

Vergaderjaar 1995–1996

**24 810 (R 1577)**

## **Goedkeuring van het op 29 mei 1993 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (Trb. 1993, 197)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. Algemeen**

Het verdrag is voorbereid door de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht. De beslissing om het onderwerp op de agenda te plaatsen werd genomen tijdens de Zestiende Zitting van de Conferentie in oktober 1988, nadat positieve reacties op het daartoe strekkende voorstel waren ontvangen van andere intergouvernementele organisaties en van niet-gouvernementele organisaties, van bij interlandelijke adoptie betrokken instanties van niet-lidstaten van de Haagse Conferentie en van particuliere organisaties. Gelet op de aard van het onderwerp werd besloten om alle potentieel geïnteresseerde niet-lidstaten uit te nodigen aan de werkzaamheden deel te nemen. Deze participatie werd voor een aantal landen mogelijk gemaakt door de financiële steun van Nederland. Het verdrag is opgesteld door een Bijzondere Commissie die daartoe in 1990, 1991 en 1992 is bijeengekomen. Uitgangspunt voor de werkzaamheden was de zeer verdienstelijke rechtsvergelijkende studie «Report on intercountry adoption», geschreven door mr. H. J. A. Van Loon, toen Eerste Secretaris van het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie.<sup>1</sup> Deze studie geeft een verhelderend beeld van de rechtsontwikkeling die zich in de afgelopen decennia op het gebied van interlandelijke adoptie heeft voorgedaan, en de wijze waarop op die ontwikkeling kan worden ingespeeld.

Het voorzitterschap van de Bijzondere Commissie werd bekleed door de Canadese advocaat T. B. Smith. Het uitvoerige toelichtende rapport van de hand van de Venezolaanse hoogleraar M. G. Parra Aranguren mag als gezaghebbend worden beschouwd. Dat rapport, evenals de overige voorbereidende stukken, is opgenomen in de «Actes et Documents de la Dix-Septième Session, Tome II», 's-Gravenhage 1994.

Aan de voorbereiding van het verdrag is door 36 lidstaten van de Haagse Conferentie en 30 niet-lidstaten deelgenomen. De Nederlandse inbreng is voorbereid in overleg met betrokken beleidsonderdelen van het Ministerie van Justitie en met externe deskundigen op het gebied van interlandelijke adoptie, waaronder de houders van een vergunning op grond van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen en een afvaardiging van International Social Service, een non-gouvernementele organisatie die in een groot aantal landen activiteiten ontplooit op het gebied van maatschappelijke hulpverlening.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Bureau Parlementaire Documentatie.

Het verdrag is, ter gelegenheid van de gereedkoming van de eindtekst op 29 mei 1993, ondertekend door Brazilië, Costa Rica, Mexico en Roemenië. De lijst van staten die het verdrag hebben ondertekend, is sindsdien uitgebreid met Burkina Faso, Canada, Colombia, Cyprus, Ecuador, de Filipijnen, Finland, Frankrijk, Ierland, Israël, Italië, Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden (op 5 december 1993), Noorwegen, Peru, Polen, Spanje, Sri Lanka, Uruguay, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland. Het verdrag is inmiddels bekrachtigd door Burkina Faso, Costa Rica, Cyprus, Ecuador, Mexico, Peru, Polen, Roemenië, Spanje en Sri Lanka. Het is na de derde bekrachtiging (door Sri Lanka) op 1 mei 1995 in werking getreden.

