phase de la proposition d'enfant et matching

De manière générale, les mêmes problèmes que sous 4.3.3.3 peuvent être constatés en ce qui concerne le déséquilibre entre les souhaits des candidats à l'adoption et la réalité du terrain ou les documents à avoir au dossier (consentements, forme). Enfin, même si la CLaH93 n'est pas directement applicable aux procédures se déroulant avec un Etat non partie à ladite convention, il conviendrait néanmoins d'en appliquer les principes cardinaux, notamment celui de subsidiarité, à ces procédures aussi²²⁴.

Dans le cadre des adoptions d'enfant en provenance de pays non-conventionnés et dans l'hypothèse où il n'est pas fait appel à un intermédiaire en matière d'adoption, les cantons sont seuls en charge de la procédure et, notamment, du contrôle de ses différentes étapes ainsi que des documents. Etant donné leur manque d'informations et d'expérience, ils font alors volontiers appel aux représentations suisses dans le pays en question, mais celles-ci sont elles-mêmes fréquemment dépourvues d'expérience et il leur est difficile de renseigner les cantons dans la mesure souhaitée. En particulier, le contrôle des coûts et des aspects pratiques des procédures est éminemment difficile à assurer pour les autorités centrales cantonales. Le souhait des cantons de voir certaines tâches, notamment de contrôle des documents, assumées à l'avenir par l'OFJ prend tout son sens dans les procédures avec des pays non-conventionnés.

4.3.4.3 Phase de l'adoption et post-adoption

Les réflexions menées ci-dessus (cf. supra ch. 4.3.3.4) sur les rapports de suivi post-adoptif ainsi que le soutien post-adoption sont valables également dans le cadre des adoptions d'enfants originaires de pays n'ayant pas ratifié la CLaH93.

Lorsqu'un enfant est adopté d'un Etat non conventionné, l'adoption, même si elle a été prononcée dans le pays d'origine de l'enfant, ne sera pas reconnue automatiquement en Suisse²²⁵ et devra ainsi être prononcée dans notre pays aux conditions du droit suisse. Cela implique que tous les documents requis par la législation suisse (en particulier le **consentement** des parents biologiques à l'adoption plénière de leur enfant) devront figurer au dossier de l'enfant et que les cantons devront être particulièrement attentifs à ce point dès leur décision sur le matching, étant donné qu'ils sont seuls à contrôler cet aspect-là²²⁶. L'adoption ne peut, selon l'art. 264 CC, être prononcée que si les parents adoptifs ont fourni des soins à l'enfant pendant au moins une année. Il serait donc particulièrement préjudiciable aux intérêts de l'enfant que l'adoption ne puisse finalement pas être prononcée en raison de motifs formels alors qu'il vit déjà auprès des futurs parents adoptifs depuis plus d'une année.

Des doutes ont par ailleurs été exprimés sur la **précarité du statut juridique de l'enfant** durant l'année de placement qui précède le prononcé de l'adoption en Suisse. La législation

²²⁴ La Conférence de la Haye de droit international privé et les Etats parties recommandent en effet à tout Etat partie à la CLaH93 d'appliquer, dans la mesure du possible, les principes généraux de la convention aux procédures se déroulant hors du cadre de la CLaH93, voir le Guide de bonnes pratiques n°1, chapitre 10.3, disponible sur le site de la Conférence de la Haye <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf> ainsi que les conclusions de la Commission spéciale de 2000 (« Reconnaissant que la Convention de 1993 est fondée sur des principes acceptés de manière universelle, et que les Etats parties sont « convaincus de la nécessité de prévoir des mesures pour garantir que les adoptions internationales aient lieu dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux, ainsi que pour prévenir l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants », la Commission spéciale recommande aux Etats parties d'appliquer les standards et les garanties contenus dans la Convention, dans toute la mesure du possible, aux adoptions internationales effectuées dans les relations avec des Etats non contractants », <https://assets.hcch.net/docs/2982f416-c49c-48d1-8061-df1bfde00720.pdf>. Cette position a été confirmée dans les recommandations de la Commission spéciale de 2005 (recommandation n° 19, https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05_f.pdf https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05_f.pdf).

²²⁵ A moins que les parents adoptifs possèdent eux-aussi la nationalité du pays d'origine de l'enfant et requièrent la reconnaissance de l'adoption sur la base de l'art. 78 LDIP, cf. chapitre 4.3.4.3 supra.

²²⁶ D'aucuns ont exprimé la crainte que, en insistant pour avoir un consentement des parents biologiques au dossier, l'on favorise inconsciemment la réapparition de pratiques douteuses du passé, où de fausses mères (« acting mothers ») étaient engagées pour se faire passer pour les mères biologiques et donner le consentement à l'adoption devant le juge.

suisse prévoit que si l'adoption prévue n'a pas lieu, l'enfant a droit à la prolongation de son autorisation de séjour et cinq ans après son arrivée, à l'octroi d'une autorisation d'établissement, puis aura la possibilité d'une naturalisation facilitée en cas d'apatridie²²⁷.

Il arrive enfin que des personnes originaires de pays du Maghreb se voient confier un enfant en **kafala**²²⁸ par les autorités de leur pays d'origine et requièrent par la suite des autorités suisses le prononcé d'une adoption plénière. La pratique des autorités cantonales à cet égard n'est pas uniforme, certaines refusant la conversion si un consentement à l'adoption plénière ne figure pas en bonne et due forme au dossier, d'autres argumentant sur l'intérêt supérieur de l'enfant à obtenir un statut stable et sûr auprès de sa famille en Suisse pour prononcer une adoption plénière. Le Royaume du Maroc a indiqué il y a quelques années ne plus vouloir que des kafalas soient converties en adoption par les Etats d'accueil²²⁹, contrairement à ce qui était jusqu'alors toléré par les autorités marocaines. Dès lors, les procédures d'accueil d'enfants marocains au titre de la kafala doivent se dérouler conformément à la procédure prévue par l'article 33 de la Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (CLaH96)²³⁰. Les autres Etats du Maghreb n'ayant, à ce jour, pas ratifié cette convention, il n'est pas possible d'en appliquer la procédure pour l'accueil des enfants en kafala.

4.3.5 Intermédiaires privés

4.3.5.1 Rôle

Le droit suisse définit les intermédiaires en matière d'adoption comme étant des entités proposant en Suisse des services d'intermédiation entre des enfants déclarés adoptables et de futurs parents adoptifs²³¹. Il est parfois difficile de distinguer une activité d'intermédiaire soumise à accréditation d'une simple activité de conseil et d'accompagnement, par exemple de la part de parents adoptifs qui souhaitent faire profiter d'autres candidats à l'adoption de leur expérience. Une rémunération pour le travail accompli n'est pas un critère déterminant à cet égard. L'intermédiaire agréé doit être un garant de la sécurité et de l'adéquation de la procédure grâce à ses connaissances du cadre légal et culturel du pays d'origine, à ses contacts sur place et à son expérience. Les intermédiaires ne réalisent pas l'évaluation des futurs parents adoptifs ni ne prennent les décisions d'agrément ou de matching, qui sont de la compétence des autorités centrales cantonales. En revanche, ils renseignent les candidats à l'adoption sur les spécificités du pays d'origine choisi, les soutiennent dans la préparation de leur dossier et, dans certains cas, transmettent ce dernier à l'autorité centrale du pays d'origine de l'enfant²³², ils accompagnent la procédure d'adoption et en organisent les différentes étapes, ils reçoivent la proposition d'enfant de la part des autorités étrangères et, après approbation de l'autorité centrale cantonale, la soumettent aux futurs parents adoptifs²³³, ils préparent ces

²²⁷ L'art. 48 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20) prévoit qu'un enfant placé en Suisse en vue d'adoption a droit à une autorisation de séjour. Si l'adoption prévue n'a pas lieu, l'enfant a droit à la prolongation de son autorisation de séjour et, cinq ans après son arrivée, à l'octroi d'une autorisation d'établissement. Un enfant apatride aurait de plus la possibilité de former une demande de naturalisation facilitée au bout de cinq ans de séjour en Suisse (art. 23 Loi sur la nationalité suisse, RS 141.0).

²²⁸ La kafala est une institution du droit musulman correspondant à une tutelle (sans filiation), mais qui peut avoir des conséquences en matière de nom ou encore de droit successoral, se rapprochant ainsi de l'adoption simple.

²²⁹ Voir la Directive du 3.10.2012 de l'autorité centrale fédérale relative aux agréments en vue de l'accueil, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

²³⁰ RS 0.211.231.011

²³¹ Art. 12 OAdo par renvoi de l'art. 269c CC

²³² Voir la Directive de l'autorité centrale fédérale en matière d'adoption internationale du 17.03.2020 sur la procédure relative à la transmission des dossiers d'adoption aux autorités centrales étrangères par les intermédiaires agréés et à la réception des dossiers des enfants, <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

²³³ Art. 16 OAdo

derniers à la rencontre avec leur enfant adoptif et à l'adoption et les entourent de leurs conseils, aussi bien avant qu'après l'arrivée de l'enfant au sein du foyer. La plupart d'entre eux fournit également une aide dans le cadre de la recherche des origines des enfants adoptés²³⁴. Pour son travail, l'intermédiaire a droit à une indemnisation adaptée²³⁵.

4.3.5.2 Accréditation et surveillance

Depuis 2003, l'accréditation et la surveillance des intermédiaires suisses a été centralisée et attribuée à l'OFJ²³⁶. La volonté du législateur était d'assurer une certaine uniformité de pratique et de réunir les connaissances auprès d'une seule entité au lieu de les éparpiller auprès de 26 autorités cantonales comme c'était le cas auparavant.

Une autorisation est nécessaire pour chaque pays avec lequel l'intermédiaire entend collaborer. Les conditions sont définies à l'art. 13 OAdo²³⁷. La procédure d'accréditation repose sur la documentation écrite, des entretiens personnels ainsi que, en règle générale, un voyage dans le pays d'origine en compagnie de l'intermédiaire. La durée et les conditions éventuelles auxquelles l'autorisation est soumise seront déterminées au cas par cas suivant les risques relevés²³⁸. Le renouvellement de l'accréditation fait l'objet d'une procédure similaire mais n'implique en général pas de voyage dans le pays d'origine, faute de ressources.

Pendant la durée de validité de l'autorisation, la surveillance ordinaire se fait par la soumissions d'un rapport annuel (qui est transmis pour information aux cantons)²³⁹, d'un rapport de voyage pour chaque déplacement dans le pays d'origine, par l'obligation d'informer l'OFJ de tout changement important²⁴⁰ ainsi que la fourniture, sur demande, de toute autre information. L'OFJ a, en outre, des contacts réguliers avec les responsables des intermédiaires pour discuter des dossiers courants, des difficultés ou de leurs doléances. L'OFJ organise, en moyenne tous les trois ans, une rencontre de formation et d'échange pour tous les intermédiaires. Il profite enfin des retours réguliers des cantons lors des réunions (trois fois par an) avec les autorités centrales cantonales.

Il se peut qu'une autorité centrale cantonale ou des candidats à l'adoption s'adressent à l'OFJ en sa qualité d'autorité de surveillance pour dénoncer un agissement de l'intermédiaire. La plainte peut viser un problème de communication, des questions sur le contrat ou sur les frais et honoraires, voire, dans les cas graves, des agissements susceptibles de sanctions. L'OFJ détermine la marche à suivre et les mesures à prendre suivant la situation individuelle. Dans tous les cas, les parties concernées devront être consultées afin de disposer de tous les éléments nécessaires et de respecter le droit d'être entendu. Il peut tenter de concilier les parties, par ex. si le conflit porte sur le paiement ou remboursement de frais. L'OFJ devra évaluer si une sanction au sens de l'art. 23 OAdo s'avère nécessaire. Celle-ci peut aller du simple avertissement au retrait de l'autorisation dans les cas les plus graves. Toute décision de l'OFJ, qui peut être assortie d'un retrait de l'effet suspensif, peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral dans les trente jours dès notification. Dans les cas de

²³⁴ Voir chap. 3.5.2 supra.

²³⁵ Art. 32 CLaH93 et art. 18 OAdo

²³⁶ Art. 2 al. 1 let. b OAdo

²³⁷ L'intermédiaire doit notamment justifier d'une expérience appropriée et des qualifications professionnelles nécessaires, de connaissances du droit et des procédures suisses et étrangères, du contexte culturel du pays d'origine, et présenter ses tarifs.

²³⁸ Selon l'art. 14 OAdo, l'autorisation peut être délivrée pour une durée de 5 ans au maximum. Toutefois, en cas de collaboration avec un nouveau pays ou en cas de requête de la part d'un nouvel intermédiaire, une durée plus courte sera de mise, afin d'évaluer les principales difficultés et l'efficacité de la collaboration.

²³⁹ Art. 20 OAdo

²⁴⁰ Art. 15 OAdo

moindre gravité, l'OFJ peut restreindre l'autorisation ou ne la renouveler qu'à certaines conditions²⁴¹. Tout agissement relevant potentiellement de la compétence des autorités de poursuite pénale leur sera signalé²⁴².

4.3.5.3 Difficultés et défis

L'autorité centrale fédérale est dotée de 1,9 postes²⁴³, l'équipe étant composée de juristes et de collaboratrices administratives²⁴⁴. Au vu de l'étendue des tâches de l'OFJ et de la complexité de la surveillance, notamment au niveau des flux financiers et des diversités en fonction des pays d'origine pour lesquels les intermédiaires sont accrédités, il est difficile, avec ces moyens, d'assumer ces tâches sous tous leurs aspects²⁴⁵.

L'OFJ n'étant pas impliqué dans les procédures d'adoptions nationales ou en provenance de pays non contractants de la CLaH93, la surveillance des intermédiaires actifs dans ces pays pose des difficultés supplémentaires et demande une coopération accrue avec les ACC.

Alors que l'on comptait 19 intermédiaires en matière d'adoption au moment de l'entrée en vigueur de la CLaH93 pour la Suisse²⁴⁶, ils sont moins de dix en 2020. De nombreux organismes ont cessé leur activité au cours de la dernière décennie, notamment parce qu'il s'agissait de petites structures, portées par une ou deux personnes, ne traitant que quelques cas d'adoption par année en parallèle à une activité lucrative. La plupart des personnes responsables de ces intermédiaires étaient eux-mêmes parents adoptifs et avaient voulu aider d'autres enfants en besoin d'adoption à trouver une famille adoptive. Si l'intention était bonne, l'on a pu parfois déplorer un manque de professionnalisme, d'expérience et de temps à consacrer à cette activité, alors que le paysage de l'adoption et de ses procédures devenait de plus en plus complexe. Les intermédiaires se sont donc professionnalisés au fil du temps, en ayant notamment des locaux destinés à leur activité et des salariés. Malgré tout, vu le déclin de l'adoption internationale ces dernières années, les intermédiaires peinent à assurer leur survie financière²⁴⁷. Il leur est parfois également plus difficile de maintenir un niveau de connaissances suffisamment élevé pour exercer leur activité de manière satisfaisante au vu du faible nombre d'adoptions réalisées et des changements, potentiellement fréquents ou rapides, de la législation dans les pays d'origine et en Suisse. Malgré une professionnalisation toujours plus grande des intermédiaires en Suisse, certains ont néanmoins encore fréquemment besoin d'un soutien de l'OFJ pour des questions d'ordre légal ou procédural. A la lumière de la baisse du nombre d'intermédiaires ainsi que des adoptions, l'analyse du rôle et de l'avenir de ceux-là devra se faire dans le cadre de l'analyse plus globale de l'organisation en Suisse et des procédures applicables.

²⁴¹ Il est par exemple possible de limiter le nombre de nouveaux contrats que l'intermédiaire est habilité à conclure avec des candidats à l'adoption ou requérir un changement du représentant à l'étranger ou encore une modification de certaines dispositions du contrat.

²⁴² Cf. en particulier les dispositions pénales spécifiques au domaine de l'adoption (art. 22-25 LF-CLaH).

²⁴³ 1,5 postes jusqu'au 31.08.2020

²⁴⁴ Il convient de relever que le Message du Conseil fédéral du 19.05.1999 concernant la Convention de la Haye du 29.05.1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que la loi fédérale relative à ladite convention (FF 1999 5129) prévoyait que 2,5 postes seraient nécessaires à l'accomplissement des tâches de l'autorité centrale fédérale à créer (voir en particulier le chap. 31, p. 5174). Si le nombre d'adoptions internationales a fortement diminué au cours des deux dernières décennies, le travail s'est considérablement complexifié. De plus, l'OAdo (entrée en vigueur au 1er janvier 2012) a étendu les compétences de l'OFJ en matière de coordination du domaine de l'adoption à toutes les adoptions internationales, et non seulement celles relevant de la CLaH93, sans toutefois que des ressources supplémentaires lui soient allouées.

²⁴⁵ Ainsi, l'OFJ ne peut se rendre qu'une voire deux fois par an dans les pays d'origine des enfants adoptés, alors que les intermédiaires suisses collaborent actuellement avec 10 pays différents, état au 31.08.2020.

²⁴⁶ Voir le Message du Conseil fédéral du 19.05.1999 concernant la Convention de la Haye du 29.05.1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale ainsi que la loi fédérale relative à ladite convention, FF 1999 5129, chap. 222.2 p. 5157s.

²⁴⁷ Il est extrêmement rare qu'un intermédiaire privé perçoive une subvention étatique (contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays; le Danemark a pour sa part soumis l'obtention de subside à la fusion des deux intermédiaires en place afin de créer des synergies). Quant aux sponsors privés, ils sont également difficiles à trouver.

Il arrive enfin que des futurs parents adoptifs fassent appel à un intermédiaire en matière d'adoption étranger pour les soutenir dans leur procédure. Cette façon de faire n'est pas sans danger, étant donné qu'un intermédiaire étranger ne sera ni accrédité ni surveillé par l'OFJ et qu'en cas de problème ou de conflit, celui-ci ne pourra en aucun cas intervenir. En l'état actuel, rien dans la législation suisse n'interdit de recourir aux services d'un intermédiaire étranger. C'est pourquoi l'OFJ a édicté une prise de position²⁴⁸ sur le sujet, afin de rendre attentifs les futurs parents adoptifs aux limites et dangers de faire appel à un intermédiaire étranger.

4.3.6 Questions financières

La *Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* conclut dans son rapport que "[l]'un des principaux facteurs qui favorisent les adoptions illégales est le montant des gains financiers que peut procurer la fourniture d'enfants à des fins d'adoption internationale. Tant que les frais d'adoption et les coûts associés ne seront pas raisonnables et transparents, et tant qu'il y aura des contributions et des dons, l'incitation aux adoptions illégales restera forte."²⁴⁹ L'art. 32 CLaH93 prévoit que "nul ne peut tirer un gain matériel indu en raison d'une intervention à l'occasion d'une adoption internationale" et que "seuls peuvent être demandés et payés les frais et dépenses, y compris les honoraires raisonnables des personnes qui sont intervenues dans l'adoption". Le Guide de bonnes pratiques N° 1 de la Conférence de La Haye²⁵⁰ insiste sur le fait que les frais, contributions et dons dans le cadre de l'adoption internationale doivent être transparents, première condition pour prévenir les gains matériels indus.

En droit suisse, la LF-CLaH²⁵¹ prévoit des conséquences pénales pour quiconque procure un gain matériel indu en vue d'obtenir que lui soit confiée la garde d'un enfant en vue d'adoption ou que celle-ci soit confiée à une personne résidant habituellement en Suisse. Enfin, l'OAdo²⁵² précise que l'intermédiaire en adoption a droit à une indemnisation adaptée pour son travail et ses frais. La législation suisse ne précise en revanche pas si, et le cas échéant dans quelle mesure, des dons ou contributions en lien avec la procédure d'adoption sont admis.

Même si une donation intervenant après l'adoption, par exemple pour l'institution dont provient l'enfant adopté, est qualifiée d'acceptable²⁵³ si elle est faite de manière transparente et dûment comptabilisée, il est dans la pratique très difficile d'en assurer le contrôle, étant donné notamment que le transfert d'argent se fait rarement par l'intermédiaire d'un virement bancaire mais généralement directement en argent comptant lorsque les parents adoptifs vont chercher leur enfant.

La plupart des pays d'origine n'interdit pas les contributions à visée humanitaire mais n'ont pas non plus les moyens de contrôler la comptabilisation et l'utilisation de l'argent. Même dans les cas où les donations sont interdites²⁵⁴ ou mal vues, il arrive que les institutions en charge des enfants demandent des contributions aux frais d'entretien de l'enfant particulièrement élevées, dont une partie est selon toute vraisemblance destinée à remplacer une donation illicite. Dans d'autres cas, ce sont les frais médicaux des enfants ou de services de tiers

²⁴⁸ Prise de position du 09.05.2016 : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/weisungen/stgn-adoptionsvermittlungsstelle-ausland-f.pdf>

²⁴⁹ *Rapport* du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, avec recommandations : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

²⁵⁰ Guide de bonnes pratiques N° 1 sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la CLaH93, disponible sur le site de la Conférence de La Haye sous <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>.

²⁵¹ Art. 23 et 24 LF-CLaH

²⁵² Art. 18 OAdo

²⁵³ Voir le Guide de bonnes pratiques N°1, § 224.

²⁵⁴ Certains Etats d'accueil, comme par exemple le Danemark, ont décidé d'ancrer l'interdiction de toute donation dans leur propre ordre juridique.

(traducteurs, avocats, etc.) qui semblent disproportionnés, ce qui est toutefois délicat à prouver. Les intermédiaires suisses ont par ailleurs souvent créé une association sœur de l'organisme d'adoption qui se consacre à des projets humanitaires dans le pays d'origine. Ces associations ne sont pas soumises à la surveillance de l'OFJ, bien qu'elles se trouvent en Suisse, car elles n'exercent pas l'activité d'intermédiaire. L'appel des autorités centrales à renoncer à toute donation en lien direct avec l'adoption (quand bien même elle serait transparente et postérieure à l'adoption) se heurte à l'opposition des acteurs sur le terrain et à une pratique longuement établie.

Le thème est si complexe qu'il est extrêmement difficile d'avoir une image précise des montants qui sont payés à quel stade de la procédure, à quelle autorité ou organisme, ainsi que de savoir si ces montants sont raisonnables. Cela est particulièrement compliqué pour les procédures qui ont lieu dans des pays d'origine non conventionnés et dans le cas où les futurs parents adoptifs ne travaillent pas avec un intermédiaire accrédité en Suisse. La Conférence de La Haye de droit international privé a constitué un Groupe d'experts afin d'examiner la question des coûts de l'adoption internationale. Les travaux de ce groupe réunissant des experts tant de pays d'origine que de pays d'accueil, des experts indépendants ou d'organisations inter- ainsi que non gouvernementales, a finalisé ses travaux en 2014 sous la forme d'une Note sur les aspects financiers de l'adoption internationale²⁵⁵, d'une liste récapitulative de bonnes pratiques concernant les aspects financiers de l'adoption internationale²⁵⁶ ainsi que de tableaux sur les coûts associés à l'adoption internationale²⁵⁷.

L'on constate en Suisse aussi une difficulté à assurer la transparence des coûts d'une procédure d'adoption internationale. En effet, les frais administratifs peuvent être différents dans chaque canton, qui est souverain pour fixer ses tarifs dans des ordonnances. Il s'agit là d'une décision politique et une comparaison des chiffres bruts peut donner lieu à un sentiment d'injustice. En outre, les tarifs des différents intermédiaires sont également difficilement comparables étant donné la diversité des prestations offertes par les intermédiaires et le nombre d'intervenants et de démarches dans les pays d'origine. Dans ce sens, les tableaux développés par le Groupe d'experts sur les aspects financiers de l'adoption internationale ne sont pas utilisables tels quels dans notre pays. Il semble toutefois essentiel d'entreprendre les démarches nécessaires à la transparence totale de ces frais, comme recommandé par la Conférence de La Haye, ainsi que d'examiner la thématique des questions financières de manière approfondie et de mettre en œuvre dans la mesure du possible les outils développés au niveau international, comme par ex. les tableaux sur les coûts ou encore une enquête systématique en fin de procédure auprès des adoptants. Il importe également de développer des lignes claires concernant les donations et contributions financières.

Enfin, la pratique des USA représente un cas particulier : il y est en effet prévu que les futurs parents adoptifs sont censés subvenir aux besoins de la femme enceinte qui les a choisis pour accueillir son enfant après sa naissance (cas du « birth mother's choice », cf. 4.3.3.3). Si ces frais²⁵⁸ sont généralement transparents, cela pose néanmoins des problèmes éthiques,

²⁵⁵ https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf

²⁵⁶ https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf

²⁵⁷ <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6310>

²⁵⁸ Définition de ces frais: "Living Expenses: In some cases, living expenses can also be covered for the prospective birth mother. Living expenses could include things like housing costs and groceries for the potential birth mother. The amount of living expenses depends on the birth mom's unique situation and the laws of the state she lives in. This can change the total price to adopt a child", voir <https://www.americanadoption.com/adopt/types-of-adoption-fees>.

en particulier car la mère biologique peut être tenue de rembourser cet argent au cas où elle renonce au projet d'adoption et décide de garder son enfant²⁵⁹.

4.3.7 Contournement de la CLaH93 et de l'OAdo

La reconnaissance en Suisse d'une adoption intervenue à l'étranger est régie à l'**art. 78 LDIP**. Cette disposition, adoptée bien avant l'entrée en vigueur pour la Suisse de la CLaH93 et de la législation topique sur l'adoption (LF-CLaH et OAdo), entre en conflit avec la procédure élaborée en matière d'adoption sensée préserver le bien de l'enfant (cf. not. art. 4 OAdo, selon lequel quiconque réside habituellement en Suisse et veut adopter un enfant doit obtenir une autorisation de l'autorité cantonale). En effet, selon l'art. 78 LDIP, le simple rattachement par la nationalité à l'Etat ayant prononcé une adoption permet de reconnaître cette dernière en Suisse, quand bien même la procédure prévue par la LF-CLaH et/ou l'OAdo n'aurait pas été respectée. Les autorités en charge de la reconnaissance des adoptions n'étant par ailleurs pas les mêmes que celles en charge de la procédure d'adoption, ces cas peuvent passer inaperçus. Le droit international privé suisse suit le principe *favor recognitionis*²⁶⁰. Le seul garde-fou se situe au niveau de la violation de l'ordre public (qui peut se baser sur le fait que le bien de l'enfant n'a pas été correctement évalué). La jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet est assez peu fournie et, en partie, ancienne. Pour les autorités suisses en charge de la reconnaissance d'une telle adoption, il est très difficile d'estimer si l'intérêt supérieur de l'enfant a été correctement évalué dans son pays d'origine. Il apparaît qu'une reconnaissance quasi-automatique comme le prévoit l'art. 78 LDIP n'est plus adaptée de nos jours. Une révision de cette loi semble ainsi s'imposer afin de supprimer la nationalité des parents adoptifs comme critère de rattachement permettant la reconnaissance d'une adoption.

Certains Etats tiers se considèrent compétents pour mener à bien une procédure d'adoption pour leurs ressortissants, quand bien même ces derniers seraient domiciliés en Suisse (dès le début de la procédure)²⁶¹. Il arrive dès lors régulièrement que ces Etats prononcent une adoption (nationale ou internationale) en faveur de leurs ressortissants. Les autorités suisses sont par la suite sollicitées au moment de délivrer une autorisation d'entrée à l'enfant. L'art. 78 LDIP impose dans ces cas une reconnaissance de l'adoption quand bien même la CLaH93 et les dispositions légales suisses n'auraient pas été respectées, à moins que l'on constate une violation manifeste de l'ordre public²⁶². Certains parents adoptifs en ont conscience et utilisent cette voie délibérément, afin de conclure une procédure d'adoption plus rapidement ou à des conditions plus avantageuses (notamment en matière de limitation d'âge). Cette forme de tourisme des procédures d'adoption internationale est incompatible avec les principes de sécurisation des procédures consacrés par la CLaH93.

Une autre difficulté courante concerne le **déménagement en Suisse** de futurs parents adoptifs alors qu'ils ont démarré la procédure d'adoption dans leur ancien Etat de résidence. Il arrive régulièrement que les couples ne mettent pas à jour leur dossier dans le pays d'origine de l'enfant à adopter (nouveau lieu de résidence, nouveau travail, complément d'évaluation sociale et agrément de la part des autorités suisses) ni même n'informent les autorités centrales suisses de leur projet d'adoption en cours. Ces dernières se retrouvent alors confrontées à une demande de délivrance d'autorisation d'entrée en Suisse pour un enfant étranger

²⁵⁹ Pour un exemple, voir le tableau des frais établi par une agence américaine travaillant avec des candidats à l'adoption résidant en Suisse, http://www.foreverfamiliesthroughadoption.org/downloads/fee_agreement.pdf.

²⁶⁰ Principe selon lequel il convient, en l'absence de motifs de refus impérieux, de favoriser la reconnaissance d'une décision étrangère, afin d'éviter les rapports de droit boiteux; Message du 10 novembre 1982 concernant une loi fédérale sur le droit international privé (loi de DIP), FF 1983 I 255 316.

²⁶¹ Le domicile suisse est parfois connu des autorités locales, parfois tu par les parents adoptifs qui invoquent une résidence dans cet Etat.

²⁶² Cf. art. 25 à 27 LDIP.

alors que la proposition d'enfant a déjà été acceptée par les futurs parents adoptifs et par l'autorité centrale du pays de leur dernière résidence. Cette façon de faire va à l'encontre de la procédure prévue par la CLaH93 et est due tantôt au manque de connaissance des autorités locales dans le pays de la dernière résidence, tantôt à son ordre juridique²⁶³.

Les cas dans lesquels les procédures selon l'OAdo et la CLaH93 ont été contournées sont particulièrement délicats lorsque l'enfant se trouve déjà en Suisse, mettant les autorités (administratives et civiles) devant le **fait accompli**. L'enfant ayant été légalement adopté dans son pays d'origine, un retour vers ce dernier n'est guère envisageable. Il appartient alors aux autorités suisses d'évaluer s'il est dans l'intérêt de l'enfant de rester dans sa famille adoptive ou si un placement dans une autre famille devait s'imposer.

4.3.8 Pratiques illicites

Les pratiques illicites ont vu le jour probablement en même temps que les débuts de l'adoption internationale. Par définition, de telles pratiques vont demeurer cachées et il est la plupart du temps très difficile voire impossible pour les autorités suisses d'identifier un problème dans le processus d'adoption, que ce soit en matière financière (cf. supra 4.3.6), dans la collaboration avec l'intermédiaire, avec les autorités étrangères, avec les institutions d'enfant à l'étranger ou avec les autorités suisses. La CLaH93 a permis de mettre un cadre à la coopération interétatique et a instauré des garde-fous pour les procédures. Les documents sont vérifiés de manière rigoureuse à divers stades de la procédure. En outre, l'activité des intermédiaires est soumise à surveillance. Malgré tout, une sécurité totale ne peut exister et il demeure possible de nos jours de conclure une procédure d'adoption internationale entachée de composantes illicites²⁶⁴. Ceci est d'autant plus vrai que la découverte de telles pratiques repose en grande partie sur les informations que transmettent les parents adoptifs qui ont été confrontés à une irrégularité ou l'intermédiaire, seuls acteurs à suivre toutes les étapes de la procédure d'adoption et à se rendre dans les pays d'origine. Les personnes les plus à même de découvrir et dénoncer des pratiques illicites sont ainsi celles ayant le plus à y perdre. En effet, de futurs parents adoptifs qui constateraient des irrégularités, que ce soit dans la pratique des autorités suisses, des autorités étrangères ou de leur intermédiaire, et voudraient les dénoncer verraient probablement leur procédure d'adoption prendre fin avant d'avoir pu réaliser leur projet d'avoir un enfant. Pour mieux répondre à cette faiblesse inhérente du système, d'autres États ont mis en place des mécanismes de plainte, parfois anonyme. Une sensibilisation plus systématique des parents adoptifs à ce sujet ainsi qu'une procédure spécifique de suivi (par le biais d'un formulaire de retour d'expérience ou un entretien avec l'ACC) serait également souhaitable. .

De plus, comme souligné par le rapport du 22 décembre 2016 sur les adoptions illégales de la *Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, les adoptions indépendantes (cf. supra 4.3.4.1) devraient dans tous les cas être interdites²⁶⁵.

L'OFJ participe activement aux travaux du Groupe de travail de la Conférence de La Haye sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y

²⁶³ En Italie, par exemple, la loi prévoit que si les citoyens italiens résident dans un pays tiers depuis moins de 2 ans, ils doivent impérativement respecter les lois et procédures italiennes et doivent obtenir le certificat d'aptitude à l'adoption du tribunal du lieu de leur dernière résidence en Italie, voir www.commissioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/.

²⁶⁴ Par exemple si les documents authentiques présentés dans le dossier de l'enfant contiennent de fausses données, il n'est pas possible aux autorités suisses ni aux intermédiaires de s'en rendre compte.

²⁶⁵ Disponible sous <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>

remédier²⁶⁶. Divers outils sont en préparation, comme une procédure modèle et une checklist pour le traitement des dossiers, qui soutiendront les autorités dans leur travail et qu'il s'agira le moment venu d'adapter et d'intégrer aux procédures en Suisse. En effet, aucun outil ou procédure spécifique n'a pour l'instant été développé en Suisse à cet égard²⁶⁷.

4.4 Quelle place pour l'adoption internationale de nos jours?

Force est de constater que malgré des améliorations notables des législations et pratiques en la matière, des scandales similaires à celui du Sri Lanka dans les années 80 continuent d'apparaître régulièrement dans les médias²⁶⁸. Même avec des mécanismes efficaces de contrôle disponibles dans les pays d'accueil, le système atteint vite ses limites. En effet, dans la mesure où une grande partie de la procédure (et notamment des étapes cruciales comme la déclaration d'adoptabilité de l'enfant) se déroule à l'étranger, souvent dans des Etats où les structures étatiques sont faibles, la pauvreté endémique et le taux de corruption élevé, les pays d'accueil n'ont pas la possibilité d'assurer des contrôles donnant une garantie absolue. Le rapport du 22 décembre 2016 sur les adoptions illégales de la *Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants* illustre bien les divers problèmes et facteurs incitatifs contribuant à la perpétuation de pratiques illicites et en appelle à la responsabilité conjointe des pays d'origine et des pays d'accueil à s'attaquer aux problèmes systémiques²⁶⁹. Fortes de ce constat, des voix vont plus loin et réclament de mettre fin à l'adoption internationale, l'estimant dépassée et nocive pour les systèmes de protection de l'enfance des pays en voie de développement²⁷⁰. L'UNICEF, dans une prise de position officielle à ce sujet, appuie l'adoption internationale comme mesure de protection de l'enfant, pour autant qu'elle se déroule selon les normes et principes de la CLaH93²⁷¹. Chaque enfant en besoin de protection a ainsi droit à ce que la meilleure protection de remplacement soit trouvée pour sa situation individuelle, le cas échéant par le biais d'une adoption internationale²⁷².

Il convient par ailleurs de relever que l'arrêt total des adoptions internationales ne serait pas, en soi, la solution unique et définitive à tous les problèmes d'exploitation de l'enfance en détresse. En effet, la problématique du trafic d'enfants se retrouve par exemple dans l'exploitation des orphelinats à des fins lucratives²⁷³ ou du "volontourisme"²⁷⁴.

La définition d'une réelle politique de l'adoption internationale en Suisse permettrait d'appuyer toute réforme du système actuel sur des principes forts, afin de garantir des adoptions non seulement légales mais surtout éthiques selon les standards actuels (cf. liste de sources en annexe) et de préserver ainsi le bien de l'enfant. Une mise en place de quotas et une limitation des pays d'origine, par exemple, permettrait ainsi de réduire la pression sur ces pays,

²⁶⁶ Les informations sur les travaux de ce groupe sont disponibles sous <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>.

²⁶⁷ Il convient de noter qu'en cas de placement sans autorisation, l'art. 19 LF-CLaH prévoit les mesures à prendre par les autorités suisses (placement auprès d'une autre famille, voire retour dans le pays d'origine).