Verschillende factoren zijn van invloed geweest op de beslissing om een verdrag over interlandelijke adoptie tot stand te brengen. In 1965 is door de Haagse Conferentie het verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning van beslissingen inzake adoptie tot stand gebracht. Dit verdrag beantwoordt aan de situatie zoals zij was in de naoorlogse periode, waarin interlandelijke adopties in hoofdzaak plaatsvonden tussen landen van Europa. Het verdrag is in werking tussen Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Het is niet voor het Koninkrijk der Nederlanden bekrachtigd. In de jaren na de totstandkoming van dat verdrag is het beeld ingrijpend veranderd. Er vonden op grote schaal adopties plaats van kinderen afkomstig uit landen met een hoog geboortenpercentage en ongunstige sociaal-economische omstandigheden naar sterk ontwikkelde landen waar velen de behoefte voelen om een kind te adopteren, maar waar weinig kinderen voor adoptie beschikbaar komen. Het verdrag van 1965 biedt geen oplossing voor de specifieke juridische en sociale problemen verbonden aan dit verschijnsel, dat zich in de gehele wereld voordoet. Het bevat geen bindende normen die bepalen wanneer een interlandelijke adoptie tot stand mag komen. Ook voorziet het niet in toezicht op de naleving van die normen, welk toezicht noodzakelijk is om te verzekeren dat het belang van het kind met de adoptie wordt gediend en dat de adoptie niet op frauduleuze wijze tot stand komt. Verder ontbreekt een mechanisme voor informatie-uitwisseling en voor samenwerking.

Onder de genoemde omstandigheden is het begrijpelijk dat de gedachten uitgingen naar een verdrag van een type, vergelijkbaar met de bestaande rechtshulpverdragen van de Haagse Conferentie. Het meest sprekende voorbeeld is het op 25 oktober 1980 tot stand gekomen verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, 139). Evenals het verdrag van 15 november 1965 inzake de betekening en de kennisgeving in het buitenland van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of handelszaken (Trb. 1966, 91) en het verdrag van 18 maart 1970 inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en in handelszaken (Trb. 1979, 38) voorziet dat verdrag in een stelsel van centrale autoriteiten die rechtstreeks contacten met elkaar onderhouden. De genoemde verdragen zijn door een belangrijk aantal staten bekrachtigd en zij blijken goed te functioneren.

Het nieuwe verdrag kan mede worden beschouwd als een uitwerking van beginselen, neergelegd in enkele meer algemene internationale instrumenten. De belangrijkste zijn het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen verdrag inzake de rechten van het kind (Trb. 1990, 170) en de eerder tot stand gekomen Verklaring inzake de sociale en juridische beginselen met betrekking tot de bescherming en het welzijn van kinderen, in het bijzonder met betrekking tot plaatsing in pleeggezinnen en adoptie van kinderen afkomstig uit zowel het eigen land als het buitenland. Deze verklaring is opgenomen in de Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 3 december 1986 en is in het Nederlands gepubliceerd in de Staatscourant van 18 november 1987, 223. Op het gebied van interlandelijke adoptie kan voorts, naast het

reeds genoemde Haagse Adoptieverdrag van 1965, worden genoemd het op 24 mei 1984 te La Paz tot stand gekomen verdrag houdende regeling van het conflictenrecht inzake de adoptie van minderjarige kinderen. Daarnaast bestaat een aantal bilaterale verdragen. Ten slotte verdient vermelding dat een aantal landen, waaronder Nederland, wetgeving op het gebied van interlandelijke adoptie tot stand heeft gebracht.

#### *Het belang van het verdrag voor Nederland*

Zoals uit de hierna volgende toelichting op de artikelen zal blijken, is het beleid dat in Nederland sinds jaren op het gebied van interlandelijke adoptie wordt gevoerd, in overeenstemming met het verdrag. Dat beleid heeft zijn neerslag gevonden in de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (Wet van 8 december 1988 Stb. 566, zoals gewijzigd bij de Wet van 30 mei 1995, Stb. 274). De Nederlandse regering heeft dan ook niet gearzeld om in een vroeg stadium tot ondertekening van het verdrag over te gaan. Het verdrag biedt, in de betrekkingen met staten van herkomst die zich daarbij aansluiten, ten opzichte van de huidige situatie enkele belangrijke additionele waarborgen. In veel staten van herkomst ontbreken vaste structuren voor de bemiddeling bij interlandelijke adoptie en een centrale instantie die kan worden aangesproken indien zich onregelmatigheden voordoen. Het verdrag heeft het grote voordeel dat het dergelijke structuren in het leven roept. De op grond van het verdrag aangewezen centrale autoriteiten kunnen voor de gang van zaken in hun land ter verantwoording worden geroepen tijdens de periodieke bijeenkomsten over het functioneren van het verdrag. Een ander kenmerk van het verdrag is, dat het in het concrete geval voorziet in een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen de staat van herkomst en de staat van opvang, en in heldere procedures die aan de beslissing om een adoptie tot stand te brengen voorafgaan. Het sluitstuk van het verdrag wordt gevormd door de regeling voor de erkenning van adopties die met toepassing van de verdragsprocedures tot stand zijn gekomen.

Over de concept-wetsvoorstellen in verband met de goedkeuring en de uitvoering van het verdrag zijn positief gestemde adviezen ontvangen van de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht, het College van advies voor de justitiële kindbescherming en de houders van een vergunning op grond van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen.<sup>1</sup> De in de adviezen gemaakte opmerkingen zijn zoveel mogelijk in de stukken verwerkt.

Het verdrag bevat geen regels van conflictenrecht op het gebied van adoptie. Het laat het door de staten die partij bij het verdrag zijn, gehanteerde conflictenrecht ongemoeid. Het conflictenrecht speelt bij de toepassing van het verdrag vooral een rol in de fase voorafgaand aan de totstandkoming van de adoptie, in welke fase de instanties van de beide betrokken staten moeten nagaan of aan de vereisten van elk van deze staten is voldaan. Ook speelt het conflictenrecht een rol bij de bepaling van de concrete gevolgen van een adoptie. In Nederland worden op dit gebied ongeschreven, op de rechtspraak gebaseerde regels gehanteerd. Denkbaar zou zijn geweest om – hoewel het verdrag daartoe niet noodzaakt – de invoering van het verdrag in het Koninkrijk te baat te nemen om deze regels thans te codificeren. Voor Nederland is reeds enige tijd geleden met de voorbereiding van een daartoe strekkende wettelijke regeling begonnen. De vormgeving van het conflictenrecht hangt evenwel mede af van de ontwikkelingen met betrekking tot het interne Nederlandse afstammings- en adoptierecht. Het ligt in de bedoeling om, zodra de besluitvorming daarover is afgerond, wetsvoorstellen houdende regeling van het conflictenrecht inzake afstamming en adoptie in te dienen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Bureau Parlementaire Documentatie.

### *Koninkrijkspositie*

De regering van de Nederlandse Antillen heeft doen weten medegelding te wensen, waarbij zij aantekent dat interlandelijke adoptie in de Nederlandse Antillen steeds vaker voorkomt en dat zij in verband hiermee het belang van het verdrag onderkent, dat voorwaarden scheidt om te waarborgen dat interlandelijke adopties op een zodanige wijze plaatsvinden dat het belang van het kind daarmee is gediend.

De regering van Aruba heeft eveneens doen weten medegelding te wensen. Zij brengt onder de aandacht dat interlandelijke adoptie ook in Aruba een steeds vaker voorkomend fenomeen is, dat echter nog nadere regelgeving behoeft. Het door dit verdrag gecreëerde stelsel van centrale autoriteiten en overige procedureregels is hierbij een belangrijke vooruitgang en wordt door de regering van Aruba geheel onderschreven.

Het hiernavolgende gedeelte van de memorie van toelichting bevat een verkorte weergave van het toelichtende rapport van Parra Aranguren. Op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen worden de betekenis en de gevolgen van de verdragsbepalingen in de Nederlandse context uitgelegd. Het onderhavige voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het verdrag gaat vergezeld van een wetsvoorstel houdende bepalingen ter uitvoering van het verdrag alsmede een voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap.