²⁶⁸ Ainsi notamment les cas du Guatemala (<https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise>; <https://www.courrierinternational.com/article/2013/10/31/enfants-raffes-enfants-adoptes>), du Népal (<https://www.courrierinternational.com/article/2009/03/10/trafic-d-enfants>; <https://www.youtube.com/watch?v=1B5QiFFxAu4>) ou plus récemment de l'Uganda (<https://www.reuters.com/article/us-uganda-adoptions/exclusive-fraud-and-deceit-at-the-heart-of-uganda-adoptions-to-united-states-idUSKBN0OD2NP20150528>; <https://www.aljazeera.com/programmes/faultlines/2018/10/adoption-baby-business-181009062851663.html>).

²⁶⁹ Disponible sous <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/IllegalAdoptions.aspx>

²⁷⁰ Ainsi le Conseil pour l'administration de la justice criminelle et de la protection de la jeunesse des Pays-Bas à l'intention du Ministère de la sécurité et justice, https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf

²⁷¹ <https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale>

²⁷² Voir à ce sujet la Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 24.02.2010, <https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=fr>.

²⁷³ <https://www.letemps.ch/opinions/enfants-nepal-ont-besoin-soutien-dorphelinats>

²⁷⁴ Le volontourisme est une forme de tourisme alternatif consistant à proposer ses services à des populations défavorisées au cours d'un séjour à l'étranger via les services d'une agence de voyage ; <https://www.rts.ch/info/monde/8342569-le-tourisme-dorphelinat-un-business-aux-lourdes-consequences.html>.

d'intensifier les collaborations et mieux contrôler les procédures, et de faciliter le travail des autorités suisses. Une piste serait ainsi de faire la différence entre trois catégories de pays d'origine. Tout d'abord les pays ayant ratifié la CLaH93²⁷⁵ ou dans lesquels un intermédiaire accrédité suisse est actif : une requête d'adoption pourrait y être déposée sans autre restriction. Ensuite les Etats non-conventionnés dans lesquels aucun intermédiaire suisse n'est actif et pour lesquels il conviendrait de requérir l'accord préalable²⁷⁶ de l'OFJ pour y déposer une demande d'adoption : ceci permettrait aux autorités suisses de clarifier les conditions d'une procédure d'adoption en amont tout en conservant une certaine flexibilité pour procéder, notamment, à des adoptions intrafamiliales ou des adoptions d'enfant inconnu en provenance du pays d'origine des futurs parents adoptifs. Enfin, les Etats dans lesquels il ne serait pas possible pour les candidats suisses de déposer une requête d'adoption, soit parce que l'Etat d'origine lui-même a prononcé un moratoire²⁷⁷, soit parce que la Suisse proscriit les adoptions dans ce pays sur la base d'une directive de l'OFJ²⁷⁸.

D'autres points essentiels doivent en outre être définis ou clarifiés en s'appuyant notamment sur les travaux de la Conférence de La Haye de droit international privé : la définition et l'application conséquente du principe de subsidiarité ; les questions financières (notamment en ce qui concerne les donations et contributions) ; les moyens à disposition pour lutter contre les pratiques illicites et le contournement de la CLaH93 ; ou encore le rôle des diverses autorités (fédérales et cantonales).

4.5 Conclusion et recommandations

L'adoption internationale a grandement évolué depuis ses débuts dans les années 60-70 jusqu'à aujourd'hui. Des traités multi- et bilatéraux ont été conclus par la Suisse, de nouvelles lois et ordonnances ont été adoptées, les procédures et les compétences définies, dans le but de mieux préserver le bien des enfants adoptés. L'adoption est clairement reconnue comme une mesure de protection de l'enfant qui s'insère dans le système général de protection de l'enfance. Malgré des améliorations indéniables, le système connaît des limites, aussi bien sur notre territoire, en raison notamment du fédéralisme, qu'à l'international, où les moyens d'action et de contrôle se trouvent très limités étant donné la souveraineté dont jouit chaque Etat. De plus, le paysage de l'adoption internationale a changé en raison de la forte baisse du nombre des adoptions ainsi que l'évolution des profils d'enfants en besoin d'adoption. Le présent rapport identifie les faiblesses du système actuel, qu'il conviendra d'examiner plus en détail afin d'y apporter des améliorations. Dans ce but, le DFJP sera chargé d'établir un groupe d'experts afin de procéder à une analyse en profondeur et de proposer des solutions, y compris par le biais de réformes législatives, notamment dans les domaines suivants :

- Définir la politique suisse en matière d'adoption internationale (cf. ch. 4.3.1 et 4.4 supra) et, en particulier, prendre position sur le système le plus à même de préserver l'intérêt de l'enfant;
- Optimiser l'organisation institutionnelle (répartition des tâches entre cantons et Confédération, centralisation), y compris la place des intermédiaires accrédités (cf. ch. 4.3.2 et 4.3.5 supra);

²⁷⁵ Au nombre de 102 au 30.09.2020, voir <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69>.

²⁷⁶ C'est la solution actuellement pratiquée par l'Australie, qui travaille avec un nombre limité (13) de pays partenaires mais permet dans certains cas spécifiques (par ex. adoption intrafamiliale) la collaboration avec d'autres pays, cf. les informations sur leur site internet <https://www.inter-countryadoption.gov.au/countries-and-considerations/apply/other-types-overseas/>.

²⁷⁷ Voir par ex. la position de la Chine <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/china.html> ou du Cambodge <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/kambodscha.html>.

²⁷⁸ Voir à ce sujet les directives de l'OFJ se rapportant à un pays <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

Rapport Po. Ruiz 17.4181

- Harmoniser le traitement des procédures hors convention avec les procédures menées en application de la CLaH93 (cf. ch. 4.3.4 supra);
- Réviser le chapitre de la loi sur le droit international privé consacré à l'adoption (cf. ch. 4.3.7 supra);
- Examiner les questions financières autour de l'adoption et intégrer les outils et recommandations élaborés au niveau international (cf. ch. 4.3.6 supra);
- Examiner les questions autour des pratiques illicites et intégrer les outils et recommandations élaborés au niveau international (cf. ch. 4.3.8 supra).

Suivant les conclusions des travaux du groupe de travail CCDJP/OFJ sur la recherche des origines, des changements législatifs pourraient également être étudiés dans ce domaine (cf. ch. 3.8 supra).

Dans tous les cas, il paraît essentiel que les travaux incluent les divers milieux touchés, y compris les personnes adoptées ainsi que les familles adoptives.

5 Résumé et perspectives

Il y a presque 40 ans éclatait dans tous les médias suisses le scandale des enfants victimes d'un trafic à l'adoption du Sri Lanka vers la Suisse. Ces enfants ont grandi, veulent savoir d'où ils viennent et connaître la vérité sur les allégations de l'époque. C'est dans ce contexte que le 16 mars 2018, le parlement a adopté le postulat 17.4181 Ruiz qui charge le Conseil fédéral de faire la lumière sur les adoptions illégales en Suisse dans les années 1980 d'enfants venant du Sri Lanka.

Sur plus de 250 pages, la recherche historique de la ZHAW détaille clairement que toutes les procédures d'adoption examinées ont été entachées à divers degrés d'irrégularités, à la fois au Sri Lanka et en Suisse. Le constat du Rapport ZHAW est sans appel: les autorités suisses étaient informées des problèmes mais n'ont pas pris les mesures nécessaires à les contrer, chaque autorité se retranchant derrière les limites de son champ de compétence. Dans la perspective actuelle, cette inaction semble difficile à comprendre. Comme le souligne le Rapport ZHAW, tout cela démontre qu'au fond, on cherchait des enfants pour des parents plutôt que des parents pour les enfants.

Aujourd'hui, le Conseil fédéral prend acte des conclusions du Rapport ZHAW, reconnaît les manquements des autorités suisses, fédérales et cantonales, et exprime ses regrets envers les personnes adoptées et leurs familles.

Le Rapport ZHAW souligne le besoin supplémentaire de recherches historiques, à la fois au niveau cantonal et fédéral. Le Conseil fédéral salue les divers projets de recherche en cours ou annoncés à ce sujet. Au niveau de la Confédération, une recherche complémentaire limitée à une analyse des archives fédérales sera mandatée afin de dresser un premier état des lieux de la situation concernant d'autres pays d'origine, ce qui permettra de faciliter des recherches supplémentaires par la communauté scientifique. En effet, les adoptions du Sri Lanka ne représentent qu'une petite partie des adoptions internationales des dernières décennies.

Le Conseil fédéral est conscient que pour les personnes touchées, les conséquences des manquements des autorités de l'époque continuent de marquer leurs vies. Le soutien à la recherche des origines prend ainsi une importance toute particulière. Au terme d'un état des

lieux de l'organisation et des prestations fournies par les différents acteurs, le présent rapport conclut que les besoins sont très importants, tant du point de vue des personnes concernées que de celui des autorités et des organismes privés. Il apparaît par conséquent urgent de développer ce secteur en Suisse. Les recherches d'origine au Sri Lanka démontrent les énormes difficultés auxquelles peuvent être confrontées les personnes adoptées: les démarches peuvent être longues, compliquées, coûteuses et psychologiquement éprouvantes, sans aucune garantie de succès. Ces difficultés sont exacerbées dans le cadre des recherches internationales, en particulier si le dossier est entaché d'irrégularités et contient de fausses informations. En l'absence de collaboration des parents adoptifs, des anciens intermédiaires ou des autorités étrangères, un grand nombre de recherches d'origine risque de ne jamais aboutir. Ces questions seront désormais approfondies dans le cadre d'un groupe de travail conjoint avec la CCDJP portant sur le thème de la recherche des origines et composé de représentants de la Confédération, des cantons, des personnes adoptées et des partenaires privés. Ce groupe devra approfondir la question du soutien des personnes concernées et formuler des propositions concrètes d'amélioration rapide et ciblée.

Bien que la situation ait heureusement évolué depuis les années 80, le rapport met en lumière les faiblesses actuelles du système et préconise la définition d'une véritable politique de l'adoption internationale en Suisse. Le rapport propose quelques pistes de solution : optimisation de l'organisation institutionnelle, restriction du nombre de pays d'origine, mise en œuvre conséquente des diverses recommandations internationales concernant les questions financières et la lutte contre les pratiques illicites de manière plus large, ou encore révision du chapitre de la LDIP. Afin de renforcer la protection des enfants dans ce domaine, le DJFP est chargé d'établir un groupe d'experts, qui sera chargé de procéder à une analyse en profondeur du système suisse et de proposer des solutions, y compris par le biais de réformes législatives, afin d'assurer que le bien de l'enfant soit au cœur des procédures d'adoptions internationales et de s'assurer que les événements de l'époque ne se répètent pas.

6 Annexe

Standards internationaux et sources choisies en matière d'adoption internationale

1. Conférence de La Haye de droit international privé

- Guide de bonnes pratiques 1 sur la mise en œuvre de la convention <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>
- Guide de bonnes pratiques 2 sur les organismes agréés <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504>
- Note sur les aspects financiers de l'adoption internationale https://as-sets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf
- Nombreux autres documents de divers groupes de travail, commissions spéciales etc. disponibles sous <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/>

2. Organisation des Nations Unies

- [Rapport](#) du 22.12.2016 sur les adoptions illégales de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, avec recommandations : <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>
- UNICEF : The best interests of the child in Intercountry adoption <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>
- Position générale d'UNICEF sur les adoptions <https://www.unicef.org/media/intercountry-adoption>
- [Recommandations](#) du 26.02.2015 du Comité des droits de l'enfant à la Suisse
- [Recommandations](#) du 18.11.2019 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

3. Organisations non-gouvernementales

- Rapport de Nigel Cantwell "The sale of children and illegal adoption" <https://defence-forchildren.org/fr/new-report-sale-children-illegal-adoption-nigel-cantwell/>
- Diverses publications du Service social international (SSI) <https://www.iss-ssi.org/index.php/fr/ressources/publications-ssi?layout=edit&id=306> :
 - Manifeste pour une éthique de l'adoption internationale
 - Vers une plus grande compétence: Apprendre des échecs de l'adoption
 - Faire face aux adoptions illégales : un manuel professionnel
 - Les zones grises de l'adoption internationale : https://as-sets.hcch.net/upload/wop/adop2010_info6f.pdf

Rapport Po. Ruiz 17.4181

- Terre des Hommes : L'adoption à quel prix? https://resourcecentre.savethechil-dren.net/node/1650/pdf/5173_0.pdf

4. Autres

- Rapport du 02.11.2016 Conseil pour l'administration de la justice criminelle et de la protection de la jeunesse des Pays-Bas à l'intention du Ministère de la sécurité et justice https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf
- Prof. David Smolin, Abduction, sale and traffic in children in the context of intercountry adoption <https://www.hcch.net/upload/wop/adop2010id01f.pdf>
- Dr. Benyam D. Mezmur, "The Sins of the 'Saviours' " : Child Trafficking in the context of intercountry adoption in Africa <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf>
- Conseil de l'Europe : Adoption and children – a human rights perspective <https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-com-missio/16806dac00>

7 Liste des abréviations

AACA	Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption
ACC	Autorité centrale cantonale
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
BGA	Bureau genevois d'adoption
CC	Code civil suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDE	Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant
CLACA	Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption
CLaH93	Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale
CLaH96	Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Code pénal suisse
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)
LDIP	Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé
LF-CLaH	Loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale
OAdo	Ordonnance du 29 juin 2011 sur l'adoption
Oaiad	Ordonnance du 28 mars 1973 sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption
OFE	Office fédéral des étrangers (de 1980 à 2003)
OFEC	Office fédéral de l'état civil
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEE	Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
PACH	Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
PNR	Programme national de recherches
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SSI	Service social international
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ZHAW	Haute école zurichoise spécialisée en sciences appliquées



Berna, 11 dicembre 2020

Adozioni illegali di minori provenienti dallo Sri Lanka: analisi storica, ricerca delle origini, prospettive

Rapporto del Consiglio federale in
adempimento del postulato 17.4181 Ruiz
Rebecca del 14.12.2017



Indice

1	Situazione iniziale.....	6
1.1	Gli scandali del passato.....	6
1.2	Il postulato 17.4181.....	6
1.2.1	Testo del postulato e trattamento.....	6
1.2.2	Gruppo di accompagnamento.....	7
1.3	Metodologia e struttura del rapporto.....	8
2	Analisi storica.....	8
2.1	Introduzione.....	8
2.2	Il rapporto ZHAW.....	9
2.2.1	Mandato.....	9
2.2.2	Pubblicazione.....	9
2.2.3	Riassunto e conclusioni del rapporto ZHAW.....	9
2.2.3.1	Statistiche.....	9
2.2.3.2	Il quadro giuridico in Svizzera.....	10
2.2.3.3	Il quadro giuridico in Sri Lanka.....	12
2.2.3.4	Il ruolo delle autorità cantonali.....	12
2.2.3.5	Il ruolo delle autorità federali.....	13
2.2.3.6	Il ruolo degli intermediari.....	14
2.2.3.7	Le allegazioni di pratiche illecite e la reazione delle autorità svizzere.....	15
2.2.3.8	Conclusioni del rapporto ZHAW.....	16
2.3	Reazione e parere di Back to the Roots.....	17
2.4	Reazione e parere dei Cantoni.....	18
2.5	Necessità di ricerche storiche e prospettive.....	19
2.6	Altre questioni giuridiche attuali.....	19
2.6.1	Accesso ai documenti e ricerca delle origini.....	19
2.6.2	Conseguenze penali.....	20
2.6.3	Prestazioni della LAV.....	21
2.6.4	Validità dell'adozione.....	21
2.7	Conclusioni e raccomandazioni.....	22
2.7.1	Posizione del Consiglio federale.....	22
2.7.2	Raccomandazioni e prospettive.....	22
3	Ricerca delle origini.....	23
3.1	Introduzione.....	23
3.2	Quadro giuridico.....	23
3.3	Struttura organizzativa.....	24
3.3.1	Confederazione.....	24
3.3.2	Cantoni.....	25
3.3.3	Organizzazioni private.....	25
3.3.4	Statistiche.....	25
3.4	Prestazioni offerte dalle autorità nel campo della ricerca delle origini.....	26
3.4.1	In generale.....	26
3.4.2	Nell'ambito delle adozioni internazionali.....	28
3.4.3	Nell'ambito delle adozioni dallo Sri Lanka.....	28

3.4.4	Scambio di esperienze pratiche.....	29
3.5	Il ruolo delle organizzazioni private.....	30
3.5.1	I servizi di ricerca.....	30
3.5.1.1	In generale	30
3.5.1.2	Prestazioni	30
3.5.1.3	Contatti iniziali	30
3.5.1.4	La ricerca delle origini nelle adozioni internazionali	31
3.5.1.5	La ricerca delle origini delle persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta.....	31
3.5.2	Gli intermediari	32
3.5.3	Espace A.....	32
3.5.4	Back to the Roots	32
3.6	Costi.....	33
3.6.1	Autorità.....	33
3.6.1	Servizi di ricerca	34
3.6.2	Altre organizzazioni private	34
3.7	Problemi individuati e soluzioni auspiccate.....	35
3.7.1	Dai Cantoni	35
3.7.2	Dalle organizzazioni private.....	36
3.7.3	Da Back to the Roots	37
3.7.4	Dalle autorità internazionali	37
3.8	Conclusioni e prospettive	38
4	L'adozione internazionale ai giorni nostri.....	39
4.1	Introduzione e metodologia	39
4.2	Evoluzione dell'adozione internazionale a partire dagli anni Ottanta	39
4.2.1	Statistiche.....	39
4.2.2	Legislazione internazionale – fonti principali.....	40
4.2.2.1	Convenzione sui diritti del fanciullo.....	40
4.2.2.2	Convenzione dell'Aia del 1993	41
4.2.3	Legislazione nazionale	42
4.2.3.1	Codice civile	42
4.2.3.2	Ordinanze federali	42
4.2.3.3	Legge federale di attuazione della CAA.....	42
4.2.3.4	Legge federale sul diritto internazionale privato.....	43
4.3	Analisi della prassi attuale e della legislazione svizzera in vigore	43
4.3.1	Introduzione	43
4.3.2	Organizzazione e funzioni delle autorità	44
4.3.2.1	Ruolo dei Cantoni.....	44
4.3.2.2	Ruolo della Confederazione	44
4.3.2.3	Vantaggi e difficoltà	45
4.3.3	Analisi critica della procedura secondo la Convenzione dell'Aia	46
4.3.3.1	Introduzione	46
4.3.3.2	Fase di valutazione e consenso	46

4.3.3.3	Fase di proposta del minore e <i>matching</i>	47
4.3.3.4	Fase dell'adozione e fase successiva.....	49
4.3.4	Procedure con gli Stati non aderenti alla CAA	50
4.3.4.1	Fase di valutazione e idoneità	50
4.3.4.2	Fase di proposta del minore e <i>matching</i>	51
4.3.4.3	Fase dell'adozione e fase successiva.....	51
4.3.5	Intermediari privati.....	52
4.3.5.1	Ruolo.....	52
4.3.5.2	Autorizzazione e vigilanza	53
4.3.5.3	Difficoltà e sfide	54
4.3.6	Questioni finanziarie.....	55
4.3.7	Elusione della CAA e dell'OAdoz.....	57
4.3.8	Pratiche illecite	58
4.4	Che ruolo ha oggi l'adozione internazionale?	59
4.5	Conclusioni e raccomandazioni	60
5	Sintesi e prospettive.....	61
6	Allegato	63
7	Elenco delle abbreviazioni	65

Compendio

Il presente rapporto è stato redatto in risposta al postulato 17.4181, depositato il 14 dicembre 2017 dalla consigliera nazionale Rebecca Ruiz. Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare, insieme ai Cantoni, le pratiche degli uffici di collocamento in vista d'adozione privati, nonché delle autorità cantonali e federali, riguardo alle adozioni di minori provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta e di fare luce sulle allegazioni di pratiche illecite, sulle informazioni che erano in possesso delle autorità e sulle misure adottate all'epoca. Inoltre, il postulato chiede di esaminare gli sforzi profusi e i mezzi disponibili oggi per sostenere gli adottati nella ricerca delle loro origini. Infine, il Consiglio federale è stato incaricato di analizzare il quadro legislativo attuale relativo alle procedure di adozione internazionali e di formulare raccomandazioni sulle pratiche e sulla legislazione attuale e futura. Il rapporto si concentra quindi su queste tre aree: analisi storica, ricerca delle origini, analisi del quadro legislativo attuale.

Per quanto riguarda l'analisi storica, la Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW) è stata incaricata di esaminare le pratiche di adozione in Svizzera di minori srilankesi tra il 1973 e il 1997. Basandosi sui documenti dei numerosi archivi consultati, il rapporto ZHAW, pubblicato il 27 febbraio 2020, spiega nel dettaglio che tutte le procedure di adozione esaminate erano contraddistinte da diversi gradi di irregolarità, sia in Sri Lanka sia in Svizzera. Le autorità svizzere ne erano a conoscenza, ma non hanno adottato le misure necessarie per risolvere la situazione. Nessuna autorità lo considerava infatti di propria competenza. Dal punto di vista odierno, non è facile comprendere il mancato intervento delle autorità. Come sottolineato nel rapporto ZHAW, ciò dimostra che si cercavano più che altro dei bambini per i genitori e non dei genitori per i bambini. Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni del rapporto ZHAW, riconosce le mancanze delle autorità svizzere, sia federali che cantonali, ed esprime il proprio rammarico agli adottati e alle loro famiglie. Il Consiglio federale accoglie con favore i vari progetti di ricerca in corso, o in programma, volti ad approfondire l'analisi storica. La Confederazione commissionerà ulteriori ricerche, limitate a un'analisi degli archivi federali, al fine di tracciare un primo bilancio della situazione relativa agli altri Paesi d'origine e facilitare le future ricerche condotte dalla comunità scientifica.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le passate mancanze delle autorità continuano ad avere ripercussioni sulla vita delle persone direttamente interessate. Sostenere la ricerca delle origini è quindi molto importante. Sulla base dei risultati di una consultazione delle autorità cantonali competenti, dei servizi di ricerca, degli uffici di collocamento in vista di adozione e delle associazioni coinvolte, il rapporto offre una panoramica della struttura organizzativa e dei servizi forniti dai diversi attori per sostenere le persone nella ricerca delle loro origini, in particolare in Sri Lanka, e ne indica gli aspetti problematici e i limiti. Questi elementi saranno esaminati in modo più approfondito da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, delle persone adottate e dei partner privati.

Nell'ultima parte del rapporto si analizza la situazione attuale in merito al tema delle adozioni internazionali in Svizzera. Sebbene la situazione sia migliorata rispetto agli anni Ottanta, il rapporto affronta in modo critico i temi della struttura organizzativa, delle competenze e delle procedure per far emergere eventuali falle. Infine, si esaminano la questione finanziaria, il tema della lotta contro le pratiche illecite e del ruolo degli uffici di collocamento in vista di adozione anche dal punto di vista delle difficoltà e dei possibili miglioramenti da apportare. Per tutelare maggiormente i bambini nel settore delle adozioni, il Dipartimento federale di giustizia e polizia è incaricato di istituire un gruppo di esperti, che dovrà analizzare in modo approfondito il sistema svizzero e proporre soluzioni, anche attraverso riforme legislative. Ciò che è accaduto in passato non deve ripetersi.

1 Situazione iniziale

1.1 Gli scandali del passato

Nel settembre 2017, il programma neerlandese di giornalismo d'inchiesta «Zembla» ha pubblicato un reportage¹ che, grazie alle testimonianze di adottati alla ricerca delle loro origini, ha portato alla luce diverse irregolarità nelle procedure di adozione internazionali di bambini provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta: documenti falsi nei fascicoli, donne ingaggiate per fingere di essere le madri biologiche e dare il consenso all'adozione davanti a un giudice in cambio di qualche dollaro, traffico di minori, corruzione e *baby farm*. Diversi media svizzeri hanno affrontato il tema e hanno condotto le loro indagini². Già negli anni Ottanta, i media svizzeri avevano rivelato l'esistenza di possibili pratiche illecite nelle procedure di adozione di minori provenienti dallo Sri Lanka, affermando che le autorità svizzere dovevano esserne a conoscenza. Poco dopo la pubblicazione di questi reportage, la consigliera nazionale Rebecca Ana Ruiz ha presentato al Parlamento il postulato 17.4181.

1.2 Il postulato 17.4181

1.2.1 Testo del postulato e trattamento

Il postulato 17.4181 Ruiz Rebecca «Fare luce sulle adozioni illegali dalla Svizzera di bambini provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta» è stato depositato il 14 dicembre 2017. Il suo tenore è il seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di esaminare, in collaborazione con i Cantoni, le pratiche degli intermediari privati nonché delle autorità cantonali e federali concernenti le adozioni di bambini provenienti dallo Sri Lanka negli anni Ottanta. Stilerà un rapporto che faccia luce sulle allegazioni di pratiche illecite, sulle informazioni in possesso delle autorità e sulle misure adottate all'epoca. Il rapporto indicherà pure gli sforzi profusi e i mezzi a disposizione per sostenere le persone interessate nella ricerca delle loro origini. Infine, il rapporto analizzerà il quadro normativo attuale relativo alle procedure internazionali di adozione e formulerà raccomandazioni sulle pratiche e sul quadro legislativo attuale e futuro.»

Il postulato reca la seguente motivazione:

«Negli anni Ottanta, 11 000 bambini srilankesi sono stati adottati da genitori europei, di cui oltre 700 in Svizzera. Vari servizi giornalistici recenti hanno rivelato diverse pratiche illecite in uso all'epoca: alcuni bambini sarebbero infatti stati rapiti o venduti, in particolare nel quadro di un sistema denominato "fattorie di bambini". Questo scandalo non ha risparmiato neanche il nostro Paese e questo per via della presunta complicità di alcune agenzie di adozione svizzere. Oggi il governo dello Sri Lanka riconosce i fatti. Questi bambini adottati, ora adulti, hanno il diritto di apprendere la verità sulle loro origini in virtù della Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 8) e del Codice civile svizzero (art. 268c). Le autorità, in Svizzera e nello Sri Lanka, devono quindi fornire il sostegno necessario. Negli anni Ottanta, le procedure di adozione e la vigilanza sulle agenzie svizzere attive nel settore erano di competenza dei Cantoni. In Svizzera, la Convenzione dell'Aia del 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale è entrata in vigore nel 2003. Essa disciplina le condizioni di adozione per garantire che non vi siano traffico, rapimenti o vendita di bambini. A quasi 15 anni dalla sua

¹ Disponibile su Internet (<https://www.youtube.com/watch?v=YSsbRcobbUA>, con sottotitoli in inglese).

² In particolare: articolo della *Neue Zürcher Zeitung* del 21 settembre 2017 (<https://www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672>); telegiornale della RTS del 24 novembre 2017; puntata di *Temps présent* del 4 ottobre 2018 «Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse» (<https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html>); puntata di *Temps présent* del 19 settembre 2019 «Trafic de bébés volés, l'heure des comptes» (<https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/10613163-traffic-de-bebes-voles-l-heure-des-comptes.html#10669672>); sul sito dell'associazione Back to the Roots è disponibile un elenco delle notizie diffuse dai media: <https://backtotheroots.net/medias/medienberichte/?lang=fr>.

entrata in vigore, sembra opportuno analizzare l'attuale prassi delle autorità svizzere in materia di adozioni internazionali per valutare se la legislazione vigente è sufficiente a impedire l'attuazione di pratiche illecite in questo ambito, comprese quelle relative alla vigilanza sugli intermediari privati.»

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato il 14 febbraio 2018 pronunciando il parere seguente:

«Dal 1° gennaio 2003, data d'entrata in vigore della Convenzione dell'Aia del 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (RS 0.211.221.311), l'Ufficio federale di giustizia (UFG) è l'Autorità centrale federale designata dalla Svizzera in virtù di questa convenzione. Da allora l'UFG è pure responsabile dell'accreditamento e della vigilanza sugli intermediari privati nel settore dell'adozione e svolge una funzione generale di consulenza e coordinamento in materia. Fino al 31 dicembre 2002, il settore delle adozioni internazionali, compresi l'accreditamento e la vigilanza, era interamente di competenza esclusiva delle autorità cantonali. Attualmente i Cantoni restano competenti per la procedura vera e propria di adozione nonché per la ricerca delle origini (art. 268c CC). Vista la complessità del dossier e in ragione della funzione coordinativa delle autorità federali, il Consiglio federale ritiene tuttavia opportuno accogliere il postulato sottolineando la necessità della cooperazione dei Cantoni.»

Il Consiglio nazionale ha accolto il postulato il 16 marzo 2018. Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il mandato del Parlamento.

1.2.2 Gruppo di accompagnamento

Per garantire un'analisi ad ampio spettro, è stato istituito un gruppo di accompagnamento che ha seguito e appoggiato il lavoro della Confederazione. Il gruppo è costituito sia da rappresentanti dell'UFG sia dalle persone seguenti:

- Ursula Berset, membro dell'associazione Back to the Roots;
- Barbara Gysi, consigliera nazionale;
- Alain Hofer, segretario generale aggiunto della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP);
- Denise Hug, responsabile per le adozioni dell'Ufficio cantonale dei minorenni, Berna / presidente dell'Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione (AACA);
- Sarah Ramani Ineichen, presidente dell'associazione Back to the Roots;
- Sonia Marconato Stöcklin, assistente legale presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM);
- Christian Nanchen, capo del Servizio affari giovanili, Vallese / membro della Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione (CLACA);
- Veronika Neruda, responsabile del settore Famiglie e società della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS);
- Diana Wider, segretaria generale della Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA);
- François Wisard, collaboratore scientifico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Il gruppo di accompagnamento è stato incaricato di approvare il mandato affidato alla Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo (ZHAW³, cfr. n. 2.1) per garantire che tutti gli elementi rilevanti fossero esaminati in modo soddisfacente. Successivamente ha seguito i lavori

³ <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/>

sulla ricerca storica ed è stato invitato a esprimere eventuali osservazioni prima della pubblicazione del rapporto ZHAW nel rispetto dell'indipendenza scientifica delle autrici del rapporto storico. La ZHAW era libera di decidere se tenere conto o meno delle osservazioni.

Il gruppo di accompagnamento si è infine espresso sulla struttura del presente rapporto e ha contribuito a far sì che in esso fossero trattati tutti gli aspetti importanti di questo tema.

1.3 Metodologia e struttura del rapporto

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di dare seguito al postulato. Il DFGP ha conferito questo incarico all'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Il rapporto è diviso in tre sezioni e riprende la struttura del postulato. La prima sezione è dedicata alla ricerca e all'analisi storica, la seconda è incentrata sulle possibilità esistenti a sostegno delle persone che sono alla ricerca delle proprie origini, mentre la terza si concentra sull'analisi del quadro legislativo relativo alle adozioni internazionali e sull'elaborazione di raccomandazioni per migliorarlo in futuro. La metodologia utilizzata in ogni sezione del rapporto sarà descritta nel capitolo corrispondente.

2 Analisi storica

2.1 Introduzione

L'UFG, incaricato di redigere il rapporto del Consiglio federale, ha affidato il compito di effettuare le ricerche e l'analisi storica alla ZHAW (dipartimento lavoro sociale), al fine di garantire l'indipendenza e la professionalità del lavoro di ricerca. Sebbene il titolo del postulato Ruiz 17.4181 si riferisca agli anni Ottanta, si è deciso di estendere il periodo da prendere in esame dal 1973, anno in cui è entrato in vigore il nuovo diritto in materia di adozione, al 1997, anno della morte di Alice Honegger, responsabile del principale servizio di collocamento svizzero con lo Sri Lanka.

Fino al 2003, anno in cui per la Svizzera è entrata in vigore la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (CAA)⁴, le procedure di adozione, così come l'autorizzazione degli uffici privati di collocamento in vista d'adozione (di seguito anche intermediari) e la vigilanza sul loro operato, erano di competenza dei Cantoni. Le autorità federali erano coinvolte nel rilascio del visto d'entrata per l'adottando attraverso l'ambasciata svizzera in Sri Lanka. Il fatto che gli archivi siano sparsi in vari luoghi a livello federale, cantonale e comunale rende più difficile trovare i documenti necessari per effettuare un'analisi storica. Alcuni documenti sono addirittura conservati negli archivi di (ex) intermediari privati. Inoltre, ad oggi esistono pochi studi storici sulle adozioni nazionali e internazionali. Per questo motivo la ZHAW ha concentrato le ricerche sugli archivi federali e ha analizzato le pratiche di tre Cantoni (Berna, Ginevra e San Gallo).

Questo capitolo riassume i punti principali del rapporto ZHAW. Per un'analisi più dettagliata si rimanda al rapporto completo⁵.

⁴ RS 0.211.221.311

⁵ SABINE BITTER/ANNIKA BANGERTER/NADJA RAMSAUER, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973-1997 - Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 174181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz, gennaio 2020, DOI 10.21256/zhaw-2382; il rapporto è disponibile sul sito Internet dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

2.2 Il rapporto ZHAW

2.2.1 Mandato

La ZHAW è stata incaricata in particolare di:

- chiarire il quadro legislativo in vigore e la sua evoluzione dal 1973, sia per le procedure di adozione sia per l'autorizzazione degli intermediari privati e la vigilanza sul loro operato;
- fornire, per quanto possibile, dati statistici sul numero e sul profilo dei minori adottati in Svizzera provenienti dallo Sri Lanka;
- descrivere come si sono svolte le procedure di adozione indicando il ruolo e la prassi delle autorità comunali, cantonali e federali, nonché degli intermediari;
- indicare il numero degli intermediari autorizzati per lo Sri Lanka nel periodo preso in esame, il modo in cui i Cantoni vigilavano sul loro operato, il numero di minori collocati attraverso di loro, eventuali reclami per irregolarità nei loro confronti, la presenza di accordi di cooperazione con istituzioni o privati in Sri Lanka e l'esistenza di eventuali sussidi cantonali;
- stabilire i costi di una procedura di adozione nel periodo preso in esame, sia in Svizzera sia in Sri Lanka, con e senza intermediario svizzero autorizzato;
- stabilire a quando risalgono le prime allegazioni di irregolarità nelle procedure, a chi sono state comunicate, come hanno reagito le autorità coinvolte e perché queste rivelazioni non hanno portato a un blocco immediato delle adozioni dallo Sri Lanka;
- determinare quali pratiche sono state denunciate all'epoca e chi era coinvolto;
- fare luce sullo statuto dei minori collocati in via di adozione in Svizzera, la cui procedura di adozione non è però mai stata completata;
- analizzare in modo critico la reazione delle autorità svizzere allo scandalo.

2.2.2 Pubblicazione

Nel gennaio 2020 la ZHAW ha pubblicato il suo rapporto finale (di seguito rapporto ZHAW) in lingua tedesca. Vista la lunghezza del rapporto, che consta più di 250 pagine, la ZHAW ha redatto anche un riassunto che è stato tradotto in italiano, francese e inglese. Parallelamente alla pubblicazione del rapporto da parte dell'UFG il 27 febbraio 2020⁶, ha avuto luogo un incontro informativo, in cui sono stati presentati i risultati e si è risposto alle domande dei giornalisti. L'UFG, sostenuto dal gruppo di accompagnamento, ha deciso di pubblicare subito il rapporto ZHAW, senza attendere il rapporto completo del Consiglio federale, per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla prassi svizzera in materia di adozione e per far sì che questa questione fosse affrontata nei Cantoni. La pubblicazione del rapporto ha avuto un'ampia copertura mediatica con diverse testimonianze di adottati⁷.

2.2.3 Riassunto e conclusioni del rapporto ZHAW

2.2.3.1 Statistiche

Il rapporto ZHAW contiene dati statistici sulle autorizzazioni d'entrata rilasciate a minori stranieri collocati in vista di adozione in Svizzera, o collocati per altri motivi, e sulle adozioni di minori srilankesi pronunciate in Svizzera⁸. Le due statistiche, una delle autorità competenti in

⁶ Il rapporto ZHAW (in tedesco), il riassunto (in italiano, francese e inglese) e la relativa documentazione, compresi i comunicati stampa dei Cantoni di San Gallo, Berna, Ginevra e Soletta, della CDDGP e dell'associazione Back to the Roots, sono disponibili sul sito dell'UFG al seguente link: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

⁷ Sul sito dell'associazione Back to the Roots è disponibile un elenco delle notizie diffuse dai media: <https://backtotheroots.net/medias/medien-berichte/?lang=fr>.