## **II. De verdragsinhoud**

### *1. De preambule – beginselen die aan het verdrag ten grondslag liggen*

Voor een goed begrip van het verdrag is het noodzakelijk de beginselen die eraan ten grondslag liggen, te memoreren. Deze met name aan het eerder genoemde VN-verdrag inzake de rechten van het kind ontleende beginselen zijn in de preambule aangegeven. Het betreft de volgende beginselen.

a. Met de adoptie moet het belang van het kind zijn gediend. Beoogd is vooral tot uitdrukking te brengen dat het belang van het kind steeds wordt gesteld boven andere belangen. Waar het om gaat, is een gezin voor het kind te vinden en niet, om een gezin van een kind te voorzien.

b. Het «subsidiariteitsbeginsel», dat men eveneens aantreft in artikel 21, onder b, van het VN-verdrag en in artikel 4, onder b, van het onderhavige verdrag, brengt mee dat in de eerste plaats dient te worden bezien of door passende maatregelen te nemen, kan worden bereikt dat het kind in zijn familie van herkomst kan blijven. Is dat niet mogelijk, dan mag een interlandelijke adoptie alleen worden overwogen indien plaatsing in een gezin in de staat van herkomst niet mogelijk blijkt. Zoals uit artikel 4, onder b, van het verdrag blijkt, ligt bij de autoriteiten van de staat van herkomst de verantwoordelijkheid om vast te stellen of het «subsidiariteitsbeginsel» in acht genomen is. Overigens is aan dat beginsel in het verdrag een enigszins andere invulling gegeven dan in de reeds genoemde VN-verklaring van 1986 het geval was. Interlandelijke adoptie kan worden overwogen indien geen adequate opvang in een gezin in het land van herkomst kan worden gevonden. Daartoe behoeft niet vast te staan dat opvang in een kindertehuis in de staat van herkomst onmogelijk is. In deze zin bepaalt artikel 21, onder b, van het VN-verdrag, dat interlandelijke adoptie als een alternatief mag worden beschouwd, indien het kind niet in een pleeg- of adoptiefgezin kan worden geplaatst, dan wel op enige andere passende wijze kan worden verzorgd in het land van herkomst. Voor de lezing van het verdrag is ook van belang de eerste alinea van de preambule, waarin naar voren komt dat een vast gezinsverband de voorkeur geniet boven andere oplossingen, indien het kind buiten het oorspronkelijke gezin moet worden geplaatst.

c. Indien tussenkomst bij interlandelijke adoptie plaatsvindt, dient zij te geschieden door bemiddelende instellingen die daartoe gekwalificeerd zijn. Het «zelf doen» in de betekenis die daaraan in Nederland wordt toegekend, dat wil zeggen het buiten de erkende bemiddelingskanalen om in het buitenland een kind ter adoptie aannemen, is in de betrekkingen tussen landen die partij zijn bij het verdrag, niet langer toegestaan.

d. Ongeoorloofd financieel voordeel, ontvoering of verkoop van kinderen en kinderhandel zijn verboden (zie in dit verband de artikelen 8, 11, onder a, en 32). Hierbij zij aangetekend dat het verdrag dergelijke praktijken niet rechtstreeks, maar slechts indirect voorkomt, door het creëren van waarborgen en een samenwerkingsstructuur ten einde de inachtneming van de gestelde normen te waarborgen.

## *2. Onderwerp en toepassingsgebied van het verdrag*

### Artikel 1

Artikel 1 geeft de drie hoofdelementen aan die in het verdrag een regeling hebben gevonden.

Het verdrag geeft, blijkens artikel 1, onder a, basisnormen die in elk geval van interlandelijke adoptie in acht moeten worden genomen opdat het belang van het kind met de adoptie is gediend en zijn grondrechten worden geëerbiedigd. In het toelichtende rapport wordt hierbij opgemerkt dat een verdragsluitende staat niet kan volstaan met het nemen van maatregelen die ertoe strekken dat interlandelijke adopties op gelijke voet worden behandeld met nationale adopties, zoals bij wijze van minimumvereiste is neergelegd in artikel 21, onder c, van het verdrag inzake de rechten van het kind.

Artikel 1, onder b, geeft aan dat het verdrag een samenwerkingsverband tussen verdragsluitende staten in het leven roept. In de bepaling ligt besloten dat het verdrag niet het op de adoptiebeslissing of de gevolgen daarvan toepasselijke recht aanwijst. Bevoegdheidskwesties worden in zoverre door het verdrag geregeld dat het voorziet in een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de staat van herkomst en de staat van opvang.