⁸ Rapporto ZHAW, capitolo 2.2, pag. 19 segg. e allegati.

materia di migrazione e l'altra delle autorità competenti in materia di adozione, non possono tuttavia essere messe a confronto poiché, secondo la legislazione vigente all'epoca, un'adozione poteva essere pronunciata in Svizzera solo dopo due anni di collocamento presso la famiglia adottiva. Tra il 1973 e il 1997 sono state rilasciate 950 autorizzazioni d'entrata, la maggior parte tra il 1980 e il 1986 (749). Per dare un'idea, tra il 1970 e il 1999 sono state rilasciate 14 408 autorizzazioni d'entrata a minori stranieri collocati in vista di adozione, o collocati per altri motivi, considerando tutti i Paesi d'origine.

I dati mostrano che tra il 1979⁹ e il 1997 sono state pronunciate 881 adozioni in Svizzera, soprattutto nei Cantoni di Zurigo (201), San Gallo (85), Argovia (78), Vaud (72) e Berna (66).

2.2.3.2 Il quadro giuridico in Svizzera

Il rapporto ZHAW illustra il contesto e il quadro giuridico dell'epoca. In linea generale, le adozioni internazionali hanno cominciato ad aumentare a partire dalla metà degli anni Settanta. Nello stesso periodo, si è assistito a una diminuzione delle adozioni nazionali dovuta al miglioramento dello statuto giuridico e all'accettazione nella società delle madri nubili e dei loro figli in Svizzera¹⁰. Le nuove disposizioni di legge in materia di filiazione, entrate in vigore nel 1978, hanno infatti portato a un miglioramento dello statuto giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio¹¹.

La **revisione del diritto dell'adozione del 1973** ha messo al centro la tutela dei minori adottati introducendo l'adozione piena, secondo cui i figli adottati acquisiscono lo stesso statuto giuridico dei figli biologici dei genitori adottivi. I bambini collocati in vista di adozione, cui però non è mai stata concessa l'adozione, avevano uno statuto precario poiché non potevano acquisire la cittadinanza svizzera¹². L'adozione piena scioglie i legami di filiazione anteriori. Con essa è stato introdotto il rispetto del segreto dell'adozione. Il diritto di conoscere le proprie origini è stato riconosciuto molto dopo dalla giurisprudenza ed è stato ripreso dal diritto svizzero nel 2003¹³.

Le **condizioni generali per le adozioni**¹⁴ erano disciplinate dagli articoli 264 e seguenti del Codice civile (CC)¹⁵. Per l'adozione congiunta, i coniugi dovevano essere spostati da almeno cinque anni o avere entrambi almeno 35 anni. Una persona non coniugata doveva avere almeno 35 anni. I genitori biologici dovevano dare il consenso all'adozione entro sei settimane dalla nascita del figlio. Si poteva prescindere dal consenso di un genitore se questi era sconosciuto, incapace di discernimento, assente da lungo tempo con ignota dimora o non si era curato seriamente del figlio. Infine, l'adozione poteva essere pronunciata solo due anni dopo il collocamento presso gli aspiranti all'adozione e solo dopo un'istruttoria sulle circostanze essenziali (tra cui la personalità e la salute degli aspiranti all'adozione e dell'adottando, l'idoneità degli aspiranti all'adozione, la loro situazione economica e il decorso del rapporto d'assistenza).

⁹ I dati sono disponibili solo a partire dal 1979; cfr. rapporto ZHAW, pag. 23.

¹⁰ Rapporto ZHAW, pag. 16 seg.

¹¹ Rapporto ZHAW, pag. 30

¹² Rapporto ZHAW, pag. 30 seg.

¹³ Rapporto ZHAW, pag. 26; cfr. anche SANDRO KÖRBER/HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, pag. 1 segg.

¹⁴ Rapporto ZHAW, pag. 27

¹⁵ RS 210

L'ordinanza del 19 ottobre 1977¹⁶ sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin) ha specificato la **procedura da seguire** e introdotto l'obbligo di valutazione dell'idoneità dei futuri genitori adottivi prima del collocamento dell'adottando e l'obbligo di autorizzazione per accogliere un determinato adottando, vale a dire identificabile¹⁷. I futuri genitori adottivi dovevano presentare una dichiarazione scritta del rappresentante legale sullo scopo del collocamento del minore in Svizzera e il consenso dei genitori biologici. Dovevano inoltre impegnarsi a provvedere al mantenimento del minore. Alla luce dei problemi e degli abusi denunciati nelle adozioni internazionali, è stato necessario adottare regole più severe. Così, nel 1989, la revisione dell'OAMin prevedeva che i futuri genitori adottivi dovessero presentare un rapporto sulla vita del figlio adottato, indicare il suo Paese d'origine e l'intermediario, nonché presentare una dichiarazione scritta dell'autorità competente del Paese d'origine del figlio adottato che certificasse che quest'ultimo poteva essere affidato a genitori in Svizzera. Tuttavia, l'ordinanza rivista stabiliva che l'autorizzazione all'accoglimento potesse essere rilasciata anche in via provvisoria, senza che fosse necessario conoscere in anticipo l'identità del minore. I dati sull'adottando dovevano essere presentati al più tardi al momento della richiesta per il visto all'ambasciata, che doveva verificare i vari documenti relativi al bambino (identità, consensi, stato di salute)¹⁸.

L'**attività degli intermediari** per l'adozione è stata sottoposta ad autorizzazione e vigilanza dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza del 28 marzo 1973¹⁹ sul collocamento in vista d'adozione (OCAdo). Il testo, rivisto una prima volta il 19 ottobre 1977, prevedeva che chiunque facesse arrivare minori stranieri in Svizzera per darli in adozione necessitava di un'autorizzazione speciale, doveva dimostrare di conoscere aspetti specifici della cultura, della società e del diritto in materia di adozione del Paese d'origine del minore e impegnarsi a rispettare il diritto internazionale. Inoltre, l'ordinanza precisava che il collocamento del bambino poteva avvenire soltanto dopo aver ottenuto il consenso da parte dei genitori biologici e aver verificato l'idoneità dei futuri genitori adottivi. Secondo l'ordinanza, gli intermediari avevano diritto soltanto a un adeguato compenso per il lavoro svolto e i genitori biologici non potevano essere retribuiti. L'autorità di vigilanza, che fino al 2003 era un'autorità cantonale, poteva revocare l'autorizzazione a un intermediario se non rispettava questi criteri. Nel caso in cui l'autorità riscontrasse un'infrazione, lo doveva comunicare al DFGP, il quale, a sua volta, doveva informare le autorità di vigilanza degli altri Cantoni. Inoltre, il DFGP aveva il diritto di fare ricorso contro le decisioni dei Cantoni. Con la revisione dell'OCAdo nel 1989, veniva inoltre richiesta un'autorizzazione specifica per ogni Paese con cui l'intermediario intendeva collaborare.

Il 1° gennaio 1989 è entrata in vigore la legge federale del 18 dicembre 1987²⁰ sul **diritto internazionale privato** (LDIP) i cui articoli 75-78 riguardano l'adozione. In generale, l'adozione di un minore da parte di una persona domiciliata in Svizzera doveva essere pronunciata in Svizzera nel rispetto del diritto elvetico e poteva pertanto essere concessa solo dopo due anni di collocamento presso la futura famiglia adottiva. Le adozioni pronunciate invece nel Paese

¹⁶ RS 211.222.338; in seguito alla revisione entrata in vigore il 1° gennaio 2013, l'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione è diventata l'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione. Prima del 19 ottobre 1977, l'accoglimento di minori (in vista o meno dell'adozione) e la relativa vigilanza non erano disciplinati dal diritto svizzero.

¹⁷ Rapporto ZHAW, pag. 31

¹⁸ Rapporto ZHAW, pag. 35 seg.

¹⁹ RU 1973 628; oggi ordinanza sull'adozione (OAdoz; RS 211.221.36).

²⁰ RS 291

d'origine del minore erano riconosciute in Svizzera solo se i genitori adottivi avevano il domicilio in quel Paese o la nazionalità dello stesso. La LDIP ha ripreso le precedenti norme in materia, in vigore dal 1973²¹.

Solo negli anni Novanta la **comunità internazionale** ha stabilito un quadro giuridico vincolante per le adozioni internazionali grazie alla Convenzione del 20 novembre 1989²² sui diritti del fanciullo, entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997, e della CAA, entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2003.

2.2.3.3 Il quadro giuridico in Sri Lanka

Lo Sri Lanka ha adottato una procedura specifica per le adozioni internazionali nel 1976. Le coppie straniere dovevano presentare un rapporto sociale delle autorità (o di un intermediario autorizzato) del loro Paese d'origine, legalizzato dalla rappresentanza dello Sri Lanka in quel Paese²³. Il fascicolo doveva poi essere presentato al *Department of Probation and Child Care Services* (Dipartimento dei servizi di assistenza riabilitativa e di protezione dell'infanzia), che poteva proporre alla coppia un adottando proveniente da un istituto statale²⁴. In realtà, però, la maggior parte delle proposte era fatta da un intermediario privato²⁵ e sembra che le autorità non fossero in grado di far rispettare i requisiti di legge²⁶. Per la procedura giudiziaria era necessario che fosse presente un avvocato sul posto²⁷. I genitori adottivi dovevano inviare in Sri Lanka dei rapporti di monitoraggio nei tre anni successivi all'adozione²⁸.

In seguito a indagini sulle pratiche irregolari, il 3 giugno 1987 le autorità dello Sri Lanka hanno introdotto una moratoria sulle adozioni che è rimasta in vigore fino alla primavera del 1988 e non riguardava le adozioni già in corso.²⁹ I lavori di revisione della legislazione in materia di adozione, avviati nel 1987, hanno portato a diverse modifiche di legge: a partire dal 1992 sono stati vietati i pagamenti per le adozioni e le adozioni internazionali sono proseguite solo per i minori provenienti da istituti statali con una procedura di abbinamento (*matching*) sotto l'egida del *Department of Probation and Child Care Services*³⁰. In Sri Lanka la CAA è entrata in vigore il 1° maggio 1995.

2.2.3.4 Il ruolo delle autorità cantonali

In virtù del federalismo, erano i Cantoni a essere responsabili dell'attuazione delle leggi sull'adozione. Ne sono risultate grandi disparità sia a livello procedurale sia a livello pratico, come dimostrano gli esempi dei Cantoni di Berna, Ginevra e San Gallo. La responsabilità per le varie fasi della procedura (rapporto sociale, autorizzazione d'entrata e permesso di soggiorno [previa approvazione da parte dell'autorità federale], autorizzazione per l'accoglimento, vigilanza sul collocamento, decisione di adozione) era in capo alle strutture amministrative

²¹ Cfr. gli articoli 8a–8c della legge federale del 25 giugno 1891 sui rapporti di diritto civile dei domiciliati e dei dimoranti (RS 211.435.1; abrogata dalla legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato, entrata in vigore il 1° gennaio 1989).

²² RS 0.107

²³ Rapporto ZHAW, pag. 128 segg.

²⁴ Rapporto ZHAW, pag. 129

²⁵ Rapporto ZHAW, pag. 114

²⁶ Rapporto ZHAW, pagg. 67 e 123 segg.

²⁷ Rapporto ZHAW, pag. 110

²⁸ Rapporto ZHAW, pag. 130

²⁹ Rapporto ZHAW, pagg. 80, 127, 133 e 166

³⁰ Rapporto ZHAW, pagg. 127 e 133

(professionalizzate o meno) o giudiziarie, e alcuni aspetti erano delegati a organizzazioni private³¹. Inoltre, la procedura esatta è rimasta a lungo³² controversa e alcuni aspetti non erano definiti in modo chiaro né nella legislazione federale né in quella cantonale³³. Il rapporto ZHAW, partendo dalla verifica di decine di fascicoli di adozione negli archivi cantonali, ha evidenziato diverse lacune in tutte le fasi della procedura: valutazione insufficiente o tardiva degli aspiranti all'adozione³⁴, autorizzazioni per l'accoglimento con nomi fittizi dei minori, mancata nomina di un tutore³⁵, nessuna vigilanza sul collocamento preadottivo, mancanza di consenso da parte dei genitori biologici o esame superficiale dei documenti dell'adottando³⁶.

2.2.3.5 Il ruolo delle autorità federali

Il DFGP riceveva dalle autorità cantonali di vigilanza le decisioni in merito all'autorizzazione degli intermediari³⁷. Aveva il compito di informare gli altri Cantoni e, in virtù dell'articolo 24 capoverso 2 OCAdo, aveva il diritto di interporre ricorso contro le decisioni dei Cantoni. Tuttavia, sembra che non abbia esercitato questo diritto per gli intermediari svizzeri autorizzati per lo Sri Lanka, in particolare Alice Honegger. All'interno del DFGP, l'UFG era responsabile di elaborare progetti di revisione delle leggi in materia di adozione e si è pertanto occupato della gestione delle attività del gruppo di lavoro «Adozione di bambini dal terzo mondo» e delle varie revisioni delle ordinanze federali. L'Ufficio federale degli stranieri (UFDS)³⁸, anch'esso annesso al DFGP, aveva il compito di approvare le autorizzazioni d'entrata e i permessi di soggiorno rilasciati dalle autorità cantonali della migrazione per i minori collocati in vista di adozione³⁹. Con questa procedura di approvazione federale si voleva assicurare una politica nazionale coerente in materia di stranieri e garantire un'applicazione uniforme della legge e della regolamentazione relativa agli stranieri. Dato il suo ruolo di vigilanza in questo settore, l'UFDS elaborava direttive e circolari per le autorità cantonali e le rappresentanze svizzere all'estero, ma la sua competenza era limitata a considerazioni relative al diritto in materia di migrazione⁴⁰. Il rapporto ZHAW esamina in modo critico l'evoluzione della prassi dell'UFDS in relazione all'utilizzo di dati personali fittizi e di autorizzazioni provvisorie, in contrasto con quanto previsto dall'OCAdo⁴¹.

La rappresentanza svizzera a Colombo⁴², annessa al DFAE e attiva in prima linea, a partire dalla metà degli anni Settanta ha inviato all'UFDS informazioni sul tema delle adozioni (estratti di articoli di giornale, copie di leggi dello Sri Lanka)⁴³. Oltre a informare e sostenere i genitori svizzeri nelle procedure sul posto, la rappresentanza elvetica rilasciava le autorizzazioni d'entrata per la Svizzera su incarico dell'UFDS⁴⁴.

³¹ Rapporto ZHAW, pag. 50

³² Rapporto ZHAW, pag. 53

³³ In particolare i metodi e i criteri per l'accertamento dell'idoneità degli aspiranti all'adozione, cfr. rapporto ZHAW, pag. 170 segg.

³⁴ Rapporto ZHAW, pag. 169 segg.

³⁵ Rapporto ZHAW, pag. 189 seg., con riferimento a una circolare del 21 dicembre 1988 del Consiglio federale alle autorità di vigilanza, (<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10115888>), che imponeva loro di garantire la nomina di un tutore indipendente.

³⁶ Rapporto ZHAW, capitolo 6, pag. 214 segg.

³⁷ Rapporto ZHAW, pag. 142 seg.

³⁸ Fino al 1979: Polizia federale degli stranieri; dal 1980 al 2003: Ufficio federale degli stranieri; oggi: Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

³⁹ Rapporto ZHAW, pag. 142

⁴⁰ Rapporto ZHAW, pag. 172

⁴¹ Rapporto ZHAW, pag. 176 segg.; nonostante l'inasprimento della pratica nel 1983, un intervento di Honegger e del consigliere nazionale Edgar Oehler portò a un ulteriore allentamento a partire dall'estate del 1984 con la possibilità di inviare i dati identificativi del minore adottato via telex dallo Sri Lanka al momento della richiesta del visto.

⁴² Prima del 1980 era un'agenzia consolare, dal 1980 è un'ambasciata; cfr. rapporto ZHAW, pag. 139.

⁴³ Rapporto ZHAW, pag. 150

⁴⁴ Rapporto ZHAW, pag. 54

2.2.3.6 Il ruolo degli intermediari

Mancando una collaborazione diretta tra le autorità svizzere e quelle srilankesi, gli intermediari rivestivano un ruolo primario nella procedura d'adozione. L'OCAdo definiva l'attività dell'intermediario come segue (art. 2): «Il collocamento in vista d'adozione comporta l'indicazione della possibilità di adottare un minore e, all'occorrenza, l'accoglimento di quest'ultimo presso i genitori affilianti in vista dell'adozione». Vanno distinte due categorie di intermediari, quelli svizzeri e quelli srilankesi. I privati e le organizzazioni private sul territorio svizzero dovevano essere autorizzati e sorvegliati dalle autorità cantonali. All'epoca, gli intermediari svizzeri attivi in Sri Lanka erano tre: Alice Honegger (Cantone di San Gallo), Terre des Hommes (Cantone di Vaud) e Bureau genevois d'adoption (BGA, Cantone di Ginevra). Sebbene manchino dati statistici precisi in merito, dal rapporto ZHAW emerge che con tutta probabilità meno della metà delle adozioni dallo Sri Lanka è avvenuta per il tramite di uno di questi tre intermediari (soprattutto Alice Honegger)⁴⁵. Il ruolo di Terre des Hommes e di BGA era marginale. Il primo ha cessato quasi subito le attività in Sri Lanka e il secondo si è occupato solo di qualche adozione all'anno, concentrandosi sulla preparazione dei genitori adottivi⁴⁶. Ciononostante, il rapporto ZHAW ha evidenziato una serie di punti oscuri in merito alle attività di questi due intermediari e ai loro legami con lo Sri Lanka, che andrebbero ulteriormente approfonditi. Lo stesso vale anche per il modo in cui è stata eseguita la vigilanza nei rispettivi Cantoni. Il rapporto ZHAW esamina nel dettaglio⁴⁷ le attività di Alice Honegger, figura chiave in Svizzera per quanto riguarda le adozioni di minori dallo Sri Lanka, mettendo in luce i suoi discutibili metodi di lavoro, i suoi legami in Sri Lanka con reti di trafficanti di minori da dare in adozione e la sua influenza sulle procedure dell'epoca. Il rapporto ZHAW critica l'indulgenza delle autorità svizzere, che avrebbero potuto e dovuto revocarle l'autorizzazione in via definitiva⁴⁸. Nel rapporto viene inoltre menzionata un'altra persona in Svizzera, Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn⁴⁹, che è stata coinvolta nelle procedure di adozione dallo Sri Lanka, ma che le autorità cantonali non hanno considerato soggetta all'obbligo di autorizzazione secondo l'OCAdo. Il rapporto ZHAW evidenzia a questo proposito i problemi legati alla definizione poco chiara dell'attività di intermediario.

L'altra categoria d'intermediari è costituita da diverse persone attive sul posto in Sri Lanka, che le coppie svizzere contattavano direttamente senza passare per una persona o un'organizzazione in Svizzera. Non c'era infatti nessun obbligo legale di rivolgersi a un intermediario autorizzato in Svizzera⁵⁰, cosa che all'epoca ha portato alcuni esperti a sollevare critiche⁵¹. Il rapporto ZHAW si concentra in particolare sull'attività di Dawn de Silva, coinvolta in numerosi casi di adozione in Svizzera⁵². Sembrava conoscere bene il sistema svizzero, dava precise indicazioni sulla procedura da seguire, sulle tariffe e sui regali da portare in Sri Lanka, obbligando i genitori adottivi a tenere la cosa segreta. Sospettata di gestire una *baby farm* nel suo hotel, de Silva è stata arrestata dalla polizia srilankese nel gennaio 1987. Non si sa, tuttavia, se sia mai stata condannata dalla magistratura dello Sri Lanka, poiché sembra che avesse un forte sostegno all'interno del governo⁵³. In generale, non è chiaro se, ed eventualmente

⁴⁵ Rapporto ZHAW pag. 98 seg.

⁴⁶ Terre des Hommes ha tuttavia contribuito a caratterizzare, in misura generale, la pratica e l'evoluzione dell'adozione internazionale in Svizzera a partire dagli anni Sessanta, cfr. rapporto ZHAW pag. 85.

⁴⁷ Rapporto ZHAW, in particolare i capitoli 4.2.1 e 4.2.2

⁴⁸ L'autorità cantonale di vigilanza del Cantone di San Gallo le ha temporaneamente revocato l'autorizzazione a esercitare l'attività di intermediario tra maggio e novembre 1982, cfr. rapporto ZHAW, pag. 69 segg.

⁴⁹ Conosciuta anche con il nome di Ries Koran, rapporto ZHAW pag. 106.

⁵⁰ Non è nemmeno un requisito previsto dalla legislazione vigente.

⁵¹ Rapporto ZHAW, pag. 99, con riferimento al rapporto del 23 luglio 1986 del gruppo di lavoro della sezione Diritto civile dell'UFG sull'adozione di minori dal terzo mondo.

⁵² Rapporto ZHAW, pag. 102 segg.

⁵³ Rapporto ZHAW, pag. 105

come, gli intermediari che operavano in Sri Lanka venissero sorvegliati dalle autorità locali. Molti intermediari avevano legami diretti con gli ospedali e gli istituti per minori⁵⁴.

2.2.3.7 Le allegazioni di pratiche illecite e la reazione delle autorità svizzere

A partire dal dicembre del 1981, l'ambasciata svizzera a Colombo ha inviato regolarmente all'UFDS estratti di articoli di giornale sulle pratiche illecite nell'ambito delle adozioni internazionali⁵⁵. Secondo la stampa srilankese, nel 1981 meno del 10 per cento degli 800 minori adottati da genitori stranieri era stato dato in adozione rispettando i requisiti di legge. Il ministro degli affari sociali Asoka Karunaratne, in un'intervista rilasciata a un giornale locale, ha ammesso che le leggi in Sri Lanka non erano sufficienti per impedire la tratta di minori⁵⁶.

Le informazioni della stampa locale sono state riprese dai giornali svizzeri e integrate con testimonianze di coppie svizzere (cfr. gli articoli del quotidiano *Tages-Anzeiger* del 10 maggio 1982 e del settimanale *Schweizer Illustrierte* del 24 maggio 1982). Sulla base di questi articoli e di varie altre fonti d'archivio, come confermato dalle scoperte fatte oggi dalle persone adottate alla ricerca delle loro origini, il rapporto ZHAW traccia un quadro delle pratiche illecite dell'epoca: dati mancanti o falsificati nei documenti dei minori⁵⁷; la natura commerciale delle attività degli intermediari e le esorbitanti somme richieste⁵⁸; *baby farm* gestite, tra gli altri, da avvocati⁵⁹; donne povere obbligate a vendere i propri figli (rimanevano incinte di proposito o venivano ingannate sulle intenzioni di dare il figlio in adozione⁶⁰); la corruzione; il ricorso ad *acting mother* (donne pagate per fingere di essere le madri biologiche e dare il consenso all'adozione davanti a un giudice)⁶¹.

Dopo aver ricevuto gli articoli dallo Sri Lanka, l'UFDS ha adottato un primo provvedimento alla fine del dicembre 1981. Da quel momento l'autorizzazione al rilascio del visto, inviata dall'UFDS alla rappresentanza svizzera a Colombo, era vincolata a una nuova condizione: in ogni fascicolo si doveva certificare che l'adozione non era frutto della tratta di minori⁶². A questo è seguito uno scambio di corrispondenza tra l'UFDS e l'ambasciata nella primavera del 1982 per chiarire chi doveva occuparsi delle verifiche e come dovevano essere effettuate. Mentre l'UFDS si aspettava che se ne occupasse l'ambasciata, quest'ultima dichiarava di non essere in grado di farlo, sia per il gran numero di pratiche da sbrigare sia per la complessità di tali indagini. Tuttavia, sembra che questi scambi non abbiano mai portato a un risultato concreto. Un altro provvedimento, adottato nel maggio 1982, è stato quello di sottoporre tutte le richieste riguardanti lo Sri Lanka al vicedirettore dell'UFDS. Contemporaneamente, l'autorità di vigilanza del Cantone di San Gallo ha ritirato in via provvisoria l'autorizzazione ad Alice Honnegger. Tuttavia, in seguito a relazioni e informazioni a suo favore, ricevute dalle autorità dello Sri Lanka, dalla rappresentanza svizzera in Sri Lanka e da genitori adottivi, nell'ottobre 1982 le è stata concessa una nuova autorizzazione⁶³. Alla luce delle critiche mosse negli ambienti professionali e privati, nel 1984 è stato istituito un gruppo di lavoro per studiare il problema generale delle adozioni di minori dal «terzo mondo» e per proporre una revisione delle ordinanze

⁵⁴ Rapporto ZHAW pag. 113 segg.

⁵⁵ Rapporto ZHAW, pagg. 67, 153 e 197 segg.

⁵⁶ Rapporto ZHAW, pag. 67

⁵⁷ Rapporto ZHAW, pag. 202 segg.

⁵⁸ Rapporto ZHAW, pag. 195 seg.

⁵⁹ Rapporto ZHAW, pag. 122

⁶⁰ Rapporto ZHAW, pag. 200

⁶¹ Rapporto ZHAW, pagg. 132 e 201

⁶² «Bestätigung, dass kein Kinderhandel vorliegt», cfr. rapporto ZHAW, pag. 153 seg.

⁶³ Rapporto ZHAW, pag. 161 seg.

federali in materia. Il gruppo di lavoro dell'UFG ha presentato il suo rapporto il 23 luglio 1986, e sia l'OAMin che l'OCAdo sono state riviste nel 1989 (cfr. n. 2.2.3.2).

Uno scambio di corrispondenza tra l'UFDS e l'ambasciata svizzera a Colombo avvenuto nel 1987 testimonia che la questione della verifica approfondita dei fascicoli di adozione era rimasta irrisolta. L'ambasciata sembrava adottare un atteggiamento pragmatico e remissivo, indicando che non sarebbe stato corretto nei confronti dei genitori adottivi svizzeri rifiutare il visto quando l'adozione era già stata legalmente pronunciata in Sri Lanka e i genitori adottivi avevano una lettera dell'UFDS che assicurava loro il rilascio di un visto⁶⁴. Nel 1987, in seguito alla pubblicazione di nuovi articoli sulle *baby farm* nei giornali dello Sri Lanka, il governo srilankese ha decretato una moratoria sulle nuove procedure di adozione internazionale⁶⁵. Sebbene la moratoria sia stata revocata già nella primavera del 1988, le statistiche mostrano un netto calo del numero di autorizzazioni d'entrata in Svizzera a partire dal 1987: mentre negli anni precedenti erano state rilasciate circa cento autorizzazioni all'anno, la media era scesa allora a circa quindici, e nel 1994 a meno di cinque. Questo drastico calo corrisponde al periodo in cui sono state realizzate diverse riforme legislative in Svizzera (cfr. n. 2.2.3.2 e 2.2.3.5) e in Sri Lanka (cfr. n. 2.2.3.3), anche se il rapporto ZHAW non si pronuncia su un possibile nesso causale o su altre ragioni che possono aver portato a questo calo.

La questione dello scandalo della tratta di minori è stata sollevata anche nell'ora delle domande del 14 giugno 1982 dinanzi al Consiglio nazionale dalla consigliera nazionale Alma Bacciarini («Neugeborenenhandel in Sri Lanka und Taiwan»)⁶⁶. Nella risposta, il Consiglio federale ha sottolineato che non si poteva parlare di tratta di minori, poiché i bambini erano sempre stati affidati ai genitori adottivi con una decisione giudiziaria formalmente valida secondo la legge dello Sri Lanka e viaggiavano con documenti validi. Ha tuttavia ammesso che non si poteva escludere, sulla base delle informazioni provenienti dalla rappresentanza svizzera, che i metodi di lavoro degli intermediari sul posto fossero discutibili. Questa posizione delle autorità svizzere si ritrova regolarmente nei vari documenti d'archivio: le autorità svizzere riconoscevano l'esistenza di alcuni problemi, ma ritenevano di non avere prove attendibili e di non potersi basare su articoli di giornale per indagare oltre, poiché la versione ufficiale dello Sri Lanka confermava che le procedure erano legali. Infatti, anche se fosse stato commesso un reato, come il rapimento di un minore, sarebbe stato possibile rendere legale l'intera procedura d'adozione sotto tutti gli aspetti (ad esempio ricorrendo a una *acting mother*) e sarebbe risultato difficile individuare eventuali irregolarità.

2.2.3.8 Conclusioni del rapporto ZHAW

Il rapporto ZHAW ha portato alla luce numerosi abusi e violazioni nelle procedure di adozione dei minori dallo Sri Lanka durante il periodo preso in esame. In Sri Lanka si è sviluppata una rete di avvocati e intermediari che hanno impiegato metodi discutibili, se non addirittura illegali, per rispondere alle tante richieste delle coppie europee che desideravano adottare un figlio. Le autorità dello Sri Lanka, che hanno tentato più volte invano di porre fine alle adozioni, non hanno impedito queste attività molto lucrative. Le autorità svizzere, informate già a partire dal 1981 con articoli di giornale e notizie da parte della rappresentanza svizzera a Colombo, non hanno preso in considerazione la possibilità di bloccare le adozioni dallo Sri Lanka, ritenendo di non avere prove sufficienti. Sono state adottate diverse misure, come la sospensione provvisoria dell'autorizzazione ad Alice Honegger, l'emanazione di direttive e la revisione di ordinanze federali (in materia di stranieri o di diritto civile), ma evidentemente non sono state

⁶⁴ Rapporto ZHAW, pag. 165

⁶⁵ Rapporto ZHAW, pagg. 122 e 166; il capo del *Department of Probation and Child Care Services* in un'intervista ha riconosciuto di non essere riuscito a mettere fine a queste pratiche.

⁶⁶ Rapporto ZHAW pagg. 72 e 198

sufficienti ad arginare il problema. Il frazionamento delle competenze dovuto al federalismo ha indubbiamente contribuito a questa inefficienza, poiché ogni autorità si occupava solo di ciò che rientrava nel suo ambito di competenza. Dalle conclusioni del rapporto ZHAW emerge la necessità di condurre ulteriori ricerche storiche su questo tema e sulla storia delle adozioni internazionali in Svizzera.

2.3 Reazione e parere di Back to the Roots

Back to the Roots⁶⁷, associazione che rappresenta gli adottati dallo Sri Lanka, è stata fondata il 24 febbraio 2018 da Sarah Ramani Ineichen (presidente dell'associazione), Sakuntula Küttel e Olivia Ramya Tanner. Le tre fondatrici sono state adottate in Svizzera dallo Sri Lanka e si sono messe sulle tracce delle loro origini, senza però trovare mai risposte. Back to the Roots mira a sensibilizzare le persone, il mondo della politica e le autorità in merito ai problemi del passato e a sostenere le persone adottate dallo Sri Lanka nella ricerca delle loro origini. L'associazione chiede di dare maggiore ascolto alla voce delle persone adottate nell'ambito dei lavori di indagine storica e di revisione del sistema attuale.

Back to the Roots ha accolto con favore la pubblicazione del rapporto ZHAW, affermando che questo primo passo importante dimostra che le autorità stanno iniziando ad assumersi le loro responsabilità⁶⁸. L'associazione ha presentato una serie di richieste precise al Consiglio federale e ai Cantoni:

- 1. Le procedure di adozione del passato vanno analizzate in tutta la Svizzera. Il lavoro iniziato con il rapporto ZHAW va esteso a tutti i Cantoni e a tutti gli intermediari. In futuro, i lavori d'indagine dovranno essere supervisionati da un comitato di esperti indipendente.*
- 2. Le ingiustizie riscontrate devono essere riconosciute pubblicamente e deve essere garantita una riparazione sia dalla Confederazione sia dai Cantoni.*
- 3. La legislazione esistente in materia di adozione e le procedure attuali devono essere esaminate. L'impatto dell'adozione sui minori e sui loro genitori biologici deve essere sottoposto a un'approfondita analisi scientifica. Il bene del minore deve essere messo al centro di tutte le procedure e delle basi legali.*
- 4. Le persone adottate devono essere assistite nella ricerca delle loro origini sia in Svizzera sia in Sri Lanka e devono avere più facilmente accesso ai fascicoli di adozione in Svizzera. Per le ricerche in Sri Lanka devono essere istituiti servizi di ricerca affidabili. La ricerca delle origini deve essere gratuita per le persone adottate, che devono essere assistite da un servizio specializzato indipendente nella procedura di ricerca delle origini e ricevere sostegno psicologico.*
- 5. Le madri biologiche in Sri Lanka devono ricevere assistenza nella ricerca dei loro figli. Gli adottati sono stati abbandonati dalle madri biologiche in Sri Lanka a causa di forti pressioni socioeconomiche. In alcuni casi, i figli sono stati rapiti o sono scomparsi per mano di una rete di trafficanti di minori ben organizzata. Le madri non sono state tutelate a sufficienza contro lo sfruttamento e devono essere informate su ciò che è successo e su come trovare i loro figli. Gli adottati e le madri biologiche devono poter effettuare esami del DNA. Per molti, questo esame è infatti l'unico mezzo per trovare i familiari.*

⁶⁷ <https://backtotheroots.net>

⁶⁸ Comunicato stampa del 27 febbraio 2020 (<https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2020/02/MM-BTTR-Reaction-rapport-ZHAW-f-1.pdf>, non disponibile in italiano).

2.4 Reazione e parere dei Cantoni

In un parere del 27 febbraio 2020⁶⁹, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha preso atto degli errori compiuti nelle procedure e nelle pratiche in materia di adozione rivelati nel rapporto ZHAW. Ha inoltre riconosciuto il grave impatto che questi errori hanno avuto sulle persone adottate e ha constatato che si sono verificate irregolarità a tutti i livelli dell'Amministrazione, ma che ciò era dovuto più a un'errata interpretazione del caso specifico che al sistema federalistico. La CDDGP ha dichiarato di voler valutare, insieme alle persone adottate, come i Cantoni possano essere loro d'aiuto, e istituire a tal fine un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli adottati, dei Cantoni e della Confederazione (cfr. n. 3.8). Nella seduta del 31 gennaio 2020, la presidenza della CDDGP aveva già raccomandato ai Cantoni di facilitare il più possibile l'accesso ai documenti e alle informazioni, di non addebitare spese per il trattamento delle richieste di ricerca delle origini e di designare, ove possibile, un ufficio indipendente che potesse essere il primo punto di contatto per le persone adottate. Ulteriori misure saranno valutate e attuate di concerto con le persone e le autorità coinvolte.

Nel comunicato del 27 febbraio 2020⁷⁰, il Cantone di San Gallo ha riconosciuto che, in linea con le conclusioni del rapporto di gennaio 2019⁷¹, le autorità sangallesi avrebbero dovuto vigilare in modo più rigoroso sull'attività di Alice Honegger. Nel frattempo, tutti i fascicoli in possesso dell'ex intermediario sono stati trasferiti agli archivi cantonali, il che consente ora al Cantone di avviare uno studio completo di tutti i fascicoli di adozione e di collocamento in vista di adozione relativi allo Sri Lanka tra il 1973 e il 1997. Inoltre, il Cantone di San Gallo ha deciso di non chiedere emolumenti per il lavoro di consulenza nella ricerca delle origini e ha donato 20 000 franchi all'associazione Back to the Roots.

Nel comunicato del 27 febbraio 2020⁷², il governo del Cantone di Ginevra ha affermato di voler sostenere le persone adottate nella ricerca delle loro origini e ha incaricato un gruppo ad hoc di facilitare la procedura di ricerca e di assicurare il coordinamento dei diversi organi cantonali coinvolti. Il governo cantonale intende inoltre affidare a esperti esterni il compito di effettuare un'analisi storica della situazione ginevrina, sempreché la Confederazione non avvii ricerche in materia a livello nazionale.

In un comunicato stampa pubblicato il 27 febbraio 2020⁷³, il Cantone di Berna, alla luce dei terribili fatti emersi dal rapporto ZHAW, ha dichiarato di voler aiutare le persone adottate nella ricerca delle loro origini in Sri Lanka, rinunciando a riscuotere emolumenti.

Nel comunicato del 27 febbraio 2020⁷⁴, il governo del Cantone di Soletta ha espresso grande rammarico per i risultati del rapporto storico e ha dichiarato di partire dal presupposto che,

⁶⁹ Il parere della CDDGP è consultabile sul sito dell'UFG (non disponibile in italiano): <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/illegal-adoptionen/stqn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf>.