Artikel 1, onder c, geeft aan dat het verdrag mede ten doel heeft de erkenning van met inachtneming van de verdragsbepalingen tot stand gekomen adopties in de verdragsluitende staten te verzekeren. De bepaling moet worden gelezen in verband met artikel 23, bepalende dat deze adopties in beginsel van rechtswege worden erkend.

### Artikel 2

Het verdrag heeft betrekking op adopties die voldoen aan de omschrijving van artikel 2. Het betreft adopties van kinderen die hun gewone verblijfplaats hebben in een verdragsluitende staat door echtgenoten of een persoon met gewone verblijfplaats in een andere verdragsluitende staat. In dit verband wordt opgemerkt dat de in de authentieke Engelse tekst gebezigde term «intercountry adoption» in het Nederlands met «interlandelijke adoptie» is aangeduid en niet met «internationale adoptie». Zoals de toelichting aangeeft, worden niet alle gevallen van internationale adoptie (paragrafen 30–35) door het verdrag bestreken.

De nationaliteit van de partijen bij de adoptie is in artikel 2 niet als criterium gebruikt, onder meer omdat de staat van de nationaliteit van betrokken partijen niet zou kunnen voldoen aan veel van de door het verdrag opgelegde verplichtingen, zoals het samenstellen van de in de artikelen 15 en 16 bedoelde rapporten. Uiteraard is de nationaliteit wel een element dat kan worden betrokken bij de beoordeling van de vraag of de adoptie voortgang dient te vinden (zie artikel 17, onder c).

Het verdrag laat in het midden of de adoptie in de staat van herkomst dan wel in de staat van opvang dient te worden uitgesproken. In de Conferentie bestond geen eenstemmigheid over de vraag of de belangen van het kind met de ene oplossing beter zijn gediend dan met de andere. Op aandringen van een aantal Latijns-Amerikaanse landen is in artikel 28 uitdrukkelijk bepaald dat de voorschriften van staten die bepalen dat de adoptie in de staat van herkomst dient plaats te vinden, onverlet blijven.

Het verdrag bestrijkt derhalve alle denkbare gevallen van interlandelijke adoptie. Het gaat om de volgende gevallen:

- a. de adoptie wordt in de staat van herkomst of in de staat van opvang uitgesproken voordat het kind naar de staat van opvang wordt overgebracht;
- b. de adoptie wordt na de overbrenging van het kind naar de staat van opvang uitgesproken, hetzij in de staat van herkomst, hetzij in de staat van opvang;
- c. het kind wordt met het oog op adoptie naar de staat van opvang overgebracht, maar er vindt geen adoptie plaats, noch in de staat van herkomst, noch in de staat van opvang.

De aspirant-adoptiefouders dienen hun gewone verblijfplaats in de staat van opvang te hebben op het tijdstip van indiening van hun verzoek als bedoeld in artikel 14. Het kind dient zijn gewone verblijfplaats in de staat van herkomst te hebben op het tijdstip waarop de centrale autoriteit van die staat de verplichtingen gebaseerd op artikel 16 dient te vervullen. Voor de vraag of het verdrag moet worden toegepast, is niet van belang of het kind dan wel de aspirant-adoptiefouders op een later tijdstip hun gewone verblijfplaats vestigen in een andere verdragsluitende Staat.

Het verdrag bestrijkt niet het geval waarin het kind zijn gewone verblijfplaats heeft in een verdragsluitende staat en de adoptanten in een niet-verdragsluitende staat, of omgekeerd. Dat is ook niet het geval indien die niet-verdragsluitende staat partij bij het verdrag wordt nadat de adoptie tot stand is gekomen.

Evenals in andere Haagse verdragen is aan het begrip «gewone verblijfplaats» geen nadere uitwerking gegeven. Het toelichtende rapport benadrukt het feitelijke karakter van het begrip.

Het verdrag heeft betrekking op adopties door «echtgenoten» (man en vrouw) en door «een persoon» (gehuwd of ongehuwd). De adoptie door echtgenoten wordt als eerste genoemd omdat zij de meest voorkomende vorm van interlandelijke adoptie is.