⁷⁰ Il parere del Cantone di San Gallo è consultabile sul sito dell'UFG (non disponibile in italiano): <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/illegal-adoptionen/mm-sg-2020-02-27-d.pdf>.

⁷¹ Questo rapporto è stato redatto su incarico dell'ufficio affari sociali del Dipartimento dell'interno del Cantone di San Gallo. È consultabile sul sito dell'ufficio (non disponibile in italiano): <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheitssoziales/familie/Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20-%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf>.

⁷² Il parere del Cantone di Ginevra è consultabile sul sito del Cantone (non disponibile in italiano): <https://www.ge.ch/document/adoption-enfants-provenance-du-sri-lanka-annees-80>.

⁷³ Il parere del Cantone di Berna è consultabile sul sito del Cantone (non disponibile in italiano): https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kja/aktuell.meldungNeu.html/jgk/fr/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226_1635_publication_der_historischenanalysebetreffend_daspostulatruiz1741.

⁷⁴ Il parere del Cantone di Soletta è consultabile sul sito del Cantone (non disponibile in italiano): https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmassigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad.

sebbene il Cantone di Soletta non sia stato preso in esame all'interno di questo studio, vi siano comunque stati casi di adozione non conformi alla legislazione vigente. Pertanto, le persone adottate dallo Sri Lanka nel periodo in esame riceveranno un supporto non burocratico nella ricerca delle loro origini. Il governo cantonale ha inoltre riferito di aver sostenuto il lavoro dell'associazione Back to the Roots con una donazione di 7000 franchi nel 2019.

Anche altri Cantoni hanno sostenuto economicamente le attività di Back to the Roots nel 2019⁷⁵.

2.5 Necessità di ricerche storiche e prospettive

Nelle conclusioni del rapporto ZHAW si evidenzia la necessità di effettuare ulteriori ricerche storiche sul tema delle adozioni internazionali in Svizzera. Da un lato occorrerebbe effettuare ricerche approfondite in tutti i Cantoni per ottenere un quadro completo del sistema delle adozioni internazionali in Svizzera prima dell'entrata in vigore della convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori nel 2003. Dall'altro bisognerebbe estendere le ricerche anche ad altri Paesi d'origine oltre allo Sri Lanka. I dati statistici mostrano infatti che negli anni Ottanta sono stati adottati tanti minori provenienti dall'India o dall'America Latina (in particolare dal Brasile, dal Cile, dalla Colombia e dal Perù). Sarebbe inoltre utile gettare uno sguardo oltre il confine nazionale, poiché anche altri Paesi, come i Paesi Bassi⁷⁶ e il Cile⁷⁷, stanno esaminando la storia e gli scandali del passato riguardo alle adozioni internazionali.

Nell'ambito del programma nazionale di ricerca 76 «Assistenza e coercizione» (PNR 76), il 2 novembre 2020 è stato pubblicato un rapporto scientifico relativo a una ricerca sull'assistenza e la coercizione nel settore dell'adozione e dell'affiliazione⁷⁸. Il rapporto illustra l'attuale stato della ricerca e delle fonti e documenta le lacune esistenti in questo ambito di ricerca, soprattutto per quanto riguarda il rapporto tra adozioni nazionali e internazionali, nonché lo sviluppo e i problemi legati alla vigilanza nel sistema delle adozioni internazionali. Il gruppo direttivo del PNR 76 deciderà se conferire ulteriori mandati di ricerca per approfondire il tema.

I ricercatori possono inoltre presentare progetti di ricerca su temi specifici al Fondo nazionale per la ricerca scientifica (FNS)⁷⁹ in qualsiasi momento, il che si rivelerebbe estremamente utile, date le lacune esistenti nella ricerca sull'adozione internazionale.

All'apertura di una nuova fase di selezione, gli interessati possono inoltrare le loro proposte per nuovi PNR. Il Consiglio federale sceglie la tematica seguendo una procedura di selezione bottom-up⁸⁰.

2.6 Altre questioni giuridiche attuali

2.6.1 Accesso ai documenti e ricerca delle origini

L'accesso ai documenti negli archivi delle autorità svizzere rappresenta il punto di partenza di ogni ricerca delle origini di una persona adottata. Il rapporto ZHAW ha evidenziato che in generale negli archivi sono disponibili pochi documenti sulle procedure di adozione in Sri Lanka

⁷⁵ Il sostegno è stato in generale garantito attraverso i fondi delle lotterie (Swisslos); cfr. <https://backtotheroots.net/nous-meme/finance-ment/?lang=fr>.

⁷⁶ Una commissione indipendente è stata incaricata di redigere un rapporto sulle adozioni internazionali avvenute in passato con un primo focus su Brasile, Colombia, Indonesia, Sri Lanka e Bangladesh (cfr. <https://www.committeeinvestigatingintercountryadoption.nl/>).

⁷⁷ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112>

⁷⁸ <https://www.bfh.ch/soziale-arbeit/de/aktuell/news/2020/nfp-76-fremdplatzierung-forschungsstand/>

⁷⁹ <http://www.snf.ch>

⁸⁰ La procedura è descritta al link seguente: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/it/home/ricerca-e-innovazione/ricerca-e-innovazione-in-svizzera/strumenti-di-promozione/programmi-nazionali-di-ricerca-pnr.html#1337710856>

e ha sottolineato come la dispersione dei documenti negli archivi comunali, cantonali e federali ostacoli ancor più il lavoro di ricerca storica e le persone adottate alla ricerca delle loro origini. Quest'ultimo punto sarà approfondito al numero 3. Un'altra difficoltà è rappresentata dal fatto che spesso solo i privati (intermediari e genitori adottivi) o le autorità straniere sono in possesso dei documenti, e non è sempre possibile (o è molto difficile, a seconda dei casi) ottenerli se loro si rifiutano di fornirli.

2.6.2 Conseguenze penali

Il rapporto ZHAW ha messo in luce molte attività di natura potenzialmente criminale: rapimenti di bambini, consensi all'adozione ottenuti con la forza, corruzione di funzionari e magistrati. Ci sono tuttavia pochi dati di condanne penali per questi crimini in Sri Lanka – sono state aperte alcune indagini, ma invano⁸¹. Nel rapporto ZHAW viene citato un documento delle autorità srilankesi, ma non si conosce di preciso il suo contenuto⁸². Nel documento si ammetteva che erano stati commessi atti illeciti, ma che a causa di vuoti normativi non erano state pronunciate condanne penali. Per quanto riguarda la Svizzera, il rapporto ZHAW menziona un procedimento aperto contro Alice Honegger, un'intermediaria autorizzata all'epoca dalle autorità sangallesi, che ha portato alla revoca temporanea della sua autorizzazione solo per alcuni mesi nel 1982⁸³ e non ha avuto conseguenze penali.

A questo proposito va considerato che il diritto penale svizzero in materia è stato migliorato solo dopo il periodo preso in esame. I reati di corruzione di pubblici ufficiali stranieri per corruzione attiva sono stati ad esempio introdotti solo a partire dal 1° maggio 2000, mentre quelli per corruzione passiva dal 1° luglio 2006 (titolo diciannovesimo del Codice penale svizzero, CP⁸⁴). Inoltre, è solo dal 2003 che la legislazione svizzera disciplina i reati penali specificamente legati alle adozioni internazionali nella legge federale del 22 giugno 2001⁸⁵ relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (LF-CAA): accoglienza senza autorizzazione e mancata osservanza degli oneri (art. 22), profitti materiali indebiti (art. 23) e tratta di minori (art. 24). In virtù del principio di non retroattività nel diritto penale, tali disposizioni si applicano solo a reati successivi alla loro entrata in vigore. Prima, si potevano considerare solo reati più generali, come la falsità in documenti (titolo undicesimo CP) o il rapimento (art. 183 o 220 CP). La tratta di esseri umani (art. 182 CP) è legata al concetto di sfruttamento⁸⁶ della vittima, cosa che normalmente non accade nelle adozioni.

Per questi possibili reati, sarebbe tuttavia necessario esaminare l'applicabilità del CP e la competenza delle autorità svizzere di perseguimento penale in ogni singolo caso (cfr. art. 3 segg. CP). Occorre tenere presente che la maggior parte delle attività penalmente rilevanti ha avuto luogo in Sri Lanka (p. es. la falsità in documenti ai sensi dell'art. 251 segg. CP e la sottrazione di minorenni ai sensi dell'art. 220 prima variante CP). Questi reati sarebbero quindi di competenza delle autorità srilankesi e dovrebbero essere perseguiti in Sri Lanka secondo la legge del Paese. A determinate condizioni, il CP è applicabile anche a reati commessi all'estero (cfr. il diritto vigente, in particolare gli art. 5-7 CP), ma non è sicuro che queste condizioni siano state effettivamente soddisfatte per le adozioni dallo Sri Lanka. La questione andrebbe esaminata caso per caso tenendo conto anche delle norme vigenti all'epoca.

⁸¹ Rapporto ZHAW, pagg. 111 e 200 segg.

⁸² Rapporto ZHAW, pagg. 126 seg. e 133

⁸³ Rapporto ZHAW, pag. 96 segg.

⁸⁴ RS 311.0

⁸⁵ RS 211.221.31

⁸⁶ Il vecchio articolo 196 CP prevedeva soltanto lo sfruttamento sessuale; dopo la revisione entrata in vigore il 1° dicembre 2006, il nuovo articolo 182 CP menziona lo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento del lavoro della vittima e il prelievo di un suo organo.

Per quanto riguarda il rapimento (art. 183 CP) o il rifiuto di restituire un minore alla persona che ha il diritto di stabilirne il luogo di dimora (art. 220 seconda variante CP), essendo il minore stato portato in Svizzera dallo Sri Lanka, si potrebbe pensare alla Svizzera come luogo in cui è stato commesso il reato e quindi applicare il CP (in base agli art. 3 e 8 CP). Tuttavia, ciò implicherebbe che anche al momento del trasferimento del minore in Svizzera vi fossero circostanze illecite perseguibili penalmente e che la persona che ha portato il minore in Svizzera abbia agito intenzionalmente. Anche nella fattispecie, ciò può essere valutato solo caso per caso. L'intenzionalità sembra essere esclusa nei casi in cui i (futuri) genitori adottivi hanno portato in Svizzera un minore senza sapere che era stato sottratto illegalmente ai genitori biologici in Sri Lanka. In molti casi, quindi, è probabile che non siano stati commessi reati in Svizzera.

Inoltre, i fatti sarebbero caduti in prescrizione e non sarebbe più possibile aprire una procedura penale in Svizzera.

Il rapporto ZHAW dimostra che ogni caso di adozione è a sé e coinvolge diverse persone e autorità in Svizzera e nello Sri Lanka. Come indicato in precedenza, solo un esame approfondito di ogni singolo caso permetterebbe di valutare se sono stati commessi reati e se questi sarebbero, o sarebbero stati, perseguibili in Svizzera.

2.6.3 Prestazioni della LAV

Durante la stesura del presente rapporto, si è cercato di capire se, e in caso in quale misura, gli adottati dallo Sri Lanka potrebbero beneficiare delle prestazioni previste dalla legge federale del 23 marzo 2007⁸⁷ concernente l'aiuto alle vittime di reati (legge sull'aiuto alle vittime, LAV). A questo proposito si può affermare quanto segue.

Le prestazioni previste dalla LAV sono in linea di principio limitate alle vittime di reati commessi in Svizzera (art. 3 LAV).

Nel caso di un reato commesso all'estero, le prestazioni dei consultori sono concesse solo se la vittima è domiciliata in Svizzera al momento del reato e al momento in cui ha depositato la domanda (art. 17 cpv. 1 lett. a LAV). Risulta quindi evidente che queste condizioni non erano soddisfatte all'epoca dei reati commessi in Sri Lanka. Inoltre, la LAV esclude qualsiasi indennizzo o riparazione morale per le vittime di reati commessi all'estero⁸⁸.

Per poter beneficiare delle prestazioni della LAV, sarebbe quindi necessario stabilire se i reati commessi in Sri Lanka sono proseguiti in Svizzera, il che potrebbe rivelarsi difficile alla luce delle spiegazioni di cui sopra (cfr. n. 2.6.2.).

2.6.4 Validità dell'adozione

Oltre all'adozione piena, nel 1973 nel CC è stata introdotta un'azione di contestazione per disciplinare in modo chiaro questo aspetto⁸⁹. La contestazione (art. 269-269b CC) è soggetta a condizioni e termini rigorosi per garantire la certezza del diritto dello statuto della filiazione e il principio dell'indissolubilità dell'adozione piena⁹⁰. In caso di mancato consenso (art. 269 CC),

⁸⁷ RS 312.5

⁸⁸ Secondo il diritto previgente, per poter beneficiare di tali prestazioni la vittima doveva essere svizzera e risiedere in Svizzera al momento del reato e al momento della presentazione della domanda (cfr. art. 11 cpv. 3 vLAV in combinato disposto con l'art. 48 lett. a LAV).

⁸⁹ Messaggio del Consiglio federale del 12 maggio 1971 concernente la revisione del Codice civile svizzero (adozione e articolo 321 CC), FF 1971 II 85, pag. 127 seg. (n. 3.5.4)

⁹⁰ DTF 137 I 154, consid. 3.

l'adozione può essere annullata solo se il bene del minore non viene gravemente compromesso⁹¹. In caso di altri vizi gravi (art. 269a CC), l'azione è esclusa se il vizio è stato nel frattempo eliminato, oppure se concerne soltanto prescrizioni di procedura. L'azione deve essere proposta entro sei mesi dal momento in cui si è venuti a conoscenza del motivo della contestazione e, in ogni caso, entro due anni dall'adozione.

La dottrina menziona anche una possibile nullità (e quindi non solo a un'azione di contestazione) per alcuni vizi estremamente gravi, come un'adozione che non è stata pronunciata da un'autorità statale o che è stata ottenuta in modo criminale. Secondo un commentario, in questa categoria rientra in particolare la falsità in documenti riguardanti lo stato civile. In tal caso spetterebbe al diretto interessato rivolgersi al giudice per far riconoscere la nullità attraverso un'azione di accertamento legale e quindi modificare i dati nel registro dello stato civile⁹². Tuttavia, poiché questa posizione non è mai stata riconosciuta dalla giurisprudenza cantonale o federale, occorre essere cauti nell'ipotizzare un vuoto normativo, anche considerato che il legislatore non ha modificato il sistema di contestazione previsto dagli articoli 269 e 269a CC nella più recente revisione del diritto in materia di adozione, entrata in vigore il 1° gennaio 2018⁹³.

2.7 Conclusioni e raccomandazioni

2.7.1 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni del rapporto ZHAW. Ringrazia le autrici per il lavoro svolto e, come sottolineato nel rapporto, fa notare che rimangono ancora molte questioni aperte. Il rapporto ZHAW ha evidenziato numerose irregolarità, alcune delle quali molto gravi, nelle procedure di adozione dei minori dello Sri Lanka. Il Consiglio federale riconosce le mancanze delle autorità federali e cantonali svizzere a tale riguardo e in particolare nei confronti di tutti i minori le cui procedure di adozione sono state contraddistinte da atti illegali.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le mancanze dell'epoca da parte delle autorità continuano ad avere ripercussioni sulla vita delle persone direttamente interessate. Sostenere la ricerca delle origini è quindi molto importante (cfr. n. 3). Il rapporto ZHAW ha contribuito a far sì che i genitori adottivi oggi si rendessero conto dell'illegalità o dell'irregolarità di alcune pratiche di adozione dell'epoca. Il Consiglio federale incoraggia i genitori adottivi a fare tutto il possibile per sostenere i figli adottati nella ricerca dello loro origini.

Il Consiglio federale esprime a tutti gli adottati e alle loro famiglie il proprio rammarico per le mancanze delle autorità. Sebbene la situazione sia migliorata rispetto agli anni Ottanta, il Consiglio federale intende analizzare in modo critico le pratiche attuali per combattere le irregolarità nelle adozioni internazionali e tutelare in misura maggiore i minori e il loro interesse superiore nelle procedure. Ciò che è accaduto in passato non deve ripetersi.

2.7.2 Raccomandazioni e prospettive

Il rapporto ZHAW sottolinea la necessità di condurre ulteriori ricerche storiche a livello cantonale e federale.

Il Consiglio federale ritiene che l'elaborazione di fatti storici rientri per principio nel campo della libera ricerca scientifica. Incoraggia quindi la comunità scientifica ad occuparsi del tema delle adozioni internazionali e ad avviare progetti in merito, in particolare nell'ambito del FNS. Il

⁹¹ Sentenza del TF del 30 agosto 2004, 5C.18/2004, consid. 3.

⁹² PETER BREITSCHMID, Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456 ZGB), Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana (a c. di), 6ª ed., Basilea 2018, n. 3 ad art. 269 CC.

⁹³ RU 2017 3699

Consiglio federale accoglie con favore i vari progetti in corso, o in programma, in diversi Cantoni.

Il rapporto ZHAW si concentra sullo Sri Lanka, ma sottolinea che sarebbe importante esaminare la situazione anche con altri Paesi d'origine (in particolare l'India, da dove, in passato, la Svizzera ha adottato un numero di minori tre volte superiore a quello dello Sri Lanka). Per questo motivo, entro la fine dell'anno l'UFG commissionerà una ricerca limitata all'analisi degli archivi federali, al fine di tracciare un primo bilancio della situazione relativa agli altri Paesi d'origine e facilitare così il lavoro di ricerca della comunità scientifica in futuro. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che non sia necessario svolgere ricerche storiche aggiuntive o più approfondite sulle adozioni dallo Sri Lanka e che l'attenzione vada ora rivolta agli altri due aspetti trattati nel presente rapporto: il sostegno pratico alle persone adottate nella ricerca delle loro origini (cfr. n. 3) e l'analisi e la riforma del quadro legislativo attuale (cfr. n. 4).

3 Ricerca delle origini

3.1 Introduzione

Il postulato Ruiz 17.4181 incarica il Consiglio federale di esaminare gli sforzi profusi e i mezzi a disposizione per sostenere gli adottati nella ricerca delle loro origini.

Per adempiere al postulato è innanzitutto necessario analizzare la ricerca delle origini in maniera generale e affrontare poi la questione della ricerca in Sri Lanka. I servizi cantionali preposti all'informazione⁹⁴, così come i servizi di ricerca privati⁹⁵, gli intermediari, le associazioni Espace A⁹⁶ e Back to the Roots sono stati invitati a condividere le proprie esperienze e a esprimere le proprie considerazioni sull'argomento. Questo capitolo si basa principalmente sulle informazioni da loro fornite alla fine del 2019, presentate di seguito in forma sintetica. È importante notare che il fenomeno della ricerca delle origini è relativamente nuovo per alcune autorità, le quali hanno acquisito le prime esperienze negli ultimi due anni. Questo capitolo fa il punto sugli sforzi compiuti e le risorse disponibili per aiutare gli adottati nella ricerca delle loro origini. È importante essere il più esaustivi possibile, poiché le informazioni qui fornite serviranno alle persone direttamente interessate, aiuteranno a migliorare la cooperazione tra i diversi attori e a facilitare il lavoro futuro⁹⁷.

3.2 Quadro giuridico

Con l'entrata in vigore per la Svizzera della CAA⁹⁸ e della LF-CAA⁹⁹ è stato introdotto il diritto del minore adottato di conoscere le proprie origini, diritto già sancito dall'articolo 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo¹⁰⁰, entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997. La revisione del CC del 17 giugno 2016¹⁰¹, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, ha confermato il **diritto assoluto dell'adottato di conoscere l'identità dei genitori biologici** (art. 268c CC).

⁹⁴ I servizi cantionali preposti all'informazione di tutti i Cantoni hanno risposto tra agosto e dicembre 2019.

⁹⁵ Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH), il Servizio Sociale Internazionale – Svizzera e Croce Rossa Svizzera sono stati consultati a gennaio e a febbraio 2020.

⁹⁶ Cfr. n. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

⁹⁷ Cfr. n. 3.8

⁹⁸ Cfr. art. 30 CAA

⁹⁹ La LF-CAA prevede che l'Autorità centrale federale debba, tra le altre cose, consigliare le Autorità centrali cantionali su questioni giuridiche, rappresentare la Svizzera verso Autorità centrali estere e promuovere lo scambio di esperienze tra le Autorità centrali cantionali, gli uffici di collocamento in vista d'adozione e le autorità federali (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. e LF-CAA).

¹⁰⁰ Cfr. DTF 128 I 63, consid. 3 e 4.

¹⁰¹ RU 2017 3699; FF 2015 793; per un'analisi delle novità nell'ambito della ricerca delle origini si rimanda a SANDRO KÖRBER/HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, pag. 1 segg.

Per stabilire un primo contatto è tuttavia necessario il consenso della persona cercata, i cui diritti della personalità vanno rispettati (art. 268d cpv. 2 CC). Inoltre, l'adottato ha il diritto di conoscere le informazioni sui discendenti diretti dei genitori biologici, a condizione che siano maggiorenni e abbiano acconsentito alla trasmissione di tali informazioni. È stato confermato anche il principio del segreto dell'adozione, ma è stata introdotta la possibilità per i genitori biologici di ottenere informazioni sul figlio dato in adozione, a condizione che l'adottato sia maggiorenne e acconsenta o, se ancora minorenni, che sia in grado di discernimento e che i genitori adottivi diano il loro consenso. Anche i discendenti diretti dei genitori biologici hanno ora la possibilità di ottenere informazioni sull'identità dell'adottato (il loro fratello/fratellastro o la loro sorella/sorellastra), purché quest'ultimo sia maggiorenne e vi abbia acconsentito (art. 268b cpv. 3 CC).

Le disposizioni della modifica del 17 giugno 2016 relative, tra l'altro, al segreto dell'adozione e all'accesso a informazioni sui genitori biologici e i loro discendenti sono applicabili anche alle adozioni pronunciate prima dell'entrata in vigore della modifica stessa (art. 12c tit. fin. CC).

La legislazione svizzera non disciplina invece in modo specifico **la ricerca delle origini nel contesto delle adozioni internazionali**. La CAA¹⁰² impone agli Stati firmatari di conservare le informazioni sulle origini del minore (famiglia biologica, precedenti sanitari) e di assicurare che l'adottato abbia accesso a tali informazioni. Tuttavia, quest'obbligo può essere attenuato, dato che l'accesso ai fascicoli può essere garantito solo nella misura consentita dalla legge dello Stato in questione.

La ricerca delle origini è di **competenza esclusiva dei Cantoni** ed è affidata al servizio cantonale preposto all'informazione (art. 268d CC, cfr. n. 3.3.2). Inoltre, ogni Cantone deve designare un servizio incaricato di consigliare i genitori biologici, i loro discendenti diretti e l'adottato che ne facciano richiesta (art. 268d cpv. 4 CC). La legge non specifica in che cosa consista questa consulenza. Circa due terzi dei Cantoni non hanno nel loro diritto cantonale disposizioni specifiche riguardo alla ricerca delle origini. Nei restanti Cantoni, le disposizioni di legge cantonali riguardano generalmente solo le questioni correlate (competenza o costi). Solo due Cantoni¹⁰³ stanno elaborando direttive interne. Gli altri Cantoni hanno sviluppato soltanto processi interni, definendo le varie fasi della procedura o le competenze.

3.3 Struttura organizzativa

3.3.1 Confederazione

Incaricato di rappresentare la Svizzera presso le autorità estere e di assicurare il coordinamento in materia di adozione in Svizzera¹⁰⁴, l'UFG, con il sostegno delle rappresentanze svizzere nei Paesi d'origine, si occupa di chiarire la procedura da seguire per le richieste di ricerca delle origini all'estero, nonché di negoziare eventualmente un memorandum d'intesa e di mettere a disposizione dei Cantoni le informazioni così raccolte. L'UFG trasmette le richieste di ricerca delle origini solo ai Paesi che hanno ratificato la CAA. Inoltre funge da piattaforma per lo scambio di informazioni tra i diversi servizi cantonali preposti all'informazione e partecipa a conferenze nazionali e internazionali sul tema della ricerca delle origini.

¹⁰² Art. 30 CAA

¹⁰³ GE e ZH.

¹⁰⁴ Cfr. art. 2 cpv. 2 LF-CAA e art. 2 cpv. 1 lett. a OAdoz

3.3.2 Cantoni

L'articolo 268d CC prevede che il servizio cantonale preposto all'informazione¹⁰⁵ sia garantito dall'autorità cantonale cui compete la procedura di adozione. Le informazioni circa i genitori biologici e i loro discendenti diretti o l'adottato sono pertanto fornite dall'autorità cantonale. Ad oggi, solo il Cantone dei Grigioni ha designato un servizio cantonale preposto all'informazione secondo l'articolo 268d capoverso 1 CC diverso dall'ACC. Il servizio di consulenza di cui all'articolo 268d capoverso 4 CC viene talvolta fornito dalla stessa autorità che si occupa del servizio preposto all'informazione¹⁰⁶ e talvolta delegato a un altro servizio dell'amministrazione cantonale¹⁰⁷ o a un ente privato¹⁰⁸.

Quasi nessun Cantone ha previsto risorse supplementari per la gestione delle richieste di ricerca delle origini. I Cantoni svolgono tale funzione nell'ambito del loro mandato generale come autorità competenti per le adozioni. Le persone che si occupano delle richieste hanno generalmente una formazione in campo sociale o giuridico, raramente si tratta di personale amministrativo. I Cantoni che hanno designato un servizio di consulenza (art. 268d cpv. 4 CC) diverso dal servizio preposto all'informazione di cui all'articolo 268d capoverso 1 CC sono soddisfatti della collaborazione, anche se finora non hanno maturato molta esperienza.

3.3.3 Organizzazioni private

I servizi di ricerca ai sensi dell'articolo 268d capoverso 2 CC sono organizzazioni private che possono essere designate dal servizio cantonale preposto all'informazione di cui all'articolo 268d capoverso 1 CC o dal richiedente che vuole trovare la persona o le persone cercate.

Anche gli intermediari¹⁰⁹ rivestono un ruolo attivo nella ricerca delle origini, sempreché ciò sia previsto dal loro statuto. È importante notare che alcuni ex intermediari, che hanno cessato ogni attività di collocamento dei minori in vista di adozione, continuano comunque a offrire servizi nel campo della ricerca delle origini per le persone che sono state collocate attraverso di loro¹¹⁰.

Esistono inoltre diverse associazioni che rappresentano gli interessi di un gruppo di persone in particolare¹¹¹ o che offrono sostegno psicologico alle persone che sono alla ricerca delle loro origini, senza però effettuare ricerche sul campo¹¹² (cfr. n. 3.5).

3.3.4 Statistiche

La maggior parte dei Cantoni non tiene (ancora) una statistica sistematica delle richieste di ricerca delle origini. Ciononostante, quasi tutti sono riusciti a indicare quante richieste sono

¹⁰⁵ L'elenco dei servizi cantonali preposti all'informazione e dei servizi di consulenza è disponibile sul sito dell'UFG al seguente link: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/herkunftssuche/zustaendigkeiten.pdf.download.pdf/zustaendigkeiten.pdf>.

¹⁰⁶ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZG e ZH.

¹⁰⁷ AI e AR.

¹⁰⁸ LU, NW, SZ, TG e UR.

¹⁰⁹ Intermediari privati autorizzati ai sensi dell'articolo 12 segg. OAdoz; cfr. l'elenco disponibile al link: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption.html>.

¹¹⁰ Alcuni ex intermediari rivestono un ruolo attivo nella ricerca delle origini, mentre altri offrono servizi per la consultazione dei fascicoli o un dialogo con gli adottati. La maggior parte degli ex intermediari non offre alcun tipo di prestazione o non ha fornito informazioni in merito all'UFG.

¹¹¹ P. es.: Back to the Roots per gli adottati dallo Sri Lanka, Born in Lebanon per gli adottati dal Libano, Brazil Baby Affair per gli adottati dal Brasile, Dongari per gli adottati dalla Corea del Sud. Questo elenco non è esaustivo.

¹¹² Espace A.

state evase nel 2018 (tra 0¹¹³ e 63¹¹⁴ per Cantone, per un totale di 325¹¹⁵), notando un aumento significativo del numero di richieste di ricerca delle origini.

La Croce Rossa Svizzera ha dichiarato di aver effettuato 12 consulenze per gli adottati nel 2018 e nel 2019 e due ricerche di una persona all'estero nel 2018¹¹⁶. Il Servizio Sociale Internazionale – Svizzera (SSI) ha comunicato di aver evaso 59 richieste di ricerca delle origini nel 2018 e 40 nel 2019. L'associazione Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH) ha informato che nel 2018 ha svolto 217 consulenze per la ricerca delle origini, ma che molte erano legate all'entrata in vigore del nuovo diritto in materia di adozione il 1° gennaio 2018. Nel 2019, PACH ha riferito di aver effettuato 61 consulenze per la ricerca delle origini. L'associazione Espace A ha invece svolto 34 consulenze nel 2019, offrendo sostegno psicologico per la ricerca delle origini.

I dati statistici forniti dagli intermediari confermano che la ricerca delle origini è un fenomeno abbastanza recente e legato all'età degli adottati. Gli intermediari che sono tuttora autorizzati riferiscono di essere contattati soltanto da una a dieci volte all'anno per la ricerca delle origini. Questo probabilmente perché i minori per i quali questi intermediari hanno lavorato sono ancora giovani. La stragrande maggioranza degli intermediari che erano attivi all'inizio dell'era delle adozioni internazionali ha nel frattempo cessato la propria attività. Tra questi figura Terre des Hommes, che, attraverso il suo servizio di mediazione, continua però a sostenere le persone adottate nella ricerca delle loro origini e che riferisce di aver assistito 109 persone nella ricerca delle loro origini nel 2018¹¹⁷.

Questi dati sono soltanto indicativi. È infatti difficile metterli a confronto poiché le prestazioni fornite dai vari servizi e dalle organizzazioni sono diverse, così come i singoli casi. A volte la richiesta di sostegno può infatti limitarsi a un colloquio o all'accesso ai documenti, mentre altre volte l'assistenza può durare diversi anni, possibilmente fino al ricongiungimento con la famiglia d'origine. Ad ogni modo, va evidenziato il chiaro aumento delle richieste di supporto che, con ogni probabilità, continuerà anche in futuro.

3.4 Prestazioni offerte dalle autorità nel campo della ricerca delle origini

3.4.1 In generale

Circa due terzi dei Cantoni pubblicano sui loro siti Internet informazioni sulla ricerca delle origini, anche se talvolta in modo molto sommario (semplice indicazione del servizio o della persona da contattare).

Dopo un primo contatto scritto o orale, i richiedenti sono invitati a compilare un **modulo di domanda**. La maggior parte dei Cantoni possiede già questo modulo, disponibile online o su richiesta. L'Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione (AACA)¹¹⁸ e la Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione (CLACA)¹¹⁹ prevedono di redigere un modulo standard e di metterlo a disposizione dei propri membri. In tutti i

¹¹³ AI, AR, JU, OW, UR e ZG.

¹¹⁴ ZH (il dato si riferisce al numero di richieste presentate tra il 4 luglio e il 31 dicembre 2018).

¹¹⁵ 21 Cantoni sono riusciti a dare una risposta.

¹¹⁶ La Croce Rossa ha inoltre comunicato di aver ricevuto nel 2018 una richiesta di ricerca delle origini dall'estero da parte di un adottato in Svizzera.

¹¹⁷ 28 con un colloquio individuale e 81 con assistenza per i fascicoli o al telefono, secondo il rapporto 2018 del servizio ROAD (ricerca delle origini/adozione), il che rappresenta un aumento del 50 % rispetto ai dati del 2017 e addirittura il triplo rispetto al 2015/2016.

¹¹⁸ L'AACA raggruppa 15 Cantoni svizzero-tedeschi (cfr. <https://adoption-schweiz.ch>).

¹¹⁹ La CLACA raggruppa i sei Cantoni della Svizzera francese e il Ticino.

Cantoni è possibile richiedere un colloquio personale con un assistente sociale, un avvocato o entrambi, in casi eccezionali con un collaboratore amministrativo.

In tutti i Cantoni le **prestazioni** offerte dai servizi cantonali preposti all'informazione includono la ricerca di fascicoli e di informazioni pertinenti presso le autorità svizzere che potrebbero esserne in possesso (archivi, autorità di tutela, uffici controllo abitanti, uffici dello stato civile, tribunali). In alcuni Cantoni¹²⁰ le prestazioni erogate si fermano qui e le informazioni vengono trasmesse a PACH, che le inoltra poi al richiedente. La maggior parte dei Cantoni offre un servizio di assistenza su misura (colloquio personale, accesso assistito ai fascicoli). Alcuni Cantoni vanno oltre e cercano di definire con il richiedente lo scopo della ricerca, le aspettative e i potenziali risultati. Per le adozioni nazionali, la maggior parte dei Cantoni si occupa attivamente di trovare e contattare la persona cercata. Alcuni Cantoni addirittura pianificano su richiesta o seguono i contatti iniziali tra il richiedente e la persona cercata. Sono pochi i Cantoni che affidano l'organizzazione dei primi contatti a un'organizzazione privata, come PACH. Inoltre, un numero ristretto di Cantoni offre sostegno nel cercare informazioni che non sono presenti nel fascicolo, ma che consentono di contestualizzare l'adozione e di attivare la rete di contatti per facilitare il lavoro di ricerca. Due Cantoni hanno indicato di non avere alcuna esperienza in questo settore e di non aver sviluppato una procedura standard in caso di richieste.

Le **prestazioni di consulenza** ai sensi dell'articolo 268d capoverso 4 CC non sono definite in modo dettagliato dalla legge, che non contempla il sostegno psicologico. I servizi cantonali preposti all'informazione, che nella maggior parte dei Cantoni si occupano anche dei servizi di consulenza, hanno comunicato di non essere in grado di fornire sostegno psicologico ai richiedenti. Un Cantone¹²¹ può avvalersi di una psichiatra infantile che collabora con l'ACC, altri si impegnano a mettere la persona in contatto con un professionista esterno, mentre altri ancora si rivolgono agli assistenti sociali del loro ufficio nell'ambito dei servizi di consulenza. Ad ogni modo, non si tratta di una terapia vera e propria, che rientra nella sfera di competenza del personale sanitario.

La stragrande maggioranza dei Cantoni indica gli archivi cantonali come **fonte d'informazione**. Vengono spesso indicati anche gli archivi delle ACC, delle autorità dello stato civile o di tutela e dei tribunali. Raramente i Cantoni si rivolgono agli intermediari, agli uffici controllo abitanti, alle autorità della migrazione o agli archivi comunali o del circondario.

Nel caso in cui la persona che cerca le proprie origini non possa ottenere il proprio fascicolo d'adozione dai genitori adottivi (fascicolo perso, genitori adottivi refrattari o deceduti), i servizi cantonali preposti all'informazione cercano, o cercherebbero, di ricostruire le informazioni contenute nel fascicolo in un altro modo (archivi di altre autorità cantonali, dell'intermediario, archivi propri, eventualmente contattando l'autorità del Paese d'origine) per garantire l'**accesso al fascicolo**. Alcuni Cantoni¹²² si dichiarano disposti a cercare il dialogo e la mediazione tra genitori e figli, ma non possono obbligare i genitori adottivi a fornire i documenti. In tal caso spetterebbe alla persona adottata far valere i propri diritti in tribunale. Dal momento che non esiste un obbligo di conservazione dei documenti per i privati, un Cantone¹²³ ha messo in discussione la prassi attuale, suggerendo di conservare i documenti originali presso l'autorità cantonale.

¹²⁰ LU, NW, SZ e UR; AI, AR e OW hanno indicato di non avere ancora esperienza in questo settore.

¹²¹ VD.

¹²² BE, BL, NE e TI.

¹²³ AG.

3.4.2 Nell'ambito delle adozioni internazionali

Esistono notevoli differenze e incertezze in relazione alle risorse a disposizione, e messe in campo, per trovare le informazioni necessarie a rintracciare le persone cercate, soprattutto per le adozioni concluse prima della ratifica della CAA o con un Paese non firmatario della Convenzione. Mentre alcuni Cantoni cercano di trovare informazioni sui genitori biologici all'estero, altri si limitano alle informazioni disponibili in Svizzera. Per rintracciare la famiglia biologica all'estero, i servizi cantonali preposti all'informazione inviano di solito una richiesta all'autorità centrale estera (eventualmente tramite l'autorità centrale federale [ACF] se il Paese ha ratificato la CAA) e/o indirizzano il richiedente a un servizio di ricerca specializzato (SSI o la Croce Rossa¹²⁴). Raramente si rivolgono all'ambasciata svizzera nel Paese in questione, all'ambasciata di quel Paese in Svizzera oppure all'intermediario che si era occupato della procedura di adozione. Alcuni Cantoni non hanno finora maturato alcuna esperienza.

È stato osservato che i fascicoli delle adozioni degli anni Ottanta contenevano in genere pochissimi documenti, se non addirittura nessuno, il che ha reso più difficile il lavoro di ricerca delle origini e di ricostruzione delle singole storie di adozione.

La verifica del rispetto delle disposizioni di legge all'estero (in particolare in relazione al segreto dell'adozione e alla protezione dei dati) è affidata alle autorità straniere o agli enti contattati in Svizzera (UFG, servizi di ricerca privati). Alcuni Cantoni¹²⁵ raccolgono informazioni sul quadro giuridico estero, consultando le leggi oppure presentando una richiesta all'autorità centrale estera o all'ambasciata svizzera in loco.

3.4.3 Nell'ambito delle adozioni dallo Sri Lanka

Su proposta della Svizzera, nel gennaio 2018 è stato organizzato a Ginevra un incontro tra i rappresentanti dell'autorità centrale dello Sri Lanka¹²⁶, di alcuni Stati europei¹²⁷ e del SSI. Durante l'incontro si è discusso della possibilità di siglare un memorandum d'intesa con l'obiettivo di uniformare il modo in cui vengono gestite le richieste di ricerca delle origini in Sri Lanka, anche per le adozioni avvenute prima della ratifica della CAA.

Nel luglio 2019 una delegazione dell'UFG si è recata in Sri Lanka per incontrare l'autorità centrale del Paese, nonché rappresentanti di altre autorità e di organizzazioni statali. Durante questa visita di lavoro, la delegazione e l'autorità centrale hanno potuto chiarire la strada ufficiale da percorrere per la ricerca delle origini e il memorandum d'intesa, abbozzato a Ginevra nel 2018, è stato ultimato nei mesi successivi¹²⁸. I contatti presi con l'Ufficio dello Sri Lanka per le persone scomparse (*Office for missing persons*, OMP) non hanno tuttavia portato ad alcuna prospettiva di sostegno da parte loro. È emerso che l'OMP è stato istituito da poco e il suo mandato si limita alle scomparse avvenute durante la guerra civile.

¹²⁴ Va notato che PACH, designata da alcuni Cantoni come servizio di consulenza ai sensi dell'articolo 268d capoverso 4 CC, non può effettuare ricerche all'estero.

¹²⁵ FR, NW, SG e SH.

¹²⁶ *Department of Probation and Child Care Services (Ministry of Women and Child Affairs and Social Security)*.

¹²⁷ Comunità fiamminga del Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera.

¹²⁸ Il memorandum (non disponibile in italiano) può essere consultato sul sito dell'UFG al seguente link: <https://www.bj.ad-min.ch/dam/bj/en/data/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.download.pdf/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf>.

Alla fine del 2019, il numero delle richieste per la ricerca delle origini presentate ai servizi cantonali preposti all'informazione da persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta era pari a 38¹²⁹, di cui 14 sono state inoltrate all'autorità centrale dello Sri Lanka tramite l'UFG¹³⁰. Quattro Cantoni¹³¹ hanno dichiarato di occuparsi delle domande delle persone adottate dallo Sri Lanka gratuitamente. Gli altri Cantoni trattano questo tipo di richieste al pari di qualsiasi altra richiesta, rivolgendosi però con maggiore facilità al caposervizio e all'UFG. I problemi riscontrati dai Cantoni nelle ricerche sono principalmente legati alla mancanza di documenti o di informazioni sulla storia dei minori nei loro fascicoli e, in misura minore, alla difficoltà nel reperire il nome dei genitori biologici o nel ricostruire la procedura e le basi legali dell'epoca, alle aspettative degli adottati che non possono essere soddisfatte, alla necessità di un risarcimento espressa dagli adottati e ai termini di prescrizione. Solo due Cantoni¹³² sono disposti a pagare i test del DNA per facilitare la ricerca delle origini in Sri Lanka, mentre altri lamentano la mancanza di una base legale per finanziare i test o sostengono che sia necessario coordinarsi a livello regionale o nazionale su questo aspetto. Quattro Cantoni¹³³ si sono messi in contatto con il servizio LAV (aiuto alle vittime di reati) del loro Cantone per chiarire se fosse possibile offrire un aiuto agli adottati ricorrendo a questo tipo di misura¹³⁴.

Pochi Cantoni riferiscono di essersi trovati di fronte a casi di adozione con sospette irregolarità. Per risolvere il problema, le possibili soluzioni sembrano limitarsi a offrire un'assistenza più concreta al richiedente, chiedere sostegno all'UFG o a un'organizzazione specializzata nel Paese d'origine, nonché a indirizzare il richiedente a un'associazione con maggiore esperienza in Svizzera.

3.4.4 Scambio di esperienze pratiche

I servizi preposti all'informazione dei Cantoni della Svizzera tedesca e latina si sono incontrati più volte per uno scambio di esperienze. Durante gli incontri, i Cantoni hanno cercato di elaborare linee comuni per la gestione delle richieste¹³⁵, di individuare le soluzioni migliori¹³⁶ e formulare alcune raccomandazioni¹³⁷. I servizi cantonali preposti all'informazione della Svizzera latina prevedono inoltre di redigere un promemoria per orientare in futuro le loro procedure. In generale, i servizi cantonali preposti all'informazione hanno espresso il desiderio di una maggiore armonizzazione.

Inoltre, lo scambio di opinioni tra le autorità cantonali su questioni specifiche legate alla ricerca delle origini avviene anche nell'ambito dell'AACA e della CLACA, che si riuniscono generalmente tre volte all'anno.

¹²⁹ Alcuni servizi cantonali preposti all'informazione svolgono questa funzione solo dal 1° gennaio 2018 e non sanno se prima di questa data siano state presentate altre richieste.

¹³⁰ Delle 14 richieste inviate attraverso i canali ufficiali al 30 giugno 2020, solo tre sono state portate a termine; in nessuno di questi casi sono stati trovati i genitori biologici. Va notato a questo proposito che una persona è riuscita a trovare la propria madre biologica recandosi nel suo luogo di nascita, dopo che la ricerca attraverso i canali ufficiali non aveva dato risultati. Le ricerche in Sri Lanka sono durate tra i tre e i nove mesi.

¹³¹ AG, BE, SG e SO.

¹³² AI e VD.

¹³³ BE, FR, GE e SG.

¹³⁴ A Ginevra, il servizio LAV non dispone di risorse finanziarie per sostenere le persone adottate. Il servizio di supporto psicologico sarebbe piuttosto di competenza di un'organizzazione come Espace A. Negli altri Cantoni, la richiesta di chiarimenti era ancora in corso al momento della consultazione (autunno 2019). La questione sarà affrontata dal gruppo di lavoro CDDGP/UFG.

¹³⁵ P. es. i Cantoni hanno deciso di comune accordo che il Cantone di residenza si occuperà di istruire la richiesta anche se il richiedente non è nato né è stato adottato in quel Cantone, cfr. «Praxisempfehlungen des VZBA für Auskunftsstellen», stato agosto 2020.

¹³⁶ In particolare: modello di modulo per l'inoltro di una richiesta (in fase di redazione) e raccomandazioni per la prassi (documento interno).

¹³⁷ Cfr. le linee guida della CLACA per la valutazione psicosociale nell'ambito dei requisiti di adozione del 14 marzo 2018, approvate dalla *Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse* (CLPPJ) il 25 giugno 2019.

Nel maggio 2018 si è tenuto un convegno nazionale dedicato alla ricerca delle origini, organizzato congiuntamente da PACH, SSI ed Espace A, con il sostegno della Croce Rossa e della Confederazione, al quale hanno partecipato, tra gli altri, diversi servizi cantonali preposti all'informazione e alcuni rappresentanti di associazioni di adottati. In questa occasione sono state affrontate da un punto di vista multidisciplinare questioni legali, etiche e psicologiche legate alla ricerca delle origini, e l'assistenza alle persone nella ricerca della loro identità¹³⁸.

3.5 Il ruolo delle organizzazioni private

3.5.1 I servizi di ricerca

3.5.1.1 In generale

Ai servizi di ricerca¹³⁹ è stato chiesto di rispondere a un questionario al fine di capire quali prestazioni offrono nell'ambito della ricerca delle origini e di raccogliere informazioni sulle prime esperienze pratiche maturate, in particolare con lo Sri Lanka¹⁴⁰.

La maggior parte dei Cantoni non collabora direttamente con un servizio di ricerca, ma vi indirizza i richiedenti quando le possibilità di ricerca del Cantone risultano limitate. Le tariffe applicate da questi servizi per le prestazioni offerte rappresentano un ostacolo per alcuni richiedenti. Un Cantone¹⁴¹ ha affermato di essere in grado di pagare in via eccezionale almeno una parte di queste spese se il richiedente si trova in serie difficoltà economiche.

La maggior parte dei Cantoni che collaborano con un'organizzazione privata¹⁴² per la ricerca delle origini ha stipulato un accordo di prestazione o di sovvenzione per regolare, tra le altre cose, la questione delle spese.

3.5.1.2 Prestazioni

PACH ha concluso un contratto di prestazione con alcuni Cantoni tedeschi assumendo i compiti previsti dall'articolo 268d capoversi 2 e 4 CC. Gli altri servizi di ricerca lavorano su incarico del Cantone o di privati per singoli casi. In generale, i servizi di ricerca forniscono consulenza e assistenza nella ricerca di documenti e persone, sia in Svizzera sia all'estero, nonché supporto psicosociale in cui vengono tematizzati soprattutto le aspettative del richiedente, i possibili effetti di una ricerca delle origini e i diritti di ognuno. Viene inoltre offerta assistenza nel contattare la persona ricercata. In generale, i colloqui e l'assistenza sono gestiti da collaboratori appositamente formati sulle implicazioni della ricerca delle origini. Tutti e tre i servizi di ricerca hanno linee guida interne, un piano o regole per svolgere i colloqui per la ricerca delle origini, personale con una formazione nel campo dell'assistenza sociale, della psicologia, della mediazione familiare o del diritto e un'esperienza pluriennale nel campo della ricerca delle origini. Oltre a incentivare il lavoro di squadra, questi servizi organizzano anche corsi di formazione interni per l'assistenza nella ricerca delle origini¹⁴³.

3.5.1.3 Contatti iniziali

La maggior parte dei servizi di ricerca ha pubblicato sul proprio sito Internet informazioni generali sulla ricerca delle origini di persone adottate. Una volta che il richiedente ha contattato il

¹³⁸ Il programma del convegno (non disponibile in italiano) è consultabile sul sito dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/herkunftssuche.html>.

¹³⁹ SSI, Croce Rossa Svizzera e PACH.

¹⁴⁰ Le risposte dei servizi di ricerca riflettono la situazione al 31 gennaio 2020.

¹⁴¹ VD.

¹⁴² Le organizzazioni direttamente interessate sono PACH, Adesso, SSI ed Espace A.

¹⁴³ Il SSI e la Croce Rossa dichiarano di praticare l'intervisione.

servizio di ricerca per e-mail, telefono, modulo o posta, quest'ultimo esamina tutte le possibilità e, se necessario, reindirizza la persona al servizio cantonale preposto all'informazione o a un altro organismo in grado di aiutarla, oppure organizza un primo colloquio, durante il quale vengono discusse le aspettative del richiedente, le varie possibilità a disposizione del servizio di ricerca e i possibili effetti della ricerca delle origini sia sul richiedente che sulla persona cercata.

3.5.1.4 La ricerca delle origini nelle adozioni internazionali

Nei casi di adozione internazionale, PACH fornisce soltanto consulenza, senza occuparsi della ricerca della persona all'estero, mentre gli altri due servizi di ricerca possono appoggiarsi alla loro rete di partner internazionali per cercare di trovare informazioni, documenti sull'adozione o persone all'estero. Le principali difficoltà sono legate alla mancanza di personale nei team dei Paesi d'origine e al fatto che talvolta mancano registri centrali. Inoltre nei documenti vengono spesso riscontrate omissioni, in particolare quando non sono menzionati i genitori biologici. I partner locali della Croce Rossa sono tenuti a rispettare la legge in vigore nel Paese in questione e soprattutto il diritto in materia di protezione dei dati. Inoltre, la Croce Rossa dispone di un codice di condotta interno sulla protezione dei dati¹⁴⁴. Il SSI dichiara di esaminare i metodi di lavoro dei propri partner in loco prima di inserirli nella propria rete di collaboratori e di restare in stretto contatto con loro per verificare la qualità dei servizi forniti. I servizi di ricerca che hanno già avuto esperienza ritengono che la collaborazione con i servizi cantonali preposti all'informazione sia buona. La ricerca inizia nel Cantone e i servizi di ricerca entrano in gioco una volta che le ricerche si spostano all'estero. I servizi di ricerca dichiarano di agire in ottima sinergia, il che facilita lo scambio di esperienze e permette loro di indirizzare la persona che richiede assistenza a un altro organismo se questo risulta più idoneo. In caso di sospette irregolarità in un fascicolo di adozione, il SSI cerca il dialogo con il richiedente per esaminare le varie possibilità di supporto, effettuando ad esempio un esame del DNA.

3.5.1.5 La ricerca delle origini delle persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta

Come per gli altri casi di adozione internazionale, PACH non partecipa alla ricerca delle origini all'estero, ma offre comunque sostegno e consigli ai richiedenti in Svizzera. Gli altri due servizi di ricerca non hanno dati statistici sul numero di ricerche condotte negli ultimi anni. La Croce Rossa ne ha effettuata qualcuna, finora però sempre senza risultati. Ha inoltre sottolineato come la ricerca delle origini delle persone adottate non sia una priorità per la Croce Rossa dello Sri Lanka, la quale sta concentrando i propri sforzi per rispondere alle esigenze emerse in seguito alla guerra civile che ha colpito il Paese. Di conseguenza, in questo momento non può effettuare ricerche delle origini nel contesto delle adozioni dallo Sri Lanka. Il SSI tematizza fin dall'inizio il problema delle pratiche illecite che potrebbero aver contraddistinto le procedure di adozione dallo Sri Lanka negli anni Settanta e Ottanta, al fine di preparare il più possibile il richiedente a ciò che potrebbe scoprire. Il SSI tratta anche la possibilità di effettuare un esame del DNA e le conseguenze che la ricerca delle origini potrebbe avere su ciò che l'adottato sa del proprio percorso di adozione. Presto le richieste potranno essere nuovamente trasmesse in Sri Lanka grazie a un accordo in via di stipulazione tra il SSI e un partner affidabile nel Paese d'origine.

¹⁴⁴ Restoring Family Links Code of Conduct on Data Protection.

3.5.2 Gli intermediari

Gli intermediari autorizzati ancora in attività¹⁴⁵ dichiarano che i servizi da loro offerti per la ricerca delle origini comprendono anche la consultazione del fascicolo di adozione con colloquio privato ed eventuale predisposizione dei documenti. Alcuni avviano ricerche per trovare la famiglia biologica nel Paese d'origine, coinvolgendo all'occorrenza il loro rappresentante in loco, oppure assistono i richiedenti in occasione di un primo contatto. Gli intermediari collaborano con i servizi cantonali preposti all'informazione, le autorità centrali del Paese d'origine o gli istituti da cui provengono i minori dati in adozione e, più raramente, con organizzazioni non governative. Alcuni intermediari hanno ancora poca esperienza, poiché i minori da loro collocati non hanno ancora raggiunto la maggiore età.

La maggioranza dei circa 30 intermediari che hanno cessato l'attività negli ultimi 16 anni dichiara di non offrire alcun tipo di servizio nell'ambito della ricerca delle origini o non ha risposto alla richiesta d'informazioni dell'UFG. Alcuni hanno indicato di non occuparsi della ricerca delle origini, ma di essere disposti a incontrare gli adottati o a consultare i loro fascicoli. Quattro ex intermediari rivestono invece un ruolo attivo nella ricerca delle origini, assistendo gli adottati nelle loro ricerche, a volte perfino nel Paese d'origine¹⁴⁶.

3.5.3 Espace A

Attiva da 20 anni, Espace A¹⁴⁷ è un'associazione che raggruppa professionisti della salute mentale ed è specializzata in problemi legati all'adozione, all'affidamento e alla procreazione assistita. L'associazione si occupa di fornire sostegno alle persone direttamente interessate da queste tematiche. Si tratta di un centro di supporto indipendente e professionale che offre un servizio di assistenza su misura alle persone che cercano le loro origini, al fine di elaborare insieme un piano, definire le aspettative e prepararle ai potenziali risultati¹⁴⁸. L'associazione è presente in tutte le fasi della ricerca, anche a ricerca completata, per aiutare il richiedente a elaborare le informazioni ricevute e a riorientarsi nella propria vita. Espace A non offre tuttavia un servizio di ricerca vero e proprio, ma si concentra sul fornire supporto ai richiedenti. Ad oggi, Espace A opera in modo indipendente senza un mandato statale.

Espace A dichiara di avere esperienza nel fornire sostegno per la ricerca delle origini in un contesto internazionale e di aver sistematicamente riscontrato irregolarità, persino reati, nei fascicoli di adozione. Il team interdisciplinare di Espace A (composto da psicologi e da una giurista) è formato per offrire assistenza alle persone che hanno subito un trauma psicologico.

3.5.4 Back to the Roots

L'associazione Back to the Roots (cfr. n. 2.3) offre una piattaforma di scambio e sostegno alle persone adottate dallo Sri Lanka. In molti casi è il primo punto di contatto per le persone adottate alla ricerca delle proprie origini, poiché spesso hanno meno difficoltà nel comunicare con persone che si trovano nella loro stessa situazione che con le autorità. Gli adottati vengono però poi gradualmente indirizzati ai servizi cantonali preposti all'informazione.

¹⁴⁵ Al 31 agosto 2020 sono 10 gli intermediari autorizzati riconosciuti dall'UFG, cfr. l'elenco aggiornato disponibile sul sito dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/vermittlungsstellen.pdf.download.pdf/vermittlungsstellen.pdf>.

¹⁴⁶ Braskind, Pro Kind, Vereinigung für Adoptionshilfe e Terre des Hommes, Helviet, che ha da poco cessato di lavorare con il Vietnam, sta elaborando un piano per la ricerca delle origini e prevede di offrire un'assistenza su più livelli (psicologo e rappresentante dell'organizzazione in Vietnam) per assistere le persone nella loro ricerca.

¹⁴⁷ <https://www.espace-a.org/>

¹⁴⁸ Cfr. l'opuscolo pubblicato sul sito di Espace A: <https://anyflip.com/tnufk/hgaa/>.

Back to the Roots raccoglie anche informazioni ed esperienze che i suoi membri hanno maturato sul campo nel contesto della propria ricerca delle origini, mette in contatto i diretti interessati attraverso i social network o incontri di persona, fornisce supporto agli adottati alla ricerca delle loro origini, li prepara al viaggio nel Paese d'origine grazie a un promemoria sui diversi passi da seguire per cercare informazioni in Sri Lanka¹⁴⁹ e predispone esami del DNA durante il loro viaggio in Sri Lanka¹⁵⁰.

3.6 Costi

3.6.1 Autorità

Le prestazioni offerte dai servizi cantonali preposti all'informazione, così come l'acquisizione di informazioni e documenti in Svizzera, possono essere soggette a emolumento¹⁵¹. Dal momento che l'aspetto dei costi è disciplinato a livello cantonale, vi è una differenza di trattamento a seconda del Cantone di residenza. Inoltre, la ricerca delle persone, sia in Svizzera che all'estero, eventualmente tramite un servizio di ricerca privato, può comportare costi elevati per il richiedente, il quale non sempre è in grado di pagare. Lo stesso vale se il richiedente desidera recarsi nel suo Paese d'origine per effettuare ricerche o per incontrare la sua famiglia biologica.

Gli adottati non capiscono perché devono pagare per poter consultare i propri fascicoli d'adozione e ottenere informazioni di cui hanno un diritto illimitato, soprattutto se le procedure di adozione sono contraddistinte da irregolarità.

Il tema della fornitura gratuita dei servizi delle autorità svizzere o perfino di un sostegno economico per le prestazioni fornite dai servizi di ricerca privati era stato discusso in occasione dell'esame dell'avamprogetto di revisione del Codice civile (diritto in materia di adozione). A titolo informativo, l'articolo 268e capoverso 3 dell'avamprogetto prevedeva che «il Cantone partecipa ai costi della ricerca se vi sono dubbi fondati che il genitore del sangue in cerca del proprio figlio non abbia acconsentito all'adozione o vi abbia acconsentito cedendo alla pressione di un'autorità»¹⁵². Questa proposta era stata fortemente osteggiata da vari partecipanti¹⁵³ alla procedura di consultazione, che avrebbero preferito, tra l'altro, la creazione di un fondo di solidarietà¹⁵⁴ per questi casi specifici, per cui è stata poi tolta nel progetto presentato alle Camere federali. Durante il dibattito parlamentare la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha tuttavia sottolineato che, sebbene i Cantoni non siano obbligati a contribuire alle spese, essi sono comunque liberi di sostenere finanziariamente la ricerca delle origini e di stabilire in quale misura¹⁵⁵.

La maggior parte dei Cantoni non applica costi per il lavoro svolto nell'ambito della ricerca delle origini, anche se alcuni hanno lasciato intendere che in futuro ciò potrebbe cambiare.

¹⁴⁹ https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf

¹⁵⁰ Back to the Roots si occupa anche di fornire informazioni in Sri Lanka alle madri biologiche che cercano il proprio figlio e di offrire loro la possibilità di fare un esame del DNA. Ad oggi, diverse famiglie si sono potute riunire grazie all'esame del DNA.

¹⁵¹ Cfr. la circolare UFSC n. 20.18.10.01 del 1° ottobre 2018, secondo cui «le ricerche effettuate dalle autorità di stato civile nei registri e la comunicazione scritta delle informazioni in tal modo reperite sottostanno ad emolumento. Quest'ultimo ammonta a 75 franchi per ogni mezz'ora in quanto si tratta di ricerche nei registri dello stato civile e nei documenti giustificativi basate su un mandato di ricerca al fine di accertare un fatto. Anche il servizio cantonale preposto all'informazione ai sensi dell'articolo 268d CC deve pagare l'emolumento poiché la prestazione richiesta è fornita nel diretto interesse di un privato», disponibile al link: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/it/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-i.pdf.download.pdf/20-18-10-01-i.pdf>.

¹⁵² I documenti relativi alla revisione del diritto in materia di adozione sono disponibili sul sito dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

¹⁵³ AG, BL, BS, LU, SG, TG, ZH; AACA.

¹⁵⁴ AG, BL, BS, LU e AACA.

¹⁵⁵ Cfr. le deliberazioni del Consiglio nazionale nella sessione estiva del 2016, prima seduta, 30.05.2016, Boll. Uff. 2016 N 727 (<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37204>).

Tra i Cantoni che chiedono un emolumento, alcuni¹⁵⁶ applicano una tariffa forfettaria (da fr. 150 a 300), mentre altri¹⁵⁷ applicano tariffe orarie secondo quanto stabilito dal diritto cantonale (da fr. 90 all'ora fino a un totale di massimo fr. 2000). Quasi tutti i Cantoni¹⁵⁸ hanno previsto nella propria legislazione la possibilità di ridurre o addirittura azzerare i costi per la ricerca delle origini soprattutto se il richiedente è indigente. Alcuni servizi cantonali preposti all'informazione hanno dichiarato di avere un occhio di riguardo per le richieste delle persone adottate dallo Sri Lanka negli anni Ottanta. La maggior parte di loro ha infatti deciso di non riscuotere alcun emolumento per i servizi offerti¹⁵⁹.

Quasi tutti i Cantoni¹⁶⁰ addebitano ai richiedenti i costi che vengono fatturati da altri servizi (stato civile, archivi cantonali) o per le traduzioni. Alcuni Cantoni¹⁶¹ fanno notare che gli altri servizi dell'amministrazione non addebitano loro alcun costo per le prestazioni fornite in relazione a una richiesta di ricerca delle origini.

Quando l'UFG trasmette una richiesta di ricerca delle origini all'estero, non chiede alcun emolumento per l'invio dei documenti. Analogamente, le autorità centrali dei Paesi che hanno ratificato la CAA non fatturano generalmente alla Svizzera costi per i loro servizi. Tuttavia, i loro mezzi sono limitati per via delle scarse risorse che hanno a disposizione, soprattutto in termini di personale, e a causa delle disposizioni di legge che ne disciplinano l'attività nel loro Paese. Quando i fascicoli sono contraddistinti da irregolarità a causa di documenti falsi, le autorità si trovano generalmente su un binario morto. È quindi indispensabile poter contare anche in futuro su servizi di ricerca indipendenti, che dispongono di un margine di manovra maggiore rispetto alle autorità.

3.6.1 Servizi di ricerca

Finora solo la Croce Rossa si è occupata gratuitamente delle richieste di ricerca delle origini, se presentate direttamente da un privato. Il SSI, se incaricato da un privato, chiede un compenso massimo di 1400 franchi più i costi del rappresentante in Sri Lanka. Nel caso di una richiesta di un Cantone, le tariffe variano a seconda delle condizioni tariffarie negoziate bilateralmente. PACH applica una tariffa oraria in base al reddito del richiedente, chiedendo al massimo 140 franchi all'ora. In entrambi i casi, i richiedenti che hanno difficoltà economiche possono presentare una richiesta di riduzione delle tariffe.

3.6.2 Altre organizzazioni private

In generale, gli **intermediari** addebitano ai richiedenti solo i costi delle traduzioni, del rappresentante sul posto o del viaggio di un rappresentante dell'intermediario svizzero in caso di accompagnamento nel Paese d'origine.

Il primo colloquio con **Espace A** è gratuito. Successivamente l'associazione applica la tariffa ordinaria di 120 franchi all'ora, ma dichiara di adeguare le proprie tariffe alle disponibilità economiche dei richiedenti. Le consulenze di Espace A legate alla ricerca delle origini sono finanziate tramite donazioni private.

¹⁵⁶ NE, SO e TG.

¹⁵⁷ AG (in Argovia, a partire da luglio 2020, in virtù della modifica dell'ordinanza in materia, le prestazioni del servizio cantonale preposto all'informazione non sottostanno più a emolumento), AR, BE, BL, VS e ZG.

¹⁵⁸ Solo BL ha dichiarato di rinunciare agli emolumenti solo in casi del tutto eccezionali.

¹⁵⁹ VD ha precisato che anche lo stato civile cantonale rinuncia in questi casi a fatturare le prestazioni fornite.

¹⁶⁰ Solo GR ha dichiarato di non chiedere il rimborso di queste spese ai richiedenti.

¹⁶¹ BS, JU, NE e VS.

Back to the Roots non addebita agli adottati costi per i servizi di consulenza e informazione¹⁶².

3.7 Problemi individuati e soluzioni auspiccate

3.7.1 Dai Cantoni

In generale i Cantoni hanno individuato alcuni **problemi pratici** nella ricerca delle origini. In particolare causano difficoltà la mancanza di personale nei servizi cantonali preposti all'informazione e la definizione di alcune nozioni contenute nella legge¹⁶³. La mancanza di pratica e quindi di esperienza¹⁶⁴, la documentazione incompleta nei vecchi fascicoli e i costi legati alla ricerca di informazioni generano altrettante incertezze. La maggior parte dei Cantoni ha quindi espresso il desiderio di avere maggiore coordinamento e uniformità in questi settori. Un approccio unitario è stato auspicato anche per migliorare i seguenti aspetti: definizione della competenza locale dei servizi cantonali preposti all'informazione, gestione delle procedure che coinvolgono la paternità alimentare (*Zahlvaterschaft*¹⁶⁵), accesso agli archivi e ai fascicoli¹⁶⁶, definizione delle prestazioni dei servizi preposti all'informazione e alla consulenza, uniformazione delle tariffe dei servizi preposti all'informazione e di altri uffici cantonali e standardizzazione della procedura di gestione delle richieste.

Inoltre, i Cantoni hanno individuato dei **vuoti normativi**, in particolare per quanto riguarda lo statuto dei bambini in affidamento, la cui adozione non è mai stata completata, o la ricerca di informazioni da parte dei discendenti dell'adottato (in particolare in caso di morte di quest'ultimo) o da parte dei suoi nonni biologici¹⁶⁷. Anche i servizi cantonali preposti all'informazione hanno difficoltà ad affrontare determinate situazioni (p. es. se la persona che viene cercata è già deceduta o se il genitore biologico si rifiuta di informare i propri figli biologici dell'adozione).

I Cantoni hanno rilevato alcuni ostacoli che rendono talvolta impossibile effettuare una ricerca quando la persona cercata si trova all'estero. In questo contesto possono giocare un ruolo i seguenti fattori: tempi di attesa spesso molto lunghi per ottenere una risposta, difficoltà nel rintracciare la famiglia¹⁶⁸, spese di traduzione a carico del richiedente e difficoltà generali di comunicazione con le autorità straniere. In generale, i compiti e i limiti d'azione dei servizi cantonali preposti all'informazione nelle **ricerche internazionali** non sono ben definiti, soprattutto nel caso in cui la ricerca porta alla luce eventuali pratiche illecite nella procedura di adozione e/o la ricerca attraverso le autorità non dà risultati, come può verificarsi nei casi di adozione dallo Sri Lanka.

¹⁶² Da quando è stata fondata l'associazione, almeno 160 persone adottate dallo Sri Lanka o da altri Paesi si sono rivolte a Back to the Roots per una consulenza nella ricerca delle loro origini.

¹⁶³ In particolare le nozioni «altre informazioni su di essi» dell'articolo 268c capoverso 3 CC e «informazioni [che] non permettano di identificarli» dell'articolo 268c capoverso 2 CC sono di difficile interpretazione e secondo i Cantoni richiedono una definizione più precisa.

¹⁶⁴ P. es. quando si deve decidere come trasmettere le informazioni (per iscritto? Permettere la consultazione del fascicolo di adozione? Consegnare il fascicolo originale o fotocopiato?).

¹⁶⁵ Fino alla fine del 1977 in Svizzera vivevano due forme di riconoscimento di un figlio: il riconoscimento con effetti di stato civile e quello senza effetti di stato civile. Il primo era comunicato oralmente all'ufficiale dello stato civile, che in seguito lo iscriveva nel registro, e stabiliva una filiazione giuridica tra il padre e il figlio. Il secondo, denominato anche «paternità alimentare», non stabiliva un legame di filiazione, ma soltanto un obbligo alimentare e non veniva dunque iscritto nel registro dello stato civile. In questi casi il padre e il figlio non hanno mai avuto un legame parentale e secondo l'UFSC non sussiste né un diritto di ottenere dati personali attuali della persona tenuta a mantenere il minore indicata in un contratto di paternità alimentare né un diritto di conoscere eventuali suoi discendenti diretti. Cfr. la circolare UFSC n. 20.18.10.01 del 1° ottobre 2018 (<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/it/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-i.pdf.download.pdf/20-18-10-01-i.pdf>).

¹⁶⁶ Compresa le questioni legali sulla protezione dei dati in relazione alla consultazione dei fascicoli.

¹⁶⁷ A questo proposito, il messaggio precisa che «Dalla formulazione dell'articolo 268c CC, che riconosce esplicitamente il diritto di ottenere informazioni soltanto all'adottato, si può dedurre per esclusione che i genitori biologici, gli eventuali fratelli e sorelle (anche naturali) dell'adottato, i genitori adottivi e i loro discendenti non godono di questo diritto», messaggio del Consiglio federale del 28 novembre 2014 concernente la modifica del Codice civile svizzero (adozione), FF 2015 793, pag. 827 (n. 2.6.3).

¹⁶⁸ In alcuni Paesi non esistono uffici controllo abitanti.

I Cantoni hanno inoltre evidenziato una serie di problemi in relazione all'**accesso ai documenti**, in particolare agli archivi di un'altra autorità, a volte di un altro Cantone¹⁶⁹. Non è sempre facile ottenere da un'altra autorità le informazioni di cui si ha bisogno a causa, ad esempio, della mancanza di una base legale¹⁷⁰. Capita anche che i genitori adottivi si rifiutino di trasmettere il fascicolo di adozione al figlio, pur essendo gli unici ad averne una versione completa, soprattutto per i fascicoli di adozione internazionale più vecchi. In mancanza di una specifica disposizione di legge che consenta ai servizi cantonali preposti all'informazione di obbligarli a trasmetterlo, i Cantoni, durante la preparazione degli aspiranti all'adozione, devono cercare di fare leva fin dall'inizio della procedura sull'importanza della ricerca dell'identità e sulla necessità di essere trasparenti nei confronti del bambino adottato.

3.7.2 Dalle organizzazioni private

I servizi di ricerca hanno sottolineato che le procedure e le responsabilità al momento dell'adozione continuano a non essere chiare ed è molto difficile stabilire se i documenti originali di cui gli adottati o le autorità svizzere sono in possesso rispecchiano la realtà. Inoltre hanno fatto notare che la disparità di trattamento tra le persone che sono state adottate (che possono beneficiare del sostegno offerto dalle autorità per la ricerca delle loro origini) e quelle che non lo sono state (p. es. minori in affidamento), sebbene provengano dalla stessa famiglia, non trova giustificazioni. Sostengono che la legge sia formulata in maniera troppo restrittiva, poiché non permette di cercare i nonni biologici nel caso in cui, ad esempio, i genitori biologici fossero deceduti. È stata infine sollevata la questione di come gestire una richiesta di ricerca di un fratellastro o di una sorellastra, se il genitore biologico si rifiuta di mettersi in contatto con il minore adottato e, con ogni probabilità, non ha mai rivelato la storia dell'adozione agli altri figli.

I servizi di ricerca hanno inoltre evidenziato la necessità di coordinarsi e di uniformare alcuni aspetti, soprattutto in merito agli emolumenti addebitati dalle autorità centrali, le traduzioni, i criteri per condonare gli emolumenti, la trasmissione delle richieste nei Paesi che non hanno ratificato la CAA, nonché la consulenza sull'utilizzo delle banche dati del DNA (situazione giuridica e rischi), il modo di gestire le richieste provenienti dall'estero per effettuare una ricerca in Svizzera, le informazioni da dare ai diretti interessati sul processo di ricerca, il tipo di documenti che possono ricevere (p. es. i fascicoli dell'autorità di tutela?) e la possibilità di essere seguiti da un centro di ricerca, questioni per le quali manca un approccio unitario. PACH sarebbe inoltre favorevole a una centralizzazione delle competenze e delle conoscenze nel settore della ricerca delle origini e a una maggiore collaborazione a livello internazionale. La Croce Rossa si interroga inoltre sulla possibilità di istituire una procura per il servizio di ricerca nel caso in cui i richiedenti avessero avuto un'esperienza traumatica con le autorità in passato e accoglierebbe positivamente la pubblicazione di un opuscolo informativo ufficiale sui diritti, le risorse e la procedura per la ricerca delle origini. La Croce Rossa auspica infine che venga redatto, nell'interesse dei richiedenti e in collaborazione con i servizi di ricerca e i servizi cantonali preposti all'informazione, un elenco delle buone pratiche e delle possibilità di ricerca nei Paesi d'origine. Il SSI evidenzia invece la necessità di intensificare gli scambi con i servizi cantonali preposti all'informazione per chiarire le prestazioni offerte da ciascuno e definire le modalità di collaborazione al fine di fornire informazioni più precise ai richiedenti.

¹⁶⁹ Come uniformare le procedure di accesso agli archivi di un altro Cantone? Il diritto di consultare il proprio fascicolo comprende anche il diritto di consultare il fascicolo di tutela? Chi può/deve decidere quale parte del fascicolo può essere fornita all'interessato, il servizio cantonale preposto all'informazione o l'autorità proprietaria dell'archivio in questione?