Blijkens het rapport-Parra Aranguren is uitvoerig gesproken over de vraag of het verdrag mede betrekking zou dienen te hebben op adopties door ongehuwde personen die een vast samenlevingsverband hebben of door homoseksuelen of lesbische personen die als partners samenleven of alleen staan. In het rapport wordt er terecht op gewezen dat de vraag op welke adoptanten het verdrag betrekking heeft, in de praktijk wordt opgelost in het kader van de samenwerking tussen staten die partij zijn bij het verdrag. Een staat kan weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt op grond van persoonlijke omstandigheden van de aspirant-adoptiefouders, bijvoorbeeld de omstandigheid dat zij niet met elkaar gehuwd zijn. De adoptie zal dan noch in de staat van herkomst, noch in de staat van opvang kunnen worden uitgesproken. Vindt een dergelijke vorm van adoptie toch doorgang, dan kan een derde staat weigeren deze te erkennen wegens strijd met de openbare orde (artikel 24).

Bij het voorgaande zij aangetekend dat het verdrag niet bepalend is voor de inhoud van het adoptierecht van de staten die besluiten partij bij het verdrag te worden. Het verdrag brengt dus op zichzelf voor Nederland niet mee dat interlandelijke adoptie mogelijk wordt voor één persoon. Ook verbiedt het de Nederlandse wetgever niet om interlandelijke adoptie mogelijk te maken voor anderen dan de in artikel 2 bedoelde personen.

Wel valt aan het verdrag een belangrijke indicatie te ontleen voor het antwoord op de vraag welke adoptievormen internationaal algemeen worden aanvaard. Van belang is verder dat de erkenning van volgens het verdrag tot stand gekomen adopties, die aan de omschrijving van artikel 2 voldoen, binnen de kring van de verdragsstaten is gegarandeerd. Dat is niet het geval voor adopties die niet aan die omschrijving voldoen.

Artikel 2, tweede lid, beperkt het toepassingsgebied van het verdrag tot adopties die familierechtelijke betrekkingen tot stand brengen. Er was een grote mate van overeenstemming over de wenselijkheid om rechtsfiguren die gelijkenis vertonen met de adoptie, maar waarbij zodanige betrekkingen niet ontstaan (bijvoorbeeld het islamitische instituut kafalah, pleegzorg, voogdij en dergelijke) niet onder het verdrag te brengen.

Ruime aandacht is besteed aan de vraag of het verdrag uitsluitend zou moeten gaan over adopties waarbij de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke ouders worden verbroken. Uiteindelijk werd er de voorkeur aan gegeven om niet als vereiste te stellen dat de oorspronkelijk bestaande familierechtelijke betrekkingen worden verbroken. In verband hiermee is artikel 27 opgenomen, dat betrekking heeft op de omzetting, in de staat van opvang, van de «zwakke» adoptie in een «sterke» adoptie. Het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag bevat in verband hiermee enkele voorzieningen (artikel 6, tweede lid, en artikel 11).

Het verdrag is mede van toepassing op adopties binnen eenzelfde familie. Hieraan ligt ten grondslag de overweging dat misbruik ook in die situatie kan voorkomen. Met deze gevallen is op twee andere plaatsen rekening gehouden. Artikel 26, onder c, laat de mogelijkheid open dat weliswaar de betrekkingen met de oorspronkelijke ouders worden verbroken, maar dat die met andere familieleden blijven bestaan. Verder geldt in deze situatie niet het in artikel 29 opgenomen verbod van contacten tussen aspirant-adoptiefouders en de ouders of de verzorgers van het kind.