¹⁷⁰ L'Ufficio centrale di compensazione (organo centrale di esecuzione della Confederazione nel settore delle assicurazioni sociali del primo pilastro) può comunicare informazioni (indirizzi delle persone cercate) solo alle autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) e non ai servizi cantonali preposti all'informazione. Poiché in alcuni Cantoni l'APMA è stata nominata come servizio cantonale preposto all'informazione, si crea disparità tra le varie autorità cantonali, che può essere eliminata solo con una revisione della legge. La creazione di un servizio nazionale degli indirizzi, come proposto dal Consiglio federale, permetterebbe di risolvere la questione (<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-76062.html>).

La Croce Rossa auspica che i consultori indipendenti siano abilitati, sul modello dei consultori per l'aiuto alle vittime, a gestire le richieste di ricerca delle origini, poiché il fatto che la stessa autorità che ha partecipato all'adozione si occupi anni dopo delle ricerche delle origini può rappresentare un problema per molte persone adottate. PACH ritiene giusto che la ricerca di informazioni sia di competenza delle autorità cantonali, poiché queste hanno delle possibilità migliori, ma sottolinea che i servizi di ricerca dovrebbero essere coinvolti in modo più sistematico nell'assistenza e nella consulenza.

Secondo l'esperienza di Espace A, i tempi di elaborazione delle richieste da parte dei servizi cantonali preposti all'informazione sono estenuanti per le persone che cercano le proprie origini. Espace A auspica che venga sempre offerto un supporto psicologico esterno a chiunque intraprenda una ricerca delle proprie origini.

Le sfide e i problemi individuati dagli intermediari nella ricerca delle origini coincidono con i punti sollevati dai Cantoni e dai servizi di ricerca: la lentezza delle procedure amministrative presso le autorità svizzere e straniere, il delicato compito di sostegno psicosociale per i richiedenti e le scarsissime possibilità di rintracciare la famiglia biologica in alcuni Paesi d'origine.

3.7.3 Da Back to the Roots

Back to the Roots ha dichiarato che le autorità cantonali si trovano oggi ad affrontare le sfide poste da documenti falsi nei fascicoli di adozione. Molti adottati ritengono di ricevere troppo poco sostegno dalle autorità cantonali e che sia difficile instaurare il necessario rapporto di fiducia. Le poche esperienze negative che alcuni di loro hanno avuto vengono rapidamente citate come esempi. Il reperimento di documenti è descritto come dispendioso in termini di tempo, estenuante e spesso soggetto a costi. Molti fascicoli sono incompleti e i documenti disponibili si rivelano spesso falsi, il che impedisce di proseguire le ricerche¹⁷¹. Infine, le ricerche in Sri Lanka attraverso le autorità o i servizi di ricerca privati non hanno prodotto risultati e, in generale, richiedono anni. Le persone adottate che si recano in Sri Lanka devono affrontare molteplici sfide. Sempreché siano riuscite a trovare una persona di fiducia che li assista per le traduzioni e per le procedure amministrative, è per loro molto difficile, o addirittura impossibile, accedere ai documenti (stato civile, ospedali, tribunali, ecc.) in considerazione delle leggi e dei regolamenti vigenti che vietano di accedere ai fascicoli o ne consentono l'accesso solo con l'autorizzazione di un giudice¹⁷². Back to the Roots non ha le risorse per sostenere individualmente le persone adottate nella loro ricerca in Sri Lanka. Alla luce di quanto sopra, Back to the Roots chiede che le persone adottate possano rivolgersi a un servizio specializzato indipendente, che agisca esclusivamente nel loro interesse e che non sia stato coinvolto nella procedura di adozione. Tale servizio dovrebbe inoltre essere in grado di offrire sostegno psicologico e di seguire le fasi della procedura fino al ricongiungimento familiare.

3.7.4 Dalle autorità internazionali

Il 18 ottobre 2019, il Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali ha adottato le osservazioni finali concernenti il quarto rapporto periodico della Svizzera. Il Comitato ha accolto con favore le modifiche relative al segreto dell'adozione, entrate in vigore il 1° gennaio 2018, ma ha constatato che i minori adottati da un Paese terzo possono ricercare le proprie origini solo se le autorità di quel Paese lo consentono e che non ricevono un sostegno adeguato durante le procedure di ricerca (art. 10). Per questo motivo, il Comitato raccomanda allo Stato

¹⁷¹ Back to the Roots stima che solo nel 30 % dei casi i documenti contenuti nei fascicoli permettono di rintracciare la famiglia di origine.

¹⁷² Cfr. le informazioni esaustive sull'argomento, compresa la descrizione delle fasi amministrative e delle difficoltà pratiche, contenute nel promemoria di Back to the Roots sulla ricerca delle origini in Sri Lanka (https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/10/Recherche-origines_FR.pdf, non disponibile in italiano).

aderente d'intensificare gli sforzi per garantire un sostegno adeguato, anche psicologico ed economico, e fornire eventuali servizi di traduzione alle persone adottate da genitori svizzeri e provenienti da Paesi terzi, le quali sono alla ricerca delle loro origini, nonché di potenziare gli strumenti giuridici e amministrativi per accompagnarli in questo processo¹⁷³.

3.8 Conclusioni e prospettive

Il fenomeno delle adozioni internazionali è iniziato a metà degli anni Settanta e ha raggiunto il suo apice negli anni Ottanta e Novanta. L'esperienza mostra che la maggior parte delle persone adottate inizia a intraprendere le ricerche sulla propria identità in età adulta, addirittura dopo i trent'anni. Le richieste di ricerca delle origini all'estero sono quindi un fenomeno relativamente recente, il che spiegherebbe la mancanza di mezzi e di esperienza delle autorità cantonali. Tuttavia, con ogni probabilità, il numero di richieste per la ricerca delle origini aumenterà nei prossimi anni.

Anche se le autorità e le organizzazioni private non hanno ancora sufficiente esperienza nel campo della ricerca delle origini, soprattutto nel contesto internazionale e più specificamente con lo Sri Lanka, è già emersa una notevole esigenza di sostegno, sia da parte delle persone direttamente interessate che da parte delle autorità e delle organizzazioni private. È quindi necessario migliorare al più presto questo settore in Svizzera. La ricerca delle origini in Sri Lanka ha messo in evidenza le enormi difficoltà che le persone adottate si possono trovare ad affrontare: le procedure possono essere lunghe, complicate, costose e psicologicamente stressanti, senza alcuna garanzia di successo. Le difficoltà inoltre aumentano in caso di ricerca internazionale, soprattutto se i fascicoli sono caratterizzati da irregolarità o contengono informazioni non veritiere. Senza la collaborazione dei genitori adottivi, degli ex intermediari (la maggior parte dei quali non è più in attività) o delle autorità straniere, molte ricerche delle origini rischiano di fallire. È quindi essenziale fare tesoro di quanto emerso, anche in relazione alle adozioni internazionali attuali e alle informazioni contenute nei fascicoli degli adottati.

L'UFG rafforzerà le relazioni con i Paesi d'origine che hanno ratificato la CAA e cercherà con loro soluzioni per i singoli casi. Una stretta collaborazione con le autorità straniere è tanto più necessaria in caso di irregolarità. A tal fine l'UFG continuerà a sostenere i Cantoni anche nell'organizzazione di giornate di lavoro dedicate al tema della ricerca delle origini, allo scambio di esperienze e alla condivisione delle risorse in questo settore, ad esempio raccogliendo informazioni per ogni Paese d'origine. Con particolare riferimento allo Sri Lanka, l'UFG continuerà a lavorare per migliorare le possibilità di sostegno e di ricerca in collaborazione con i Cantoni, l'autorità centrale dello Sri Lanka, i servizi di ricerca e l'associazione Back to the Roots.

Nel marzo 2020, la CDDGP ha deciso di istituire un gruppo di lavoro sulla ricerca delle origini, che si è riunito per la prima volta il 20 agosto 2020. Questo gruppo di lavoro, co-presieduto dall'UFG e dalla CDDGP, si propone di approfondire la questione del sostegno alla ricerca delle origini in tutti i casi di adozione internazionale, non solo in quelli dello Sri Lanka. È composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, delle persone adottate e dei partner privati (servizi di ricerca e intermediari per le adozioni), al fine di garantire il più ampio scambio di opinioni possibile. Il suo mandato comprende i seguenti punti: definizione delle esigenze delle persone adottate e dei ruoli dei diversi attori statali e privati; accesso ai documenti e agli archivi in Svizzera e all'estero (compresi i documenti in possesso di ex intermediari che

¹⁷³ Il rapporto (non disponibile in italiano) può essere consultato al seguente link: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2fCHE%2FCO%2f4&Lang=en.

hanno cessato completamente la loro attività); valutazione delle possibilità concrete di sostenere le persone che cercano di risalire alle proprie origini, in particolare per quanto concerne il sostegno finanziario per alcuni aspetti della ricerca.

Il gruppo di lavoro si occuperà inoltre della questione dell'istituzione di un servizio specializzato indipendente per la gestione delle richieste di ricerca delle origini. Il legislatore ha affidato il compito di servizio cantonale preposto all'informazione per la ricerca delle origini alle ACC competenti per le procedure di adozione, in virtù della loro competenza nel campo psicosociale e della loro vasta conoscenza del settore specifico dell'adozione. Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che alcune persone alla ricerca delle proprie origini sono restie a rivolgersi alle stesse autorità che hanno partecipato alla loro procedura di adozione, contraddistinta talvolta da irregolarità imputabili alle autorità stesse. Nella seduta del 31 gennaio 2020, la presidenza della CDDGP aveva già consigliato ai Cantoni di facilitare il più possibile l'accesso ai documenti e alle informazioni, di non chiedere emolumenti per la gestione delle richieste di ricerca delle origini e, ove possibile, di designare un servizio indipendente come primo punto di contatto per le persone adottate. Il Consiglio federale sostiene tutte le misure volte a facilitare la ricerca delle origini.

Il gruppo di lavoro della CDDGP garantisce così la prosecuzione delle riflessioni relative all'analisi della situazione attuale nel settore della ricerca delle origini, così come presentate in questo rapporto. Si concentrerà sulle misure da adottare per migliorare in modo rapido e mirato il supporto fornito per la ricerca delle origini. Infine, esaminerà eventuali proposte di modifiche di legge e dovrà analizzare nel dettaglio la necessità di adeguare l'attuale quadro legislativo e formulare proposte per una futura politica delle adozioni internazionali in Svizzera (cfr. n. 4.5).

4 L'adozione internazionale ai giorni nostri

4.1 Introduzione e metodologia

Il postulato 17.4181 Ruiz e il presente rapporto si concentrano sugli eventi del passato e la ricerca delle origini. In questo contesto limitato, l'analisi del sistema attuale presentata in questo capitolo costituisce un passo preliminare, che potrà fungere da base per futuri lavori di riforma. Tali lavori dovranno coinvolgere in modo più ampio le diverse autorità interessate, la società civile e soprattutto le famiglie adottive e gli adottati.

La presente analisi preliminare si basa sulle numerose fonti e norme internazionali in materia di adozione (cfr. n. 6 Allegato), su scambi con le ACC, su un'analisi critica del sistema svizzero effettuata dal Centro internazionale di riferimento per i diritti del minore privato di famiglia del SSI, nonché sulle osservazioni ed esperienze maturate insieme agli attori del settore nell'ambito di conferenze nazionali e internazionali, incontri di esperti o scambi con gli interessati.

4.2 Evoluzione dell'adozione internazionale a partire dagli anni Ottanta

4.2.1 Statistiche

Dopo aver raggiunto un picco nel 2004, negli ultimi anni le adozioni internazionali sono diminuite drasticamente. Nella maggior parte dei Paesi d'accoglienza, oggi si contano tra tre e quattro volte meno adozioni rispetto a 15 anni fa. Le cifre sono eloquenti: da oltre 20 000 adozioni all'anno a meno di 5000 per gli USA, da 4000 a meno di 1000 per la Francia e da 5000 a

meno di 500 per la Spagna¹⁷⁴. La Svizzera presenta dati simili: mentre a metà degli anni Due-mila si contavano più di 400 adozioni internazionali, negli ultimi anni si è scesi a meno di 100¹⁷⁵.

Questo declino, le cui cause sono molteplici¹⁷⁶, ha un impatto importante. Le autorità seguono meno casi d'adozione e quindi hanno più difficoltà nel mantenere conoscenze specifiche. Il numero di intermediari autorizzati diminuisce a seconda delle restrizioni imposte dai Paesi d'origine e la loro sopravvivenza finanziaria è minacciata. Contemporaneamente, è mutato anche il profilo dei minori che hanno bisogno di essere adottati: si tratta soprattutto di minori di età più avanzata (più di cinque anni), di fratelli o di bambini con problemi di salute a volte gravi. Qualsiasi analisi e valutazione del sistema attuale delle adozioni internazionali dovrà tener conto di questa nuova realtà.

In Svizzera, per molto tempo non è stato possibile effettuare statistiche affidabili e pertinenti sulle adozioni internazionali. Di fatto, l'UST stabilisce le statistiche sulle adozioni secondo l'ordinanza del 30 giugno 1993¹⁷⁷ sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali, basandosi sui dati ricevuti in forma elettronica attraverso la banca dati centrale Infostar¹⁷⁸. Ma l'UST non riceve da Inforstar tutti i dati pertinenti, in particolare per quanto riguarda il domicilio dei genitori adottivi al momento dell'adozione¹⁷⁹. Inoltre, non tutti i genitori adottivi sono necessariamente iscritti in questo registro¹⁸⁰. Per di più esistono diversi tipi di procedura, il che complica ulteriormente la situazione: adozione pronunciata all'estero e riconosciuta in Svizzera in base alla CAA, adozione pronunciata in Svizzera dopo un collocamento di almeno un anno nella futura famiglia adottiva, adozione pronunciata all'estero e riconosciuta in Svizzera sulla base della LDIP. In considerazione di tali circostanze, l'UFG ha pubblicato una nuova statistica sulla base dei dati forniti dalle ACC relativi agli arrivi di minori (adottati o destinati all'adozione) negli ultimi dieci anni. Questa base consente di farsi un'immagine precisa del numero di minori che giungono in Svizzera ogni anno nel quadro di una procedura di adozione internazionale.

I casi in cui un minore svizzero viene adottato all'estero sono molto rari e sono limitati ad adozioni intra-familiari.

4.2.2 Legislazione internazionale – fonti principali

4.2.2.1 Convenzione sui diritti del fanciullo

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo è stata conclusa a New York il 20 novembre 1989 ed è entrata in vigore per la Svizzera il 26 marzo 1997. L'articolo 21 della Convenzione prevede obblighi specifici in materia di adozioni sia nazionali che internazionali e

¹⁷⁴ Cfr. le tabelle delle statistiche globali compilate dal Prof. P. Selman, disponibili in inglese sul sito della Conferenza dell'Aia: <https://as-sets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>.

¹⁷⁵ Cfr. le statistiche pubblicate sul sito dell'UFG: <https://www.ufg.admin.ch> e dell'UST: www.ust.admin.ch.

¹⁷⁶ SELMAN Peter, The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, in: Social Policy and Society, Cambridge, 2012, disponibile in inglese sul sito: http://journals.cambridge.org/abstract_S1474746412000085; MIGNOT Jean-François, L'adoption internationale dans le monde: les raisons du déclin, in: Population & Sociétés, 2015/2 (N°519), pag. 1 segg., disponibile in francese sul sito: https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=POPSOC_519_0001.

¹⁷⁷ RS 431.012.1

¹⁷⁸ Registro informatizzato dello stato civile.

¹⁷⁹ Questo problema dovrebbe essere risolto con l'introduzione di Infostar New Generation, la cui attivazione è prevista per il 2024.

¹⁸⁰ Cfr. l'art. 15a cpv. 2 dell'ordinanza sullo stato civile (OSC; RS 211.112.2): «Uno straniero i cui dati non sono disponibili è rilevato nel registro dello stato civile al più tardi quando è interessato da un fatto di stato civile da documentare in Svizzera». Poiché l'adozione non è considerata un fatto di stato civile ai sensi dell'ordinanza, essa non è iscritta nel registro dello stato civile se ancora non vi figura nessuno dei genitori adottivi.

stabilisce diversi principi fondamentali. Innanzitutto,¹⁸¹ la considerazione fondamentale in materia di adozione, che è una delle misure di protezione alternativa previste per i minori privati della protezione genitoriale o che rischiano di esserlo, è l'interesse superiore del fanciullo¹⁸². L'adozione deve quindi essere sorvegliata e autorizzata dalle autorità competenti, le quali devono assicurarsi che vi sia il consenso dichiarato delle persone interessate (principalmente i genitori biologici). L'articolo 21 della Convenzione sottolinea anche il carattere sussidiario delle adozioni internazionali e il divieto di qualsiasi profitto materiale indebito derivante dall'adozione per le persone implicate. L'articolo 7 della Convenzione tratta il diritto generale di ciascun fanciullo di conoscere i propri genitori e di essere allevato da essi, e sancisce il diritto di conoscere le proprie origini (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

4.2.2.2 Convenzione dell'Aia del 1993

La Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale (CAA), conclusa il 29 maggio 1993, è il trattato multilaterale di riferimento in materia di adozione. La CAA conta oltre 100 Stati contraenti¹⁸³ ed è entrata in vigore per la Svizzera il 1° gennaio 2003.

La Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, di cui la Svizzera è uno Stato membro, organizza regolarmente delle Commissioni speciali che riuniscono Stati contraenti e osservatori, per discutere il funzionamento pratico della CAA. Ciascuna Commissione speciale emette conclusioni e raccomandazioni¹⁸⁴. La Conferenza dell'Aia ha anche pubblicato una serie di guide sulle buone pratiche, note esplicative, moduli di riferimento e altri documenti utili per la prassi¹⁸⁵. Diversi gruppi di lavoro, che si occupano in particolare di pratiche finanziarie o illecite, sostengono i lavori della Conferenza dell'Aia. La Svizzera si impegna attivamente in questi vari forum.

La CAA intende innanzitutto stabilire garanzie affinché le adozioni internazionali avvengano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali (art. 1 lett. a CAA). Essa concretizza in merito i principi dell'articolo 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo e, in particolare, il principio della sussidiarietà delle adozioni internazionali (cfr. par. 2 e 3 del Preambolo). La CAA sottolinea la necessità di adottare misure atte a prevenire la sottrazione, la vendita e la tratta dei minori (art. 1 lett. b e par. 4 del Preambolo).

Per realizzare questi obiettivi, la CAA prevede in particolare un sistema istituzionalizzato di cooperazione tra gli Stati contraenti. È quindi innanzitutto una convenzione di assistenza giudiziaria. Questa cooperazione avviene tramite le autorità centrali, che istituiscono un sistema di comunicazione diretta. Le autorità dello Stato d'origine del minore devono determinare se il minore è adottabile e se i genitori biologici hanno acconsentito all'adozione. Le autorità dello Stato d'accoglienza devono assicurarsi che i futuri genitori adottivi siano qualificati e idonei ad adottare e che il minore adottato possa entrare e soggiornare nello Stato di accoglienza. Nella fase di abbinamento (*matching*), per ogni fascicolo dei potenziali genitori adottivi, lo Stato d'origine presenta un fascicolo relativo al minore. Le autorità dei due Stati verificano gli elementi dei fascicoli e forniscono il loro consenso affinché la procedura di adozione possa

¹⁸¹ Cfr. la pubblicazione dell'UNICEF sul concetto di interesse superiore del minore nel contesto delle adozioni internazionali: «UNICEF, The best interests of the child in Intercountry adoption» (<https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>), non disponibile in italiano).

¹⁸² Cfr. in merito le linee guida delle Nazioni Unite relative alla protezione alternativa dei minori (<https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>), non disponibile in italiano).

¹⁸³ L'elenco aggiornato degli Stati contraenti è reperibile sul sito della Conferenza dell'Aia: www.hcch.net sotto Adoption > État présent (non disponibile in italiano).

¹⁸⁴ Cfr. la tabella riassuntiva della Conferenza dell'Aia: <https://assets.hcch.net/docs/02185a94-fd72-488c-bae6-04c73869d051.pdf> (non disponibile in italiano).

¹⁸⁵ Tutti i documenti sono reperibili sul sito: <https://www.hcch.net>, sotto Adoption (non disponibili in italiano).

proseguire. Soltanto le adozioni certificate conformi alla procedura messa a punto dalla CAA potranno essere riconosciute automaticamente in tutti gli Stati contraenti (art. 23 CAA).

4.2.3 Legislazione nazionale

4.2.3.1 Codice civile

Agli articoli 264 segg. il CC definisce le condizioni generali che i futuri genitori adottivi devono adempiere (segnatamente l'età, il matrimonio e la situazione personale, sociale e materiale), nonché le condizioni e la procedura da seguire se l'adozione deve essere pronunciata in Svizzera (poiché non è pronunciata nel Paese d'origine o non può essere riconosciuta in Svizzera). Il CC disciplina anche la questione delle informazioni relative ai genitori biologici, ai loro discendenti diretti e al minore adottato.

Una revisione parziale, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, permette ora alle persone che vivono in unione domestica registrata o alle coppie di fatto di adottare il figlio del partner. Inoltre, alcune condizioni d'adozione sono state rese più flessibili (età minima, durata della relazione) e il segreto dell'adozione è stato allentato (cfr. in merito il n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

4.2.3.2 Ordinanze federali

L'ordinanza del 29 giugno 2011¹⁸⁶ sull'adozione (OAdoz), entrata in vigore il 1° gennaio 2012, disciplina la procedura di accoglienza di adottandi (sia per le adozioni nazionali che per quelle internazionali), nonché l'autorizzazione e la vigilanza dell'attività di collocamento in vista d'adozione. Fino al 2012 questi due ambiti erano trattati in due ordinanze separate: da una parte, nell'ordinanza del 29 novembre 2002 sul collocamento in vista d'adozione (OCAdo; la quale aveva a sua volta sostituito l'ordinanza del 28 marzo 1973 sul collocamento in vista d'adozione) e dall'altra, nell'ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione (OAMin; cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Queste ordinanze erano già state parzialmente riviste alla fine degli anni Settanta e nel corso degli anni Ottanta.

L'OAdoz precisa i criteri e la procedura di valutazione dell'idoneità dei futuri genitori adottivi, nonché la procedura di autorizzazione per l'accoglienza di un adottando sulla base di una proposta delle autorità dello Stato d'origine. Questa procedura si applica a livello cantonale sia per le adozioni da Paesi aderenti sia per quelle da Paesi non aderenti alla CAA. L'OAdoz definisce anche il regime di autorizzazione degli uffici privati di collocamento in vista d'adozione (qui detti anche intermediari), nonché i loro obblighi e la vigilanza su di essi da parte dell'UFG.

4.2.3.3 Legge federale di attuazione della CAA

Con la ratifica della CAA, la Svizzera ha adottato anche una legge di attuazione per disciplinare chiaramente l'attribuzione dei compiti e il coordinamento della procedura stabilita dalla CAA con le istituzioni e le procedure svizzere. La legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (LF-CAA) disciplina quindi la ripartizione delle competenze tra l'ACF, in questo caso l'UFG) e le ACC, oltre a diverse questioni procedurali. Essa prevede anche un capitolo applicabile a tutte le adozioni internazionali, sia che avvengano sotto l'egida della CAA che con Paesi che non vi aderiscono. Questi provvedimenti generali di protezione riguardano la designazione di un tutore o curatore per il minore al suo arrivo in Svizzera (art. 17 e 18 LF-CAA), i provvedimenti in caso di accoglienza senza autorizzazione (art. 19 LF-CAA) e

¹⁸⁶ RS 211.221.36

l'obbligo di mantenimento da parte dei futuri genitori adottivi (art. 20 LF-CAA). Infine, la LF-CAA introduce una serie di disposizioni penali specifiche per il settore delle adozioni internazionali, ossia l'accoglienza senza autorizzazione e l'inosservanza di oneri (art. 22 LF-CAA), il divieto di profitti materiali indebiti (art. 23 LF-CAA) e la tratta di minori a scopo di adozione (art. 24 LF-CAA).

4.2.3.4 Legge federale sul diritto internazionale privato

In mancanza di un trattato internazionale, il riconoscimento delle decisioni straniere è disciplinato dalla legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato (LDIP). Secondo l'articolo 78 LDIP, le adozioni straniere sono riconosciute in Svizzera se pronunciate nello Stato di domicilio o di origine dell'adottante o dei coniugi adottanti, sempreché non siano manifestamente incompatibili con l'ordine pubblico svizzero (art. 27 LDIP)¹⁸⁷.

All'articolo 76 la LDIP prevede anche la possibilità per i cittadini svizzeri che abitano all'estero di far pronunciare l'adozione nel loro luogo d'origine in Svizzera. Questa possibilità sussiste soltanto se l'adozione non è possibile nel loro luogo di domicilio all'estero o non si possa ragionevolmente pretendere che vi sia svolta una procedura d'azione. La difficoltà principale consiste nello svolgere a distanza un'indagine sia sui futuri genitori adottivi che sull'adottando. Può rivelarsi difficile anche ottenere la prova dell'adottabilità del minore e il consenso dei genitori biologici, soprattutto se il minore proviene da un Paese che non conosce l'adozione piena.

Le difficoltà derivanti dall'applicazione della LDIP nel settore delle adozioni internazionali saranno illustrate nel dettaglio qui di seguito (cfr. n. 4.3.7).

4.3 Analisi della prassi attuale e della legislazione svizzera in vigore

4.3.1 Introduzione

La Svizzera non ha definito una politica in materia di adozioni internazionali in senso stretto. A differenza di altri Stati, non ha quindi limitato la propria cooperazione a certi Paesi, non sostiene il settore con sussidi né fornisce sostegno alle autorità straniere con specifici programmi di assistenza tecnica. Nel corso degli anni, l'evoluzione della materia è avvenuta grazie a nuovi trattati, nuove leggi o collaborazioni tra intermediari privati e nuovi Paesi d'origine. Inoltre, l'adozione internazionale non è disciplinata in modo uniforme in una sola legge, ma si basa sull'applicazione del CC, dell'OAdoz e della LF-CAA. Quest'ultima¹⁸⁸ conferisce all'UFG la responsabilità di emanare istruzioni generali sull'esecuzione della Convenzione. Così l'UFG può reagire in modo rapido ed efficace se, ad esempio, le autorità svizzere vengono a conoscenza di supposti abusi o carenze gravi nelle procedure relative a uno specifico Paese d'origine, come è già successo in passato, ad esempio con il Guatemala, il Marocco, il Nepal e l'Etiopia¹⁸⁹. Questo modo di procedere permettere di adottare misure in modo rapido e flessibile, ma ha lo svantaggio di essere soltanto una reazione a posteriori a fatti accertati.

La necessità di stabilire una politica vera e propria in materia di adozioni internazionali in Svizzera sarà esaminata qui di seguito (cfr. n. 4.4).

¹⁸⁷ Il Commentario basilese sul diritto internazionale privato cita come esempi di incompatibilità con l'ordine pubblico la mancanza di consenso all'adozione da parte dei genitori biologici o del minore capace di discernimento, la mancata valutazione delle circostanze essenziali e dell'idoneità di futuri genitori adottivi da parte dello Stato d'origine del minore o anche l'elusione manifesta delle disposizioni svizzere in materia di adozione, cfr. DAVID URWYLER/SONJA HAUSER, Basler Kommentar Internationales Privatrecht, a c. di: Honsell/Vogt/Schnyder/Berti, 3ª edizione, Basilea 2013, art. 78 LDIP, n. 16.

¹⁸⁸ Art. 2 cpv. 2 lett. d LF-CAA

¹⁸⁹ Tutte le direttive dell'ACF sono pubblicate sul sito dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

4.3.2 Organizzazione e funzioni delle autorità

4.3.2.1 Ruolo dei Cantoni

In una procedura d'adozione internazionale sono coinvolte diverse autorità cantonali.

Le **autorità centrali cantonali**¹⁹⁰ (ACC; art. 316 cpv. 1^{bis} CC) hanno la responsabilità di procedere alla valutazione dell'idoneità dei futuri genitori adottivi, di fornire loro un certificato di idoneità all'adozione, di decidere sul collocamento di un determinato adottando presso di loro, di seguire il rapporto di affiliazione fino all'adozione e di vigilare sullo stesso, di decidere il ritorno del minore nel suo Paese d'origine se necessario e di rilasciare il certificato di conformità di cui all'articolo 23 CAA se l'adozione è stata pronunciata in Svizzera. Le ACC effettuano inoltre accertamenti ed emettono pareri destinati all'UFG, segnatamente se si tratta del rilascio di autorizzazioni a intermediari, e gli forniscono dati statistici e indicazioni sui costi della procedura d'adozione¹⁹¹. A seconda dei Cantoni, la pronuncia dell'adozione può spettare all'ACC, a un altro servizio dell'amministrazione cantonale o all'autorità giudiziaria.

L'ACC è organizzata in modo diverso in base alle dimensioni del Cantone: può dedicarsi esclusivamente al tema dell'adozione o avere anche altri compiti¹⁹².

Le ACC si riuniscono in media tre volte all'anno sotto l'egida della CLACA (per i Cantoni latini) e dell'AACA (per i Cantoni svizzero-tedeschi) per uno scambio di informazioni ed esperienze.

Le **autorità competenti in materia di migrazione** sono responsabili per le condizioni di soggiorno del minore straniero in Svizzera. Esse autorizzano l'entrata in Svizzera del minore¹⁹³, sempreché in materia non sia competente l'UFG¹⁹⁴.

Le **autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA)** pronunciano la tutela o la curatela del minore collocato in vista di adozione/adottato all'estero. A loro spetta anche la protezione del minore una volta che il mandato del tutore o del curatore è giunto a termine, nel caso in cui si rendessero necessari provvedimenti in tal senso.

Le **autorità cantonali di vigilanza sullo stato civile** sono chiamate a decidere sul riconoscimento di un'adozione pronunciata all'estero (art. 32 LDIP).

4.3.2.2 Ruolo della Confederazione

L'**UFG** è stato designato come Autorità centrale federale (ACF) ai sensi della CAA¹⁹⁵. In questo contesto, gli è stato assegnato il compito di ricevere e trasmettere le comunicazioni e i rapporti relativi alle adozioni internazionali, di fornire consulenza alle ACC su questioni giuridiche, di rappresentare la Svizzera presso le autorità centrali estere, di emanare istruzioni generali sull'attuazione della CAA e di promuovere gli scambi di esperienze e il coordinamento in materia di adozione tra le ACC, gli intermediari e le autorità federali¹⁹⁶. L'UFG ha anche il diritto di

¹⁹⁰ L'elenco delle ACC può essere consultato sul sito dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption.html> nella sezione Documenti.

¹⁹¹ Cfr. art. 268 e 316 cpv. 1^{bis} CC, art. 3 LF-CAA e art. 2 cpv. 2 OAdoz

¹⁹² In molti Cantoni l'ACC è dunque responsabile anche per l'autorizzazione e la vigilanza dell'accoglienza degli affiliandi presso i genitori affilianti al di fuori dell'adozione (art. 316 cpv. 1 CC).

¹⁹³ Art. 8 LF-CAA e art. 8 OAdoz

¹⁹⁴ Art. 10 LF-CAA

¹⁹⁵ Art. 2 cpv. 1 LF-CAA e art. 2 cpv. 1 OAdoz

¹⁹⁶ Art. 2 LF-CAA

ricorrere contro le decisioni cantonali. Svolge dunque innanzitutto un ruolo di coordinamento in Svizzera e funge da tramite con le autorità straniere nel quadro delle procedure rette dalla CAA.

In senso più generale, l'UFG è incaricato di autorizzare l'attività degli intermediari e vigilare su di essi. Dall'entrata in vigore dell'OAdoz il 1° gennaio 2012, determinati compiti dell'UFG sono stati inoltre estesi a tutto il settore delle adozioni internazionali, anche in relazione agli Stati che non aderiscono alla CAA¹⁹⁷. Si tratta di emanare istruzioni e raccomandazioni, rappresentare la Svizzera presso le autorità straniere competenti per le adozioni, promuovere il coordinamento tra tutti gli attori del settore delle adozioni e fornire consulenza e informazioni alle autorità cantonali. ILUFG non è coinvolto né ha diritto di ricorso nelle procedure d'adozione con gli Stati non aderenti alla CAA, il che rende difficile il suo compito generale di coordinamento e rappresentanza.

Sulla base di una decisione dell'UFG o dell'autorità cantonale competente in materia di migrazione, le **rappresentanze svizzere all'estero** rilasciano un documento che permette al minore interessato di entrare in Svizzera¹⁹⁸. Esse verificano e legalizzano i documenti originali d'adozione, procedendo, laddove necessario, a verifiche approfondite da parte dei loro consulenti legali, e infine trasmettono tali documenti alla competente autorità cantonale di vigilanza sullo stato civile nel caso in cui la decisione d'adozione straniera debba essere riconosciuta e trascritta nel registro svizzero dello stato civile¹⁹⁹.

4.3.2.3 Vantaggi e difficoltà

Questa struttura organizzativa presenta il vantaggio della prossimità (geografica e linguistica) delle autorità ai genitori adottivi e ai minori adottati, che appare indispensabile per assicurare gli opportuni contatti personali e il necessario rapporto di fiducia tra le famiglie adottive e le autorità. Si conoscono meglio e si possono spiegare anche le peculiarità cantonali, facilitando il contatto tra i vari attori (ACC, stato civile, autorità competenti in materia di migrazione, APMA, autorità giudiziarie). Il fatto che le ACC operino anche in altri settori connessi (p. es. stato civile o protezione dei minori) può costituire un vantaggio, dato che così si creano sinergie²⁰⁰.

Considerato il calo del numero di adozioni, è però difficile, soprattutto per i piccoli Cantoni, mantenere un livello di conoscenza della materia sufficientemente elevato e fissare una prassi standard da seguire. Il trattamento di una procedura d'adozione richiede pertanto un grande investimento in termini di risorse (umane e finanziarie), il che pregiudica l'efficienza dell'amministrazione e la qualità della prestazione. Ciò vale a maggior ragione nelle procedure che esulano dalla CAA, se non è coinvolto alcun intermediario autorizzato: qui, infatti, il controllo delle procedure e in particolare degli aspetti legali, etici e finanziari ricade interamente sulle ACC²⁰¹. In questi casi, esse possono fare appello alle rappresentanze svizzere all'estero e soprattutto ai loro avvocati di fiducia. Tuttavia, questi ultimi spesso non hanno esperienza in materia di adozioni internazionali e le verifiche sul luogo, in genere limitate agli aspetti formali, possono rivelarsi molto lunghe e costose.

¹⁹⁷ Cfr. Art. 2 cpv. 1 OAdoz

¹⁹⁸ Cfr. Istruzioni SEM per il settore degli stranieri (Istruzioni LStrl; <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html>), in particolare il n. 5.4.1.

¹⁹⁹ Cfr. la direttiva UFSC n. 10.20.02.01 del 1° febbraio 2020 (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/zivilstand/weisungen.html>).

²⁰⁰ P. es. per quanto riguarda l'esame dei documenti del fascicolo del minore.

²⁰¹ Il diritto svizzero vigente non pone restrizioni né vieta di depositare una domanda d'adozione in uno Stato che non ha ratificato la CAA. Inoltre, non è obbligatorio ricorrere a un intermediario autorizzato, contrariamente a quanto avviene in altri Stati.

L'articolo 2 capoverso 3 OAdoz permette all'ACC di delegare tutti o una parte dei suoi compiti a un altro Cantone o a un'autorità intercantonale. La CLACA aveva valutato in via preliminare se fosse fattibile procedere a una tale delegazione di competenze per sgravare le ACC dei piccoli Cantoni e permettere di mantenere un buon livello di conoscenze per l'espletamento delle procedure d'adozione, ma era giunta alla conclusione che riorganizzare questa struttura avrebbe richiesto maggiori risorse di personale e comportato costi elevati, cosa che non appariva opportuna alla luce del calo delle adozioni internazionali a partire dalla metà degli anni Duemila. Pertanto si è preferito armonizzare le procedure ed elaborare modelli comuni.

In occasione della recente revisione parziale del diritto delle adozioni, la CLACA e l'AACA si sono pronunciate a favore di una possibile centralizzazione (almeno parziale) delle procedure d'adozione internazionali presso la Confederazione²⁰². Alla luce dell'evoluzione delle adozioni internazionali, la suddivisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni deve essere ridefinita per determinare quale struttura organizzativa sia la più idonea. Converrebbe perlomeno, ai fini della coerenza, estendere le competenze dell'UFG alle procedure che esulano dalla CAA, il che permetterebbe di sgravare in una certa misura i Cantoni e di assicurare un'applicazione uniforme delle norme legali ed etiche in vigore.

4.3.3 Analisi critica della procedura secondo la Convenzione dell'Aia

4.3.3.1 Introduzione

L'UFG ha redatto un opuscolo intitolato «L'adozione in Svizzera»²⁰³, che riprende in forma riassuntiva e schematica i principi cardinali della procedura d'adozione svizzera. Per motivi di brevità, in questo capitolo non si entrerà nel dettaglio della procedura d'adozione, ma saranno affrontati solo i punti critici che richiedono una riflessione ai fini di migliorare il sistema.

4.3.3.2 Fase di valutazione e consenso

L'OAdoz prevede che i futuri genitori adottivi siano dichiarati idonei ad adottare un minore se sono stati sufficientemente preparati all'adozione e, in particolare, se hanno frequentato degli **incontri di preparazione o di informazione adeguati**, raccomandati dall'ACC²⁰⁴. I Cantoni sono liberi di stabilire i criteri secondo i quali deve avere luogo ed essere verificata questa preparazione. Certe ACC hanno dichiarato obbligatoria la frequenza di corsi di preparazione, mentre altre preferiscono un'informazione individuale dei futuri genitori adottivi in cui, eventualmente, raccomandano determinati laboratori di preparazione. Alcuni deplorano che l'obbligo di frequentare corsi preparatori non sia ancorato nella legge, mentre altri sostengono che, se una preparazione specifica fosse resa obbligatoria, occorrerebbe assicurare l'offerta di un numero sufficiente di corsi, tenendo conto del profilo specifico del minore al centro del progetto d'adozione (bambino più vecchio, bambino con bisogni specifici, ecc. per i quali potrebbe essere più indicata una preparazione individuale). Bisognerebbe inoltre prevedere eccezioni che permettano di tenere conto della varietà delle situazioni (seconda adozione, adozione intra-familiare, esperienza professionale nel settore dell'infanzia ecc.). Infine, considerato il continuo calo delle adozioni internazionali, attualmente sembra difficile garantire un numero sufficiente di corsi di preparazione all'adozione di qualità, dato che sono offerti da privati che non beneficiano in genere di alcuna sovvenzione statale. A questo proposito occorre rilevare che le

²⁰² Cfr. i pareri della CLACA e dell'AACA nel quadro della consultazione pubblica, disponibili sul sito: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>. In occasione del quinto colloquio svizzero sull'adozione internazionale, tenutosi il 7 e l'8 novembre 2013 a Sion, le ACC si erano già pronunciate a favore della centralizzazione di alcuni aspetti della procedura presso l'UFG, lasciando alle ACC soltanto i compiti che richiedono di essere vicini alle famiglie adottive. Gli atti del convegno sono disponibili sul sito dell'UFG: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/publikationen.html>.

²⁰³ L'opuscolo può essere consultato sul sito dell'UFG (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption.html>) o ordinato presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica.

²⁰⁴ Art. 5 cpv. 2 lett. d n. 4 OAdoz

diverse aree linguistiche del Paese (AACA e CLACA) hanno lavorato a un progetto di convalida dei corsi di preparazione proposti da privati²⁰⁵.

La durata, la metodologia e le spese delle procedure di valutazione variano notevolmente da un Cantone all'altro, sebbene le ACC si sforzino di uniformare determinati aspetti.

4.3.3.3 Fase di proposta del minore e *matching*

Una volta che l'autorità centrale straniera o l'intermediario ha ricevuto la proposta di un minore, l'ACC rilascia l'autorizzazione ad accogliere il minore alle condizioni dell'articolo 7 OAdoz: i futuri genitori adottivi devono disporre di un certificato di idoneità valido; il fascicolo del minore deve contenere un rapporto medico e un rapporto sulla sua vita fino a quel momento; inoltre devono figurarvi i vari consensi richiesti (genitori biologici, minore a seconda dell'età, autorità straniera). L'UFG trasmette poi l'autorizzazione del Cantone all'autorità centrale straniera (art. 17 CAA).

Attualmente uno dei problemi principali è costituito dallo **scarto** tra i profili dei minori, per i quali i futuri genitori adottivi sono valutati e ricevono un certificato di idoneità, e le esigenze dei Paesi d'origine in termini di adozioni internazionali. Infatti, i Paesi d'origine hanno sempre meno minori da dare in adozione all'estero²⁰⁶, ovvero i minori che hanno bisogno di essere adottati a livello internazionale sono sempre più vecchi o hanno un profilo (soprattutto medico) particolare, mentre in genere i futuri genitori adottivi desiderano adottare un minore quanto più giovane possibile e in buona salute. I Paesi d'origine sono spesso in difficoltà, poiché il numero di fascicoli di futuri genitori in attesa è di gran lunga superiore al numero di minori da collocare²⁰⁷, il che allunga notevolmente i tempi prima che sia proposto un minore. Per far fronte al problema, alcuni Paesi impongono quindi una quota²⁰⁸ o una moratoria temporanea. La Svizzera, per contro, non limita nel suo ordinamento giuridico il numero di fascicoli che possono essere presentati all'estero né il numero di Paesi con i quali è possibile collaborare. In assenza di un sistema di quote imposto dal Paese d'origine, si potrebbe imporre una restrizione del numero di fascicoli inviati all'estero²⁰⁹ per preservare le risorse delle autorità degli Stati d'origine ed evitare di metterle sotto pressione. A tale proposito alcuni esperti²¹⁰ raccomandano di rinunciare a quote annue e di ricorrere invece al metodo del flusso inverso, il quale consiste nell'accettare un fascicolo di richiesta di adozione soltanto in relazione a un determinato minore, di cui si è già identificato in precedenza il bisogno di essere adottato all'estero. Questo metodo presenta il vantaggio di evitare di mettere sotto pressione le autorità degli Stati d'origine, ma per il momento è praticato soltanto in modo mirato per minori che hanno esigenze molto specifiche.

Può succedere che la **legislazione svizzera** non sia compatibile con il diritto del Paese d'origine. Ad esempio, l'articolo 9 capoverso 2 LF-CAA prevede che «se lo Stato d'origine non

²⁰⁵ I corsi accreditati dall'AACA figurano sul sito dell'associazione: <https://adoption-schweiz.ch/vorbereitungskurse-fuer-angehende-adoptiveltern/>; nell'area latina del Paese, l'accreditamento dei corsi di preparazione è ancora in corso.

²⁰⁶ Vi sono svariate cause, si possono comunque citare: tasso di mortalità materna in netto calo, minor numero di abbandoni di minori dovuto a un miglioramento del tenore di vita in certi Paesi d'origine tradizionali, incremento delle adozioni nazionali, allungamento delle procedure in particolare dovuto alla ricerca di una soluzione definitiva per il minore nel Paese ecc.

²⁰⁷ Il [rapporto](#) del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili (non disponibile in italiano) indica che la pressione della domanda dei Paesi d'accoglienza costituisce uno dei maggiori fattori che favoriscono le adozioni illegali, cfr. par. 59 seg.

²⁰⁸ P. es. la Thailandia comunica ogni anno alla Svizzera il numero di fascicoli che quest'ultima è autorizzata a depositare per l'anno in corso; Haiti ha istituito un sistema di quote per intermediario.

²⁰⁹ In base, p. es., alla media dei fascicoli depositati o delle proposte di minori ricevute nel corso dei tre anni precedenti, come fa la Spagna.

²¹⁰ Cfr. il [rapporto](#) del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili (non disponibile in italiano), par. 78.

esige che l'adozione sia preceduta da un periodo di affiliazione e non è ancora stato allacciato alcun contatto personale tra i genitori adottivi e il minore, l'Autorità centrale cantonale autorizza l'adozione soltanto a condizione che prima i genitori adottivi visitino il minore». Ciò è giustificato dal fatto che l'adozione piena pronunciata all'estero in applicazione della CAA è automaticamente riconosciuta in Svizzera senza possibilità di farla annullare²¹¹. Alcuni Paesi d'origine²¹², invece, vietano ai futuri genitori adottivi di incontrare il minore prima che la procedura sia terminata per non turbarlo, in quanto potrebbe essere destabilizzato da un incontro con i suoi futuri genitori e dalla loro partenza senza di lui in attesa della fase giudiziaria. Dato che le procedure in questi Paesi sono molto lunghe, è difficile imporre ai futuri genitori adottivi di risiedere nel Paese d'origine presso il loro futuro figlio finché non si sia conclusa la procedura d'adozione, che può durare fino a un anno.

Dall'entrata in vigore della revisione del diritto svizzero in materia di adozione il 1° gennaio 2018, non è più possibile prescindere dal **consenso** di uno dei genitori biologici (per il quale è stato stabilito il legame di filiazione), adducendo che non si è occupato seriamente del bambino. Dunque, ogni proposta di minore proveniente dall'estero dovrebbe essere accompagnata da tutti i documenti necessari, segnatamente il consenso dei genitori biologici all'adozione piena del loro figlio. Non è però sempre facile ottenere questo documento nei Paesi partner, la cui legislazione può, ad esempio, prevedere deroghe al consenso in caso di negligenza grave. Inoltre, i documenti che vengono trasmessi alla Svizzera dall'estero non adempiono sempre i requisiti formali richiesti dalle autorità svizzere competenti per la decisione d'adozione, pur rispettando gli standard locali. Alcuni Cantoni suggeriscono che il controllo degli aspetti formali e legali dei fascicoli sia effettuato a livello centrale da parte dell'UFG anziché da loro, per assicurare il know-how necessario per espletare correttamente questo compito.

Il **principio della sussidiarietà** è un principio cardine ancorato nella CAA²¹³, che impone che un'adozione internazionale sia considerata soltanto dopo aver dovutamente esaminato le possibilità di collocamento permanente del minore in una famiglia²¹⁴ nel suo Stato d'origine, se possibile presso i suoi genitori biologici o la famiglia allargata. In caso di adozione intra-familiare, il minore è sì collocato nella sua famiglia allargata in Svizzera, ma a volte per il semplice motivo che ha migliori prospettive di vita e di educazione in Svizzera, mentre i suoi genitori vivono ancora nel Paese d'origine, anche se in condizioni (molto) modeste. In questi casi per le ACC svizzere è molto delicato rifiutare il collocamento dei minori quando invece le autorità competenti del Paese d'origine lo raccomandano, in quanto equivale a far prevalere la propria interpretazione del principio di sussidiarietà su quella delle autorità del Paese d'origine. Bisogna poi considerare che, poiché la Svizzera conosce solo l'adozione piena, il minore sperimenta, oltre che uno sradicamento culturale, anche uno sconvolgimento dello schema familiare, poiché i suoi genitori diventano zii, mentre eventuali fratelli e sorelle diventano cugini. Per questo motivo alcuni Cantoni chiedono di allentare le norme sulla migrazione che consentono di accogliere un minore in collocamento familiare o di reintrodurre l'adozione semplice per questi casi particolari²¹⁵. Negli altri casi di adozione (che non avvengono in seno alla famiglia), il motivo che porta ad affidare il minore ai fini dell'adozione è spesso la povertà o il fatto di non potersi occupare correttamente di lui in assenza di strutture statali che permettano la presa in carico dei minori per consentire ai genitori di andare a lavorare. È compito degli Stati adottare misure adeguate nel quadro di un programma nazionale di protezione dell'infanzia

²¹¹ Salvo motivi di contestazione ai sensi degli art. 269 e 269a CC.

²¹² È il caso in particolare del Burkina Faso e del Togo.

²¹³ Preambolo e art. 4 lett. b CAA

²¹⁴ Contrariamente al collocamento in un istituto.

²¹⁵ Cfr. pareri della CLACA e dell'AACA nel quadro della consultazione pubblica in occasione della revisione del CC, disponibili sul sito: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

e della famiglia per evitare che le famiglie siano separate per tali motivi²¹⁶. Anche in questo caso si scontrano concezioni diverse sulla soluzione più idonea per il bene del minore. La povertà non dovrebbe mai essere la sola ragione per collocare un minore in un istituto, anche se in numerosi Paesi d'origine questa rimane la realtà.

Infine, certi Paesi d'origine hanno un modo particolare di interpretare il principio della sussidiarietà. Negli USA, ad esempio, il fatto che sia la madre biologica a scegliere la futura famiglia adottiva per il proprio bambino costituisce un'eccezione all'obbligo di cercare una soluzione permanente per il minore nel Paese stesso. Sebbene questa pratica²¹⁷ sia contestata, ed effettivamente molto problematica, alcuni rivendicano il vantaggio di un collocamento molto precoce²¹⁸, che evita al bambino di subire il trauma di successive rotture con l'ambiente che lo circonda (prima con la madre biologica, poi con il personale dell'ospedale, dell'istituto o della famiglia di accoglienza che se ne prendono cura). Resta però aperta una questione fondamentale: da un lato, i genitori domiciliati negli USA adottano ogni anno centinaia di minori dall'estero, mentre dall'altro, il sistema della scelta della madre biologica implica che alcuni dei bambini statunitensi che hanno bisogno di essere adottati sono inviati all'estero ai fini dell'adozione, il che è indubbiamente contrario al tenore e allo spirito della CAA. Permettendo l'adozione in Svizzera di neonati statunitensi in buona salute (che potrebbero quindi senza dubbio trovare una famiglia idonea negli Stati Uniti), la Svizzera aderisce implicitamente a questa interpretazione del principio di sussidiarietà²¹⁹. Lo stesso quesito si pone d'altronde anche per i minori originari di Stati membri dell'Unione europea, per i quali ci si aspetterebbe che il sistema di protezione dell'infanzia del loro Stato d'origine sia in grado di trovare una soluzione adeguata all'interno del Paese stesso, a meno che il minore non abbia un profilo molto specifico (adozione intra-familiare, nazionalità dei futuri genitori adottivi, problema di salute specifico)²²⁰.

4.3.3.4 Fase dell'adozione e fase successiva

La maggior parte dei Paesi d'origine chiede di fornire dei **rapporti di monitoraggio del collocamento**, alcuni soltanto nei primi mesi dopo il collocamento, altri fino alla maggiore età dell'adottato. Sebbene all'inizio della procedura i futuri genitori adottivi firmino un documento che conferma che hanno preso conoscenza del loro obbligo in materia²²¹, succede regolarmente che non rispettino i loro impegni una volta che il minore è stato adottato, soprattutto se i requisiti del Paese d'origine si estendono per un periodo particolarmente lungo. Questo atteggiamento mette a repentaglio la cooperazione con gli Stati d'origine, che successivamente potrebbero mostrarsi poco inclini ad affidare minori alle famiglie svizzere. L'articolo 11 OAdoz prevede la possibilità per l'ACC di infliggere una multa disciplinare fino a 2000 franchi a chi viola gli obblighi risultanti dall'ordinanza nonché, in caso di recidiva intenzionale, di pronunciare a carico dell'autore una pena per disobbedienza a decisioni delle autorità ai sensi dell'articolo 292 CP. Queste misure dimostrano di avere una certa efficacia. Tuttavia, la legge non definisce il ruolo delle ACC per quanto riguarda la presentazione dei rapporti di monitoraggio,

²¹⁶ Per un'analisi estesa del principio di sussidiarietà, cfr. la *Guide de bonnes pratiques n° 1 : La mise en œuvre et le fonctionnement de la Convention de la Haye de 1993 sur l'adoption internationale* (<https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>, non disponibile in italiano), in particolare il n. 2.1.1.

²¹⁷ La scelta della famiglia adottiva avviene il più delle volte in base al fascicolo prima ancora che nasca il bambino. Prima di prendere la decisione definitiva, le madri biologiche richiedono spesso un contatto diretto, anche se sotto la supervisione dell'agenzia di collocamento, con la futura famiglia adottiva.

²¹⁸ Il neonato è di solito affidato alla sua famiglia adottiva al momento della dimissione dal reparto di maternità.

²¹⁹ Negli ultimi cinque anni, in Svizzera sono stati adottati 12 neonati (di età inferiore a 12 mesi) provenienti dagli USA.

²²⁰ In materia, nel suo rapporto del 2 novembre 2016 destinato al Ministero della sicurezza e della giustizia, il Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e della protezione della gioventù dei Paesi Bassi ha consigliato di porre fine ai programmi di adozione con i Paesi dell'UE, in quanto violerebbero fondamentalmente il principio di sussidiarietà.

²²¹ Obbligo peraltro fissato nell'art. 5 cpv. 2 lett. d n. 5 OAdoz dal 2012.

soprattutto se l'adozione avviene senza intermediari o se l'intermediario ha cessato la sua attività.

In generale, il sistema svizzero pone molto poco l'accento sul monitoraggio e il sostegno post-adozione, elementi che meriterebbero un'analisi più approfondita, in particolare per determinare le esigenze dei minori e delle famiglie interessate. A questo proposito occorre vigilare affinché le autorità non si intromettano inutilmente nella vita delle famiglie poiché, una volta pronunciata l'adozione, il minore acquisisce lo stesso statuto di un figlio biologico e non bisogna stigmatizzare lo statuto di figlio adottivo. Tuttavia, è importante che i genitori adottivi, i minori adottati di qualsiasi età e i professionisti del settore della sanità e dell'educazione abbiano all'occorrenza accesso a forme di sostegno e risorse adeguate²²².

4.3.4 Procedure con gli Stati non aderenti alla CAA

4.3.4.1 Fase di valutazione e idoneità

In senso stretto, non vi è nulla che distingua la fase di valutazione e di rilascio del certificato di idoneità nella procedura con uno Stato aderente alla CAA da quella nella procedura con uno Stato non aderente. Di conseguenza, gli argomenti illustrati al numero 4.3.3.2 sono validi anche qui. La **preparazione dei futuri genitori adottivi** è forse ancora più importante nel quadro delle procedure che esulano dalla CAA, in particolare se essi non si fanno accompagnare da un intermediario autorizzato. Infatti, gli aspiranti all'adozione si troveranno a dover interagire direttamente con i diversi attori del settore delle adozioni nel Paese d'origine, potrebbero incontrare persone prive di scrupoli e sentirsi proporre condotte poco etiche o addirittura illecite. In questi casi è responsabilità delle ACC assicurarsi che le prescrizioni di legge (svizzere e straniere) siano rispettate, cosa che può costituire un onere supplementare problematico per i Cantoni, soprattutto per quelli che gestiscono solo poche procedure d'adozione ogni anno e che quindi non hanno molta esperienza in materia.

Sebbene le procedure di preparazione, valutazione e rilascio del certificato di idoneità per i futuri genitori adottivi siano le stesse che per le adozioni con i Paesi aderenti alla CAA, lo svolgimento delle procedure nei Paesi d'origine non aderenti è molto meno chiaro. Senza un'autorità di contatto chiaramente identificata, è più difficile ottenere informazioni a monte sulle esigenze o sui requisiti del Paese d'origine per quanto riguarda le adozioni internazionali. A seconda del quadro legale e procedurale in vigore nel Paese d'origine in questione, non si può escludere che i candidati all'adozione siano invitati ad attivarsi autonomamente per trovare un minore da adottare e, di conseguenza, che entrino in contatto con istituzioni o persone di riferimento che potrebbero proporre loro direttamente un minore, senza passare per il canale delle autorità. Queste **adozioni, dette indipendenti**²²³, non sono compatibili con i principi sanciti nella CAA. Da questo punto di vista sarebbe dunque necessario valutare anche se limitare i Paesi d'origine a quelli che hanno ratificato la CAA o nei quali è attivo un intermediario svizzero (cfr. n. 4.3.3.3).

Nelle procedure con gli Stati non aderenti alla CAA, l'**UFG non ha alcun diritto di ricorso** contro le decisioni dei Cantoni, dato che l'articolo 16 LF-CAA si applica soltanto alle procedure rette dalla CAA. Mentre alcuni Cantoni applicano in modo coerente le restrizioni legate in particolare all'età (art. 264d CC e art. 5 cpv. 4 OAdoz) a tutti i casi di adozione, altri fanno più facilmente eccezioni ai sensi dell'articolo 264d capoverso 2 CC con gli Stati non aderenti

²²² P. es. per quanto riguarda il sostegno scolastico o psicoterapeutico.

²²³ Per una definizione di questo tipo di adozione cfr. la *Guide de bonnes pratiques* n° 1 (<https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>, non disponibile in italiano) e in particolare il n. 4.2.6, secondo cui le adozioni indipendenti sono quelle in cui i futuri genitori adottivi, dopo essere stati giudicati qualificati e idonei ad adottare da parte della loro Autorità centrale o di un organismo accreditato, sono autorizzati a recarsi nello Stato d'origine per trovare un minore da adottare, senza l'assistenza dell'Autorità centrale o di un organismo accreditato o di una persona riconosciuta (ma non accreditata) nello Stato d'origine.

alla CAA. Questo nuoce alla certezza del diritto e crea una disparità di trattamento tra i cittadini a seconda del Cantone nel quale vivono o del Paese da cui desiderano adottare un minore.

Infine, l'UFG non trasmette i fascicoli destinati ai Paesi non aderenti alla CAA e non segue la procedura, il che rende più ardua la **vigilanza sugli intermediari** attivi in tali Paesi.

4.3.4.2 Fase di proposta del minore e *matching*

In generale, gli stessi problemi illustrati al numero 4.3.3.3 possono essere constatati per quanto concerne lo squilibrio tra i desideri degli aspiranti all'adozione e la realtà effettiva o i documenti da inserire nel fascicolo (consensi, forma). Infine, anche se la CAA non è direttamente applicabile alle procedure che si svolgono con uno Stato che non vi aderisce, bisognerebbe comunque applicarne i principi cardinali, in particolare quello di sussidiarietà, anche a queste procedure²²⁴.

Nell'ambito delle adozioni di minori provenienti da Paesi non aderenti alla CAA e nell'ipotesi in cui non sia coinvolto un intermediario, la procedura e in particolare il controllo delle varie tappe e dei documenti sono di competenza esclusiva dei Cantoni. Data la loro mancanza di informazioni ed esperienza, questi fanno spesso ricorso alle rappresentanze svizzere nel Paese in questione, ma anch'esse sono spesso prive di esperienza ed è per loro difficile informare i Cantoni nella misura desiderata. In particolare, per le ACC è estremamente difficile garantire il controllo dei costi e degli aspetti pratici delle procedure. Il desiderio dei Cantoni che certi compiti, soprattutto quelli relativi al controllo dei documenti, siano in futuro demandati all'UFG è del tutto ragionevole nelle procedure con i Paesi non convenzionati.

4.3.4.3 Fase dell'adozione e fase successiva

Le riflessioni presentate al numero 4.3.3.4 sui rapporti di monitoraggio e sul sostegno dopo l'adozione sono valide anche per le adozioni di minori originari di Paesi che non hanno ratificato la CAA.

Quando un minore adottato proviene da uno Stato non aderente alla CAA, l'adozione, anche se è stata pronunciata nel Paese d'origine del minore, non viene riconosciuta automaticamente in Svizzera²²⁵ e deve essere pronunciata anche nel nostro Paese alle condizioni del diritto svizzero. Ciò implica che tutti i documenti richiesti dalla legislazione svizzera (in particolare il **consenso** dei genitori biologici all'adozione piena del loro figlio) devono figurare nel fascicolo del minore e che i Cantoni devono prestare particolare attenzione a questo elemento fin dalla loro decisione sul *matching*, dato che sono i soli a controllare questo aspetto²²⁶. Secondo l'articolo 264 CC, l'adozione può essere pronunciata soltanto se i genitori adottivi hanno

²²⁴ La Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e gli Stati parte raccomandano infatti a tutti gli Stati aderenti alla CAA di applicare, laddove possibile, i principi generali della CAA anche alle procedure che si svolgono al di fuori del quadro della CAA, cfr. la *Guide de bonnes pratiques* N° 1 (<https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>, non disponibile in italiano), n. 10.3, nonché le conclusioni della Commissione speciale del 2000: «Riconoscendo che la Convenzione del 1993 è fondata su principi universalmente accettati e che gli Stati parte sono convinti della necessità di prevedere misure atte a garantire che le adozioni internazionali abbiano luogo nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei suoi diritti fondamentali, nonché per prevenire il rapimento, la vendita o la tratta di minori, la Commissione speciale raccomanda agli Stati parte di applicare gli standard e le garanzie previsti nella Convenzione, laddove possibile, a tutte le adozioni internazionali effettuate nelle relazioni con gli Stati non contraenti» (traduzione libera del testo originale francese; <https://assets.hcch.net/docs/2982f416-c49c-48d1-8061-df1bfde00720.pdf>, non disponibile in italiano). Questa posizione è stata confermata nelle raccomandazioni della Commissione speciale del 2005 (raccomandazione n. 19, https://assets.hcch.net/upload/wop/concl33sc05_f.pdf, non disponibile in italiano).

²²⁵ A meno che i genitori adottivi non posseggano la nazionalità del Paese d'origine del minore e richiedano il riconoscimento dell'adozione sulla base dell'art. 78 LDIP, cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**.4.

²²⁶ Alcuni hanno espresso il timore che, insistendo per avere il consenso dei genitori biologici nel fascicolo, si favorisca inconsciamente la ricomparsa di pratiche dubbie del passato, in cui false madri (*acting mothers*) venivano ingaggiate per farsi passare come madri biologiche e fornire il loro consenso all'adozione dinnanzi al giudice.

provveduto alla cura del minore per almeno un anno. Sarebbe quindi particolarmente pregiudizievole per gli interessi del minore se l'adozione non potesse essere pronunciata per motivi formali quando già vive presso i futuri genitori adottivi da oltre un anno.

Dubbi sono peraltro stati espressi sulla **precarietà dello statuto giuridico del minore** durante l'anno di collocamento che precede la decisione d'adozione in Svizzera. La legislazione svizzera prevede che, se l'adozione prevista non ha luogo, il minore ha diritto al prolungamento del suo permesso di dimora e, cinque anni dopo il suo arrivo, al rilascio di un permesso di domicilio; in seguito avrà la possibilità di chiedere la naturalizzazione agevolata in caso di apolidia²²⁷.

Succede, infine, che persone originarie dei Paesi del Maghreb si vedano attribuire un minore in **kafala**²²⁸ dalle autorità del loro Paese d'origine e richiedano poi alle autorità svizzere la pronuncia di un'adozione piena. La prassi delle autorità cantonali a tale riguardo non è uniforme: alcune rifiutano la conversione se il fascicolo non contiene un consenso all'adozione piena nella dovuta forma, altre sostengono l'interesse superiore del minore a ottenere uno statuto stabile e sicuro presso la famiglia in Svizzera e pronunciano l'adozione piena. Qualche anno fa, il Regno del Marocco ha reso noto di non voler più che le **kafala** fossero convertite in adozioni dallo Stato di accoglienza²²⁹, contrariamente a quanto tollerato fino a quel momento dalle autorità marocchine. Da allora le procedure di accoglienza di minori marocchini soggetti a **kafala** devono svolgersi conformemente alla procedura prevista dall'articolo 33 della Convenzione del 19 ottobre 1996²³⁰ concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. Poiché gli altri Stati del Maghreb non hanno ad oggi ratificato detta Convenzione, non è possibile applicare anche a loro questa procedura per l'accoglienza di minori in **kafala**.

4.3.5 Intermediari privati

4.3.5.1 Ruolo

Il diritto svizzero definisce gli uffici di collocamento in vista d'adozione (intermediari) come servizi che propongono in Svizzera attività di intermediazione tra minori dichiarati adottabili e futuri genitori adottivi²³¹. A volte è difficile distinguere un'attività di intermediazione soggetta ad autorizzazione da una semplice attività di consulenza e accompagnamento, offerta, ad esempio, da genitori adottivi che desiderano condividere la loro esperienza con altri aspiranti all'adozione. La remunerazione percepita per il lavoro svolto non è un criterio determinante a questo fine. L'intermediario autorizzato deve garantire la sicurezza e la correttezza della procedura grazie alle sue conoscenze del quadro legale e culturale del Paese d'origine, ai suoi contatti sul posto e alla sua esperienza. Gli intermediari non valutano i futuri genitori adottivi né prendono le decisioni di autorizzazione o di *matching*, che sono invece di competenza delle ACC. Per contro, informano gli aspiranti all'adozione sulle peculiarità del Paese d'origine scelto, li sostengono nel preparare il loro fascicolo e, in certi casi, trasmettono quest'ultimo

²²⁷ L'art. 48 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) prevede che un minore collocato in Svizzera in vista di adozione ha diritto a un permesso di dimora. Se l'adozione prevista non ha luogo, il minore ha diritto alla proroga del permesso di dimora e, cinque anni dopo il suo arrivo in Svizzera, al rilascio di un permesso di domicilio. Un minore apolide avrà inoltre la possibilità di presentare una domanda di naturalizzazione agevolata dopo cinque anni di soggiorno in Svizzera (art. 23 della legge sulla cittadinanza svizzera; RS 141.0).

²²⁸ La **kafala** è un istituto del diritto mussulmano che corrisponde a una tutela (senza filiazione), ma che può avere conseguenze per il cognome o il diritto successorio simili all'adozione semplice.

²²⁹ Cfr. la Direttiva del 3 ottobre 2012 dell'Autorità centrale federale relativa ai certificati di idoneità per l'accoglimento dei minori dal Marocco (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>).

²³⁰ RS 0.211.231.011

²³¹ Art. 12 OAdoz mediante rinvio dell'art. 269c CC

all'autorità centrale del Paese d'origine del minore²³², seguono la procedura di adozione e ne organizzano le varie tappe, ricevono la proposta di un minore da parte delle autorità straniere e, dopo l'approvazione dell'ACC, la sottopongono ai futuri genitori adottivi²³³, li preparano all'incontro con l'adottando e all'adozione e forniscono loro consulenza, sia prima che dopo l'accoglimento del minore presso di loro. La maggior parte degli intermediari fornisce anche aiuto per quanto riguarda la ricerca delle origini dei minori adottati²³⁴. Per il loro lavoro, gli intermediari hanno diritto a un indennizzo adeguato²³⁵.

4.3.5.2 Autorizzazione e vigilanza

Dal 2003 l'autorizzazione degli intermediari svizzeri e la vigilanza su di essi sono state centralizzate e attribuite all'UFG²³⁶. Il legislatore intendeva così assicurare una certa uniformità nella prassi e riunire le conoscenze presso un solo ente, anziché sparpagiarle tra 26 autorità cantonali come avveniva prima.

È richiesta un'autorizzazione per ogni Paese con cui l'intermediario intende collaborare. Le condizioni sono definite all'articolo 13 OAdoz²³⁷. La procedura di autorizzazione si basa sulla documentazione scritta presentata, su colloqui personali e, di norma, su un viaggio nel Paese d'origine insieme all'intermediario. La durata e le eventuali condizioni per il rilascio dell'autorizzazione sono determinate caso per caso a seconda dei rischi rilevati²³⁸. Il rinnovo dell'autorizzazione è soggetto a una procedura simile, ma in genere non è previsto un viaggio nel Paese d'origine per mancanza di risorse.

Durante il periodo di validità dell'autorizzazione, la vigilanza ordinaria è svolta attraverso la presentazione di un rapporto annuale (che è trasmesso per informazione ai Cantoni)²³⁹ e di un rapporto di viaggio per ciascuna trasferta nel Paese d'origine. L'intermediario ha inoltre l'obbligo di comunicare all'UFG i cambiamenti essenziali²⁴⁰ e di fornire, su richiesta, qualsiasi altra informazione. L'UFG ha contatti regolari con gli intermediari per discutere le pratiche di adozione in corso o risolvere eventuali difficoltà. In media ogni tre anni, l'UFG organizza un incontro di formazione e di scambio per tutti gli intermediari. Fa inoltre tesoro dei feedback regolari dei Cantoni in occasione degli incontri con le ACC (tre volte all'anno).

Può succedere che le ACC o aspiranti all'adozione si rivolgano all'UFG nella sua veste di autorità di vigilanza per denunciare l'operato di un intermediario. Il reclamo può riguardare un problema di comunicazione, questioni legate al contratto o alle spese e agli onorari, oppure, in casi gravi, condotte passibili di sanzione. L'UFG determina i passi da seguire e le misure da adottare a seconda della situazione specifica. In ogni caso, deve consultare le parti coinvolte per disporre di tutti gli elementi necessari per prendere la propria decisione e rispettare il diritto

²³² Cfr. la Direttiva dell'Autorità centrale federale in materia di adozione internazionale del 17 marzo 2020 sulla trasmissione e ricezione degli incartamenti relativi ad adozioni nei rapporti con le Autorità centrali straniere per il tramite degli uffici di collocamento autorizzati (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>).

²³³ Art. 16 OAdoz

²³⁴ Cfr. n. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..

²³⁵ Art. 32 CAA e art. 18 OAdoz

²³⁶ Art. 2 cpv. 1 lett. b OAdoz

²³⁷ Chi domanda l'autorizzazione a esercitare l'attività di collocamento in vista d'adozione deve in particolare dimostrare di disporre di un'esperienza appropriata e delle necessarie qualifiche professionali, di conoscere il diritto e le procedure della Svizzera e dello Stato estero, nonché il contesto culturale del Paese d'origine, e indicare le proprie tariffe.

²³⁸ Secondo l'art. 14 OAdoz l'autorizzazione può essere rilasciata per al massimo cinque anni. Tuttavia, in caso di collaborazione con un nuovo Paese o di richiesta da parte di un nuovo intermediario, sarà concessa una durata più breve per valutare le principali difficoltà e l'efficacia della collaborazione.

²³⁹ Art. 20 OAdoz

²⁴⁰ Art. 15 OAdoz

di essere sentiti. Può anche cercare di conciliare le parti, ad esempio se la vertenza riguarda il pagamento o il rimborso delle spese. L'UFG deve valutare se sia necessaria una sanzione ai sensi dell'articolo 23 OAdoz, che può andare dal semplice ammonimento al ritiro dell'autorizzazione nei casi più gravi. Ogni decisione dell'UFG, che può essere accompagnata dal ritiro dell'effetto sospensivo, può essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale entro 30 giorni dalla notifica. Nei casi di minore gravità, l'UFG può limitare l'autorizzazione o rinnovarla solo a certe condizioni²⁴¹. Qualsiasi condotta che potrebbe rientrare nella competenza delle autorità di perseguimento penale viene loro segnalata²⁴².

4.3.5.3 Difficoltà e sfide

L'ACF dispone di 1,9 posti²⁴³. La squadra è composta da giuristi e collaboratrici amministrative²⁴⁴. Considerata la portata dei compiti dell'UFG e la complessità della vigilanza, soprattutto a livello di flussi finanziari e delle diversità legate ai Paesi d'origine per i quali gli intermediari sono autorizzati, è difficile espletare questi compiti in tutti i loro aspetti con le risorse allocate²⁴⁵.

Dato che l'UFG non è coinvolto nelle procedure d'azione nazionale o di minori provenienti da Paesi non aderenti alla CAA, la vigilanza degli intermediari attivi in questi Paesi pone difficoltà supplementari e richiede una più stretta cooperazione con le ACC.

Mentre all'entrata in vigore della CAA per la Svizzera²⁴⁶ si contavano 19 intermediari, nel 2020 ve ne sono meno di dieci. Molti organismi hanno cessato la loro attività nel corso dell'ultimo decennio, soprattutto perché si trattava di piccole strutture gestite da una o due persone che si occupavano di pochi casi di adozione all'anno parallelamente a un'attività lucrativa. Nella maggior parte dei casi i responsabili di questi uffici di collocamento erano essi stessi genitori adottivi che intendevano aiutare altri bambini bisognosi di adozione a trovare una famiglia adottiva. L'intenzione era buona, ma a volte mancavano la professionalità, l'esperienza e il tempo da dedicare all'attività, mentre il settore dell'adozione e le sue procedure diventavano sempre più complessi. Nel corso degli anni gli intermediari si sono quindi professionalizzati, con locali destinati alla loro attività e collaboratori salariati. Ciononostante, visto il declino delle adozioni internazionali negli ultimi anni, gli intermediari hanno difficoltà ad assicurare la loro sopravvivenza finanziaria²⁴⁷. A volte, fanno anche fatica a mantenere un livello di conoscenze sufficientemente elevato per esercitare la loro attività in modo soddisfacente alla luce del basso numero di adozioni realizzate e dei cambiamenti, potenzialmente frequenti o rapidi, della legislazione nei Paesi d'origine e in Svizzera. Malgrado la sempre maggiore professionalizzazione degli intermediari in Svizzera, alcuni richiedono comunque ancora il sostegno frequente

²⁴¹ P. es. è possibile limitare il numero di nuovi contratti che l'intermediario è autorizzato a stipulare con i candidati all'adozione o richiedere un cambio di rappresentante all'estero o anche una modifica di certe disposizioni del contratto.