### Artikel 3

Artikel 3 bepaalt de maximumleeftijd die het te adopteren kind mag hebben, wil het verdrag toepasselijk zijn. Het betreft niet een maximumleeftijd om voor adoptie in aanmerking te komen, welke leeftijd wordt bepaald aan de hand van de conflictenregels van de betrokken staat. Indien het toepasselijke recht in een lagere leeftijdslimiet voorziet, geldt deze, ongeacht de bepaling van artikel 3 van het verdrag (zie voor Nederland artikel 8, onder a, van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen). Indien tussen de centrale autoriteiten van beide betrokken staten, voordat het kind de leeftijd van achttien jaren bereikt, overeenstemming wordt bereikt dat de adoptie voortgang dient te vinden (artikel 17, onder c), wordt de adoptie van rechtswege in de verdragsluitende staten erkend mits de bepalingen van het verdrag in acht zijn genomen. Die erkenning is verzekerd ongeacht of het kind inmiddels de achttienjarige leeftijd heeft bereikt dan wel of de adoptie na het bereiken van die leeftijd is uitgesproken.

### *3. Hoofdstuk II – vereisten voor interlandelijke adoptie*

Hoofdstuk II geeft inhoud aan het samenwerkingsverband dat het verdrag beoogt te creëren. Het voorziet in een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de twee staten die het meest betrokken zijn bij de interlandelijke adoptie, te weten de staat van herkomst en de staat van opvang.

In de artikelen 4 en 5 zijn vereisten neergelegd waaraan in alle gevallen moet worden voldaan, ongeacht de voorschriften van het volgens het

internationaal privaatrecht van de betrokken staat toepasselijke recht. Artikel 4 noemt verantwoordelijkheden die op de staat van herkomst rusten.

Op grond van het verdrag mag een adoptie in de staat van herkomst of in de staat van opvang alleen plaatsvinden indien de bevoegde autoriteiten van de staat van herkomst hebben vastgesteld dat aan de materiële voorwaarden van artikel 4 is voldaan. Het betreft de volgende voorwaarden:

- a. het kind komt voor adoptie in aanmerking;
- b. het «subsidiariteitsbeginsel» is in acht genomen;
- c. de vereiste toestemmingen van andere personen dan het kind zijn verkregen; en
- d. met de wensen en de meningen van het kind is rekening gehouden en, indien vereist, is zijn toestemming verkregen.

Deze opsomming sluit niet uit dat in het concrete geval door de staat van herkomst of de staat van opvang nadere vereisten worden gesteld.

#### Artikel 4

Artikel 4 is een uitwerking van de richtlijn die met betrekking tot deze materie is neergelegd in artikel 21, onder a, van het verdrag inzake de rechten van het kind. Artikel 4 spreekt van «bevoegde autoriteit». Daarmee is aangeduid dat de staat van herkomst zelf de autoriteit aanwijst die met de vereiste vaststellingen zal worden belast.

In verband met deze bepaling zij erop gewezen dat de staat van opvang kan weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt, indien zij niet in overeenstemming is met zijn eigen voorschriften (met inbegrip van zijn voorschriften van internationaal privaatrecht) of zijn instemming afhankelijk kan stellen van de inachtneming van zijn eigen voorschriften door de staat van herkomst (artikel 17, onder c).

Persoonlijke contacten tussen de aspirant-adoptiefouders en de ouders of de verzorgers van het kind zijn niet toegestaan totdat aan de vereisten van artikel 4, onder a tot en met c, en artikel 5, onder a, is voldaan.

De in artikel 4, onder a, genoemde vraag of het kind voor adoptie in aanmerking komt, heeft betrekking op de juridische vereisten alsmede de benodigde psychosociale eigenschappen. Of het kind voor adoptie in aanmerking komt, wordt bepaald door de bevoegde autoriteiten van de staat van herkomst naar de maatstaven van het toepasselijke recht en op grond van psychosociale en culturele factoren. Het toepasselijke recht wordt hier aangewezen door de conflictenregels van de staat van herkomst.

In artikel 4, onder b, wordt het ook in de preambule tot uitdrukking gebrachte «subsidiariteitsbeginsel» genoemd. Het is de verantwoordelijkheid van de staat van herkomst om na te gaan of dat beginsel in acht is genomen en daarbij rekening te houden met het hoogste belang van het kind. Dit ligt in de rede, omdat de staat van herkomst het best in staat moet worden geacht om te beoordelen