²⁴² Cfr. in particolare le disposizioni penali specifiche al settore dell'adozione (art. 22–25 LF-CAA).

²⁴³ 1,5 posti fino al 31 agosto 2020.

²⁴⁴ Occorre rilevare che il messaggio del Consiglio federale del 19 maggio 1999 concernente la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, nonché la legge federale relativa a tale Convenzione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (FF 1999 4799) prevedeva 2,5 posti per lo svolgimento dei compiti dell'Autorità centrale federale in programma (v. in particolare il n. 31, pag. 4844). Anche se il numero di adozioni internazionali è fortemente diminuito negli ultimi due decenni, il lavoro è diventato notevolmente più complesso. Inoltre, l'OAdoz (entrata in vigore il 1° gennaio 2012) ha ampliato le competenze dell'UFG in materia di coordinamento del settore dell'adozione a tutte le adozioni internazionali e non solo a quelle che rientrano sotto la CAA, senza però che gli siano state allocate risorse supplementari.

²⁴⁵ Per cui l'UFG si può recare solo una o due volte all'anno nei Paesi d'origine dei minori adottati, mentre gli intermediari svizzeri collaborano attualmente con dieci Paesi diversi, stato al 31 agosto 2020.

²⁴⁶ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 19 maggio 1999 concernente la Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale, nonché la legge federale relativa a tale Convenzione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali (FF 1999 4799; n. 222.2, pag. 4827 seg.).

²⁴⁷ È estremamente raro che un intermediario privato percepisca una sovvenzione statale (contrariamente a quanto avviene in altri Paesi; la Danimarca ha però assoggettato l'ottenimento di sussidi alla fusione dei due intermediari esistenti per creare sinergie). Anche trovare sponsor privati risulta difficile.

dell'UFG per questioni di ordine legale o procedurale. Il ruolo e il futuro degli intermediari dovrà essere analizzato nel quadro dell'analisi più globale della struttura organizzativa in Svizzera e delle procedure applicabili.

Infine, succede che i futuri genitori adottivi si rivolgano a un intermediario straniero affinché li sostenga nella loro procedura di adozione. Questo modo di procedere non è privo di pericoli, dato che un intermediario straniero non è né autorizzato né sottoposto a vigilanza da parte dell'UFG e che, in caso di problemi o conflitti, l'UFG non potrà intervenire. Allo stato attuale, la legislazione svizzera non impedisce però di ricorrere ai servizi di un intermediario straniero. Per questo motivo, l'UFG ha pubblicato una presa di posizione²⁴⁸ a tale riguardo per sensibilizzare i futuri genitori adottivi in merito ai limiti e ai pericoli del ricorso a un intermediario straniero.

4.3.6 Questioni finanziarie

Nel suo rapporto, il Relatore speciale dell'ONU sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili conclude che uno dei principali fattori che favoriscono le adozioni illegali è l'entità dei profitti finanziari che possono essere conseguiti procurando minori per darli in adozione all'estero. Finché le spese d'adozione e i costi associati non saranno ragionevoli e trasparenti e finché vi saranno contributi e donazioni, l'incentivazione alle adozioni illegali rimarrà forte²⁴⁹. L'articolo 32 della CAA prevede che «non è consentito alcun profitto materiale indebito in relazione a prestazioni per una adozione internazionale» e che «possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole, dovuti alle persone che sono intervenute nell'adozione». La *Guide de bonnes pratiques N° 1* della Conferenza dell'Aia²⁵⁰ insiste sul fatto che le spese, i contributi e le donazioni legati alle adozioni internazionali devono essere trasparenti, in quanto questa è la prima condizione per prevenire i profitti materiali indebiti.

Nell'ambito delle adozioni internazionali, la LF-CAA²⁵¹ prevede conseguenze penali per chiunque procuri profitti materiali indebiti per ottenere la custodia di un minore in vista d'adozione o che tale custodia sia affidata a una persona con dimora abituale in Svizzera. L'OAdoz²⁵² precisa che l'ufficio di collocamento in vista d'adozione (intermediario) ha diritto a un adeguato compenso per la sua attività e le sue spese. La legislazione svizzera non precisa invece se, e in caso in che misura, siano ammessi contributi o donazioni legati alla procedura di adozione.

Anche se una donazione che avviene dopo l'adozione, ad esempio a favore dell'istituto da cui proviene il minore adottato, è considerata accettabile²⁵³ se eseguita in modo trasparente e debitamente contabilizzata, nella pratica è molto difficile assicurarne il controllo, dato che il denaro raramente viene trasferito con un versamento bancario, bensì è in genere consegnato direttamente in contanti quando i genitori adottivi vanno a prendere il bambino.

La maggior parte dei Paesi d'origine non vieta i contributi a scopo umanitario, ma non dispone dei mezzi per controllare la contabilizzazione e l'uso fatto del denaro. Nel caso in cui le donazioni siano vietate²⁵⁴ o non viste di buon occhio, invece, succede che gli istituti che si occu-

²⁴⁸ Presa di posizione del 9 maggio 2016: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

²⁴⁹ [Rapporto](#) del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili, con raccomandazioni (non disponibile in italiano).

²⁵⁰ *Guide de bonnes pratiques n° 1* (<https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>, non disponibile in italiano).

²⁵¹ Art. 23 e 24 LF-CAA

²⁵² Art. 18 OAdoz

²⁵³ V. la *Guide de bonnes pratiques n° 1*, n. 224.

²⁵⁴ Alcuni Stati d'accoglienza, come la Danimarca, hanno deciso di fissare il divieto di qualsiasi donazione nel loro ordinamento giuridico.

pano dei minori chiedano contributi particolarmente elevati per coprire le spese di mantenimento del bambino: una parte di questi soldi è con tutta probabilità destinata a rimpiazzare una donazione illecita. In altri casi, sono le spese mediche dei minori o i costi dei servizi di terzi (traduttori, avvocati ecc.) che sembrano sproporzionati, cosa tuttavia difficile da dimostrare. Gli intermediari svizzeri creano spesso un'associazione parallela, che si dedica a progetti umanitari nel Paese d'origine. Tali associazioni, pur essendo situate in Svizzera, non sono soggette al controllo dell'UFG poiché non esercitano attività di intermediazione. L'appello delle autorità centrali a rinunciare a qualsiasi donazione correlata all'adozione (anche se fosse trasparente e posteriore all'adozione) si scontra con l'opposizione degli attori in loco e con una pratica affermatasi da tempo.

Il tema è così complesso che è estremamente difficile farsi un'idea precisa delle somme che vengono pagate nelle varie fasi della procedura e a quale autorità o organismo, come pure sapere se determinate somme siano ragionevoli. Questo è particolarmente complicato per le procedure che si svolgono in Paesi d'origine non aderenti alla CAA e nel caso in cui i futuri genitori adottivi non collaborino con un intermediario autorizzato in Svizzera. La Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato ha creato un gruppo di esperti per esaminare la questione dei costi dell'adozione internazionale. Il gruppo, che riunisce esperti sia dei Paesi d'origine che dei Paesi d'accoglienza ed esperti indipendenti o di organizzazioni intergovernative e non governative, ha finalizzato i propri lavori nel 2014, pubblicando una Nota sugli aspetti finanziari dell'adozione internazionale²⁵⁵, un elenco riassuntivo delle buone pratiche concernenti gli aspetti finanziari dell'adozione internazionale²⁵⁶ e tabelle dei costi associati all'adozione internazionale²⁵⁷.

Si constata che in Svizzera è anche difficile assicurare la trasparenza dei costi di una procedura di adozione internazionale. Infatti, le spese amministrative possono essere diverse nei vari Cantoni, i quali sono liberi di fissare le loro tariffe in pertinenti ordinanze. Si tratta di una decisione politica e un confronto delle cifre lorde può far insorgere un sentimento di ingiustizia. Inoltre, sono difficili da paragonare anche le tariffe dei vari intermediari, data la diversità delle loro prestazioni, del numero di persone coinvolte e degli iter nei Paesi d'origine. Di conseguenza le tabelle elaborate dal gruppo di esperti che si è occupato degli aspetti finanziari dell'adozione internazionale non sono direttamente applicabili in Svizzera. Appare tuttavia essenziale intraprendere i passi necessari per assicurare la completa trasparenza di queste spese, come raccomandato dalla Conferenza dell'Aia, esaminare la tematica delle questioni finanziarie in modo approfondito e mettere in atto, nella misura del possibile, gli strumenti sviluppati a livello internazionale come, ad esempio, le tabelle dei costi o un'indagine sistematica tra gli adottanti alla fine della procedura. È inoltre importante sviluppare delle linee guida chiare per quanto riguarda le donazioni e i contributi finanziari.

Infine, va sottolineato che la prassi adottata dagli Stati Uniti costituisce un caso particolare: gli USA infatti prevedono che i futuri genitori adottivi debbano sopperire ai bisogni della donna incinta (cosiddetto *birth mother's choice*, cfr. n. 4.3.3.3). Sebbene queste spese²⁵⁸ siano in ge-

²⁵⁵ https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf (testo non disponibile in italiano).

²⁵⁶ https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf (testo non disponibile in italiano).

²⁵⁷ <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6310> (testo non disponibile in italiano).

²⁵⁸ Definizione delle spese: «Living Expenses: In some cases, living expenses can also be covered for the prospective birth mother. Living expenses could include things like housing costs and groceries for the potential birth mother. The amount of living expenses depends on the birth mom's unique situation and the laws of the state she lives in. This can change the total price to adopt a child» (<https://www.americanadoptions.com/adopt/types-of-adoption-fees>).

nere trasparenti, tale procedura pone comunque dei problemi etici, soprattutto perché la madre biologica può essere obbligata a rimborsare i soldi ricevuti nel caso in cui rinunci al progetto di adozione e decida di tenere il bambino²⁵⁹.

4.3.7 Elusione della CAA e dell'OAdoz

Il riconoscimento in Svizzera di un'adozione avvenuta all'estero è disciplinato nell'**articolo 78 LDIP**. Questa disposizione, adottata molto prima dell'entrata in vigore della CAA per la Svizzera e della legislazione sull'adozione (LF-CAA e OAdoz), collide con la procedura elaborata in materia di adozione, che mira a preservare il bene del minore (cfr. in particolare l'art. 4 OAdoz, secondo cui chi dimora abitualmente in Svizzera e desidera adottare un minore necessita dell'autorizzazione dell'autorità cantonale). Infatti, secondo l'articolo 78 LDIP, il semplice collegamento per nazionalità allo Stato che ha pronunciato l'adozione permette di riconoscere quest'ultima in Svizzera, anche qualora la procedura prevista dalla LF-CAA e/o dall'OAdoz non fosse stata rispettata. Dato che le autorità incaricate del riconoscimento delle adozioni non sono le stesse di quelle incaricate delle procedure d'adozione, questi casi possono passare inosservati. Il diritto internazionale privato svizzero segue il principio del *favor recognitionis*²⁶⁰. L'unica protezione è costituita dalla violazione dell'ordine pubblico (che può basarsi sul fatto che il bene del minore non è stato debitamente considerato). La giurisprudenza del Tribunale federale in merito è molto limitata e, in parte, datata. Per le autorità svizzere incaricate di riconoscere un'adozione di questo tipo, è molto difficile valutare se l'interesse superiore del minore sia stato correttamente valutato nel suo Paese d'origine. Sembrerebbe che un riconoscimento quasi automatico come previsto dall'articolo 78 LDIP non sia più indicato ai giorni nostri. Appare dunque necessaria una revisione di questa legge per eliminare la nazionalità dei genitori adottivi come criterio di collegamento che permette di riconoscere un'adozione.

Alcuni Stati terzi si considerano competenti per l'espletamento delle procedure d'adozione dei loro cittadini, anche se questi sono domiciliati in Svizzera (dall'inizio della procedura)²⁶¹. Succede pertanto regolarmente che questi Stati pronuncino un'adozione (nazionale o internazionale) a favore dei loro cittadini e che le autorità svizzere siano sollecitate soltanto al momento di rilasciare un'autorizzazione d'entrata per il minore. L'articolo 78 LDIP impone in questi casi un riconoscimento dell'adozione, anche se la CAA e le disposizioni legali svizzere non sono state rispettate, a meno che non si constati una violazione manifesta dell'ordine pubblico²⁶². Alcuni genitori adottivi ne sono consapevoli e sfruttano questa via di proposito per concludere una procedura d'adozione più rapidamente o a condizioni più vantaggiose (soprattutto per quanto riguarda il limite d'età). Questa forma di «turismo delle procedure di adozione internazionale» è incompatibile con il principio della certezza delle procedure consacrato nella CAA.

Un'altra difficoltà corrente riguarda il **trasferimento in Svizzera** dei futuri genitori adottivi quando hanno già avviato la procedura d'adozione nel loro vecchio Stato di residenza. Succede regolarmente che le coppie non aggiornino il loro fascicolo nel Paese d'origine del minore da adottare (nuovo luogo di residenza, nuovo lavoro, supplemento relativo alla valutazione sociale e consenso delle autorità svizzere), né informino le autorità centrali svizzere

²⁵⁹ Per un esempio si rimanda alla tabella dei costi fissata da un'agenzia statunitense che lavora con candidati all'adozione residenti in Svizzera: http://www.foreverfamiliesthroughadoption.org/downloads/fee_agreement.pdf.

²⁶⁰ Principio secondo il quale, in assenza di motivi di rifiuto imperativi, occorre favorire il riconoscimento di una decisione straniera per evitare rapporti di diritto incerti; messaggio del 10 novembre 1982 concernente una legge federale sul diritto internazionale privato (d.i.pr.); FF 1983 I 239, pag. 303.

²⁶¹ A volte le autorità locali sono a conoscenza del domicilio svizzero, mentre altre volte i genitori adottivi lo nascondono e indicano una residenza in tale Stato.

²⁶² Cfr. art. 25–27 LDIP

del loro progetto di adozione. Queste ultime si trovano quindi di fronte a una domanda di rilascio dell'autorizzazione d'entrata in Svizzera per un minore straniero, quando la proposta di minore è già stata accettata dai futuri genitori adottivi e dall'autorità centrale del loro ultimo Paese di residenza. Questo modo di procedere è contrario alla procedura prevista dalla CAA ed è dovuto tanto alla mancanza di conoscenze delle autorità locali nell'ultimo Paese di residenza quanto al suo ordinamento giuridico²⁶³.

I casi in cui le procedure stabilite dall'OAdoz e dalla CAA sono state eluse sono particolarmente delicati se il minore si trova già in Svizzera, poiché le autorità (amministrative e civili) si trovano davanti al **fatto compiuto**. Dato che il minore è stato legalmente adottato nel suo Paese d'origine, non è possibile farlo tornare in tale Paese. Le autorità svizzere devono quindi valutare se sia nell'interesse del minore restare con la sua famiglia adottiva o se sia necessario collocarlo in un'altra famiglia.

4.3.8 Pratiche illecite

Con tutta probabilità, le pratiche illecite si sono diffuse già agli albori dell'adozione internazionale. Per definizione, tali pratiche rimangono nascoste ed è perlopiù molto difficile, o addirittura impossibile, per le autorità svizzere identificare l'esistenza di un problema nella procedura di adozione, a prescindere che sia di tipo finanziario (cfr. n. 4.3.6) oppure nella collaborazione con gli intermediari, con le autorità straniere, con gli istituti per minori all'estero o con le autorità svizzere. La CAA ha permesso di dare un quadro normativo alla cooperazione interstatale e ha instaurato delle garanzie per le procedure. I documenti sono verificati in modo rigoroso in diverse fasi della procedura. Inoltre, l'attività degli intermediari è sorvegliata. Ciononostante, non vi può essere una sicurezza totale e attualmente è ancora possibile concludere una procedura di adozione inficiata da elementi illeciti²⁶⁴. A maggior ragione dato che la scoperta di tali pratiche poggia in gran parte sulle informazioni trasmesse dai genitori adottivi che hanno riscontrato l'irregolarità o dall'intermediario, essendo questi gli unici attori a seguire tutte le tappe della procedura d'adozione e a recarsi nel Paese d'origine. Le persone che tendono a scoprire e denunciare pratiche illecite sono quindi quelle che hanno più da perdere. Infatti, se i futuri genitori adottivi dovessero constatare delle irregolarità, a prescindere che sia nella prassi adottata dalle autorità svizzere, dalle autorità straniere o dal loro intermediario, e volessero denunciarle, vedrebbero probabilmente concludersi la loro procedura d'adozione senza poter realizzare il loro progetto di avere un figlio. Per fronteggiare meglio questa debolezza insita nel sistema, altri Stati hanno messo a punto meccanismi di reclamo, a volte anonimi. Sarebbero auspicabili anche una sensibilizzazione più sistematica dei genitori adottivi su questo tema e una procedura specifica di monitoraggio (per mezzo di un modulo di feedback o di un colloquio con l'ACC).

Inoltre, come sottolineato nel rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale dell'ONU sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili, le adozioni indipendenti (cfr. n. 4.3.4.1) dovrebbero essere vietate in generale²⁶⁵.

²⁶³ In Italia, p. es., la legge prevede che, se risiedono in un Paese terzo da meno di due anni, i cittadini italiani devono imperativamente rispettare le leggi e le procedure italiane e ottenere il decreto di idoneità all'adozione del tribunale del loro ultimo luogo di residenza in Italia (www.com-missioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/).

²⁶⁴ P. es. se i documenti autentici presenti nel fascicolo del minore contengono dati falsi, né le autorità svizzere né gli intermediari possono rendersene conto.

²⁶⁵ Disponibile in inglese sul sito: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

L'UFG partecipa attivamente ai lavori del gruppo di lavoro della Conferenza dell'Aia sulla prevenzione delle pratiche illecite in materia di adozione internazionale e i modi per rimediarvi²⁶⁶. Si stanno elaborando diversi strumenti, come una procedura modello e un elenco di controllo per il trattamento dei fascicoli, che sosterranno le autorità nel loro lavoro e che dovranno essere adattati e integrati nelle procedure svizzere al momento opportuno. Di fatto, per il momento in Svizzera non sono stati sviluppati né strumenti né procedure specifiche al riguardo²⁶⁷.

4.4 Che ruolo ha oggi l'adozione internazionale?

Bisogna constatare che, malgrado i notevoli miglioramenti apportati alle legislazioni e alle prassi in materia, scandali simili a quello dello Sri Lanka negli Anni Ottanta continuano ad apparire regolarmente nei media²⁶⁸. Anche con meccanismi efficaci di controllo nei Paesi d'accoglienza, il sistema raggiunge presto i suoi limiti. Infatti, dato che gran parte della procedura (e in particolare tappe cruciali come la dichiarazione di adottabilità del minore) si svolge all'estero, spesso in Stati in cui le strutture statali sono deboli, la povertà endemica e il tasso di corruzione elevato, i Paesi d'accoglienza non hanno la possibilità di assicurare controlli che diano una garanzia assoluta. Il rapporto del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili illustra bene i diversi problemi e i fattori di stimolo che contribuiscono a perpetuare le pratiche illecite e fa appello alla responsabilità congiunta dei Paesi d'origine e dei Paesi d'accoglienza per affrontare i problemi sistemici²⁶⁹. Basandosi su questa constatazione, alcuni chiedono addirittura di porre fine alle adozioni internazionali, stimandole superate e nocive per i sistemi di protezione dei minori dei Paesi in via di sviluppo²⁷⁰. L'UNICEF, in una presa di posizione ufficiale sul tema, appoggia l'adozione internazionale come misura di protezione dei minori, purché si svolga secondo le norme e i principi della CAA²⁷¹. Ogni minore che ha bisogno di protezione ha diritto a ottenere la migliore protezione per la sua situazione individuale, eventualmente per mezzo di un'adozione internazionale²⁷².

Occorre peraltro rilevare che bloccare completamente le adozioni internazionali non sarebbe, di per sé, la soluzione unica e definitiva a tutti i problemi di sfruttamento dei minori in pericolo. Infatti, la problematica del traffico di minori si ritrova, ad esempio, nella gestione degli orfanotrofi a fini lucrativi²⁷³ o nel «volonturismo»²⁷⁴.

La definizione di una vera politica dell'adozione internazionale in Svizzera permetterebbe di fondare ogni riforma del sistema attuale su principi solidi per garantire adozioni non solo legali, ma soprattutto etiche secondo gli standard attuali (cfr. elenco delle fonti nell'Allegato) e di

²⁶⁶ Per informazioni sui lavori di questo gruppo consultare il sito: <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>.

²⁶⁷ Va sottolineato che, in caso di collocamento senza autorizzazione, l'articolo 19 LF-CAA prevede le misure che devono essere adottate dalle autorità svizzere (collocamento presso un'altra famiglia o ritorno nel Paese d'origine).

²⁶⁸ In particolare il caso del Guatemala (<https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise>; <https://www.courrierinternational.com/article/2013/10/31/enfants-raffles-enfants-adoptes>), del Nepal (<https://www.courrierinternational.com/article/2009/03/10/trafic-d-enfants>; <https://www.youtube.com/watch?v=1B5QiFFxAu4>) o più recentemente dell'Uganda (<https://www.reuters.com/article/us-uganda-adoptions/exclusive-fraud-and-deceit-at-the-heart-of-uganda-adoptions-to-united-states-idUSKBN0OD2NP20150528>; <https://www.aljazeera.com/programmes/faultlines/2018/10/adoption-baby-business-181009062851663.html>).

²⁶⁹ Disponibile in inglese sul sito: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

²⁷⁰ Cfr. in tal senso il Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e la protezione della gioventù dei Paesi Bassi all'attenzione del Ministero della sicurezza e giustizia: https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf.

²⁷¹ <https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale>.

²⁷² Cfr. in materia la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 24 febbraio 2010: <https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=fr> (non disponibile in italiano).

²⁷³ <https://www.letemps.ch/opinions/enfants-nepal-ont-besoin-soutien-dorphelins>.

²⁷⁴ Il «volonturismo» è una forma di turismo alternativo che consiste nel proporre il proprio aiuto a popolazioni svantaggiate durante un soggiorno all'estero attraverso i servizi di un'agenzia di viaggio (<https://www.rts.ch/info/monde/8342569-le-tourisme-dorphelinat-un-business-aux-lourdes-consequences.html>).

garantire così il bene del minore. Stabilire delle quote e limitare i Paesi d'origine, ad esempio, permetterebbe di ridurre la pressione su certi Paesi, di intensificare le collaborazioni e di controllare meglio le procedure, nonché di facilitare il lavoro delle autorità svizzere. Una soluzione sarebbe quella di distinguere tre categorie di Paesi d'origine. Innanzitutto, i Paesi che hanno ratificato la CAA²⁷⁵ o nei quali è attivo un intermediario svizzero autorizzato: in questi casi la domanda d'adozione potrebbe essere depositata senza ulteriori restrizioni. Poi gli Stati non aderenti alla CAA, nei quali non è attivo alcun intermediario svizzero e per i quali bisognerebbe ottenere il consenso preliminare dell'UFG per la presentazione di una domanda d'adozione²⁷⁶: questo permetterebbe alle autorità svizzere di chiarire a priori le condizioni di una procedura d'adozione, pur conservando una certa flessibilità per procedere in particolare ad adozioni intra-familiari o all'adozione di un minore non conosciuto proveniente dal Paese d'origine dei futuri genitori adottivi. Infine, gli Stati nei quali non sarebbe possibile per i candidati svizzeri depositare una domanda d'adozione perché lo Stato d'origine stesso ha pronunciato una moratoria²⁷⁷ o perché la Svizzera vieta le adozioni da tale Paese sulla base di una direttiva dell'UFG²⁷⁸.

Altri punti essenziali devono poi essere definiti o chiariti basandosi in particolare sui lavori della Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato: la definizione e l'applicazione coerente del principio di sussidiarietà, le questioni finanziarie (in particolare per quanto riguarda le donazioni e i contributi), i mezzi a disposizione per lottare contro le pratiche illecite e l'elusione della CAA, o ancora, il ruolo delle diverse autorità (federali e cantonali).

4.5 Conclusioni e raccomandazioni

L'adozione internazionale si è notevolmente sviluppata dai suoi inizi negli anni Sessanta e Settanta ad oggi. La Svizzera ha concluso trattati multi- e bilaterali, ha adottato nuove leggi e ordinanze, ha definito procedure e competenze al fine di proteggere meglio il bene dei minori adottati. L'adozione è chiaramente riconosciuta come una misura di protezione del minore, che si inserisce nel sistema generale di protezione dell'infanzia. Nonostante vi siano stati miglioramenti innegabili, il sistema evidenzia dei limiti, sia a livello nazionale, in particolare per via del federalismo, che a livello internazionale, dove gli strumenti per agire e controllare sono molto limitati a causa della sovranità di cui gode ogni Stato. Inoltre, il contesto dell'adozione internazionale è cambiato a causa del forte calo del numero di adozioni nonché dell'evoluzione dei profili dei minori che hanno bisogno di essere adottati. Il presente rapporto identifica le debolezze del sistema attuale, che occorrerà analizzare in maggiore dettaglio per apportare i necessari miglioramenti. A tal fine, il DFGP sarà incaricato di costituire un gruppo di esperti che proceda a un'analisi approfondita e proponga soluzioni, incluse riforme legislative, in particolare per:

- definire la politica svizzera in materia di adozione internazionale (cfr. n. 4.3.1 e 4.4) e, in particolare, indicare il sistema più idoneo per preservare l'interesse del minore;
- ottimizzare l'organizzazione istituzionale (ripartizione dei compiti tra Cantoni e Confederazione, centralizzazione), compreso il ruolo degli intermediari autorizzati (cfr. n. 4.3.2 e 4.3.5);

²⁷⁵ Al 30 settembre 2020 si trattava di 102 Paesi (cfr. <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69>).

²⁷⁶ È la soluzione attualmente praticata dall'Australia, che lavora con un numero limitato di Paesi partner (13), ma permette la collaborazione con altri Paesi in determinati casi specifici (p. es. adozione intra-familiare); cfr. le informazioni sul sito: <https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/apply/other-types-overseas/>.

²⁷⁷ Cfr. p. es. la posizione della Cina (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/china.html>) o della Cambogia (<https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/kambodscha.html>).

²⁷⁸ Cfr. in merito le direttive dell'UFG relative ai vari Paesi: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

- armonizzare il trattamento delle procedure che esulano dalla CAA con quello delle procedure condotte in applicazione della CAA (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**);
- rivedere il capitolo della legge sul diritto internazionale privato dedicato all'adozione (cfr. n. 4.3.7);
- esaminare le questioni finanziarie relative all'adozione e integrare gli strumenti e le raccomandazioni elaborati a livello internazionale (cfr. n. 4.3.6);
- esaminare le questioni relative alle pratiche illecite e integrare gli strumenti e le raccomandazioni elaborati a livello internazionale (cfr. n. 4.3.8).

Una volta conclusi i lavori del gruppo di lavoro CDDGP/UFG sulla ricerca delle origini, si potranno valutare anche cambiamenti legislativi in questo settore (cfr. n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

In ogni caso, appare essenziale che i lavori includano le diverse cerchie interessate, compresi gli adottati e le famiglie adottive.

5 Sintesi e prospettive

Circa 40 anni fa, in tutti i media svizzeri scoppiò lo scandalo dei minori vittime di un traffico di adozioni dallo Sri Lanka verso la Svizzera. Questi bambini sono cresciuti, vogliono sapere da dove vengono e conoscere la verità sulle allegazioni dell'epoca. In questo contesto, il 16 marzo 2018, il Parlamento ha accolto il postulato 17.4181 Ruiz che incarica il Consiglio federale di far luce sulle adozioni illegali di minori dallo Sri Lanka in Svizzera negli anni Ottanta.

In oltre 250 pagine, la ricerca storica della ZHAW spiega nel dettaglio che tutte le procedure d'adozione esaminate erano contraddistinte da diversi gradi di irregolarità, sia in Sri Lanka sia in Svizzera. Il verdetto del rapporto ZHAW è inconfutabile: le autorità svizzere erano informate dei problemi, ma non hanno adottato le misure necessarie per farvi fronte, adducendo ciascuna i limiti del proprio ambito di competenza. Dalla prospettiva attuale, questa inazione è difficilmente comprensibile. Come sottolineato nel rapporto ZHAW, ciò dimostra che, in fondo, si cercavano più che altro dei bambini per i genitori e non dei genitori per i bambini.

Il Consiglio federale prende atto delle conclusioni del rapporto ZHAW, riconosce le mancanze delle autorità svizzere, sia federali che cantonali, ed esprime il proprio rammarico agli adottati e alle loro famiglie.

Il rapporto ZHAW sottolinea l'ulteriore bisogno di effettuare ricerche storiche, sia a livello cantonale che federale. Il Consiglio federale accoglie con favore i vari progetti di ricerca in corso o in programma sul tema. A livello di Confederazione, sarà disposta una ricerca complementare, limitata a un'analisi degli archivi federali, per fare un primo punto della situazione in relazione ad altri Paesi d'origine, il che permetterà di facilitare ricerche supplementari da parte della comunità scientifica. Infatti, le adozioni dallo Sri Lanka non rappresentano che una piccola porzione delle adozioni internazionali degli ultimi decenni.

Il Consiglio federale è consapevole del fatto che le passate mancanze delle autorità continuano ad avere ripercussioni sulla vita delle persone direttamente interessate. Sostenere la ricerca delle origini è quindi molto importante. Una volta effettuato il punto della situazione

per quanto riguarda la struttura organizzativa e i servizi forniti dai diversi attori, il presente rapporto giunge alla conclusione che vi è una notevole necessità di intervenire da parte sia delle autorità che delle organizzazioni. Appare quindi urgente sviluppare ulteriormente questo settore in Svizzera. Le ricerche delle origini in Sri Lanka dimostrano le enormi difficoltà che gli adottati possono ritrovarsi ad affrontare: l'iter può essere lungo, complicato, costoso e psicologicamente provante, senza alcuna garanzia di successo. Queste difficoltà sono esacerbate nelle ricerche in un contesto internazionale, soprattutto se il fascicolo è inficiato da irregolarità e contiene informazioni false. In mancanza di collaborazione da parte dei genitori adottivi, dei vecchi intermediari o delle autorità straniere, un gran numero di ricerche delle origini rischia di fallire. Tali questioni saranno approfondite nell'ambito di un gruppo di lavoro congiunto con la CDDGP, che si concentrerà sul tema della ricerca delle origini e sarà composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, degli adottati e dei partner privati. Esso dovrà approfondire la questione del sostegno offerto alle persone interessate e formulare proposte concrete per apportare miglioramenti rapidi e mirati.

Sebbene la situazione sia per fortuna migliorata dagli anni Ottanta, il presente rapporto evidenzia le attuali debolezze del sistema e si esprime a favore della definizione di una vera politica dell'adozione internazionale in Svizzera. Il rapporto propone alcune soluzioni come l'ottimizzazione dell'organizzazione istituzionale, la limitazione del numero di Paesi d'origine, l'attuazione coerente delle varie raccomandazioni internazionali relative alle questioni finanziarie e alla lotta contro le pratiche illecite in senso più ampio, o ancora la revisione del capitolo della LDIP sull'adozione. Per tutelare maggiormente i bambini nel settore delle adozioni, il DFGP è incaricato di istituire un gruppo di esperti, che dovrà analizzare in modo approfondito il sistema svizzero e proporre soluzioni, anche attraverso riforme legislative, per assicurare che il bene del minore costituisca il fulcro delle procedure internazionali di adozione e che non si ripeta più ciò che è accaduto in passato.

6 Allegato

Standard internazionali e fonti scelte in materia di adozione internazionale

1. Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato (testi disponibili in francese e/o inglese)

- Guide de bonnes pratiques N° 1 : La mise en œuvre et fonctionnement de la Convention sur l'adoption internationale de 1993: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>
- Guide de bonnes pratiques N° 2 : L'agrément et les organismes agréés en matière d'adoption: <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504>
- Nota sugli aspetti finanziari dell'adozione internazionale: https://as-sets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf
- Numerosi altri documenti di diversi gruppi di lavoro, commissioni speciali ecc., disponibili sul sito: <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/specialised-sections/inter-country-adoption/>.

2. Organizzazione delle Nazioni Unite (testi disponibili in inglese e/o francese)

- [Rapporto](#) del 22 dicembre 2016 sulle adozioni illegali del Relatore speciale sulla vendita di minori, la prostituzione e la pornografia infantili, con raccomandazioni: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>
- UNICEF, The best interests of the child in Intercountry adoption: <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>
- Posizione generale dell'UNICEF sulle adozioni: <https://www.unicef.org/media/inter-country-adoption>
- [Raccomandazioni](#) del 26 febbraio 2015 del Comitato sui diritti dell'Infanzia alla Svizzera
- [Raccomandazioni](#) del 18 novembre 2019 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali

3. Organizzazioni non governative

- Rapporto di Nigel Cantwell «The sale of children and illegal adoption»: <https://defence-forchildren.org/fr/new-report-sale-children-illegal-adoption-nigel-cantwell/>
- Diverse pubblicazioni del Servizio Sociale Internazionale (SSI): <https://www.iss-ssi.org/index.php/fr/ressources/publications-ssi?layout=edit&id=306> (testi disponibili in inglese e francese):
 - Manifest for ethical intercountry adoption
 - Towards a greater capacity: Learning from intercountry adoption breakdowns
 - Responding to illegal adoptions: a professional handbook
 - Investigating the Grey Zones in Intercountry Adoption: <https://as-sets.hcch.net/docs/0ca8b59b-4caa-40bf-99a9-2b5cfc358bb3.pdf>

- Terre des Hommes, L'adoption à quel prix? https://resourcecentre.savethechil-dren.net/node/1650/pdf/5173_0.pdf

4. Altri testi in varie lingue

- Rapporto del 2 novembre 2016 del Consiglio per l'amministrazione della giustizia penale e la protezione della gioventù dei Paesi Bassi all'attenzione del Ministero della sicurezza e giustizia: https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf
- Prof. David Smolin, Abduction, sale and traffic in children in the context of intercountry adoption: <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id01e.pdf>
- Dr. Benyam D. Mezmur, The Sins of the "Saviours": Child Trafficking in the context of intercountry adoption in Africa: <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf>
- Consiglio d'Europa, Adoption and children – a human rights perspective: <https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-com-missio/16806dac00>

7 Elenco delle abbreviazioni

AACA	Associazione delle autorità centrali cantonali in materia di adozione (Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption [VZBA])
ACC	Autorità centrale cantonale
ACF	Autorità centrale federale
APMA	Autorità di protezione dei minori e degli adulti
BGA	Bureau genevois d'adoption
CAA	Convenzione dell'Aia del 29 maggio 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale
CC	Codice civile svizzero
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CLACA	Conferenza latina delle autorità centrali competenti in materia di adozione
COPMA	Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti
CP	Codice penale svizzero
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
LAV	Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati
LDIP	Legge federale del 18 dicembre 1987 sul diritto internazionale privato
LF-CAA	Legge federale del 22 giugno 2001 relativa alla Convenzione dell'Aia sull'adozione e a provvedimenti per la protezione del minore nelle adozioni internazionali
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione
OAdoz	Ordinanza del 29 giugno 2011 sull'adozione
OAMin	Ordinanza del 19 ottobre 1977 sull'accoglimento di minori a scopo di affiliazione e di adozione
OCAdo	Ordinanza del 28 marzo 1973 sul collocamento in vista d'adozione
OMP	Office for missing persons (Sri Lanka)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSC	Ordinanza del 28 aprile 2004 sullo stato civile
PACH	Pflege- und Adoptivkinder Schweiz
PNR	Programma nazionale di ricerca
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SSI	Servizio Sociale Internazionale
UFDS	Ufficio federale degli stranieri (dal 1980 al 2003)
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSC	Ufficio federale dello stato civile
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UST	Ufficio federale di statistica
ZHAW	Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo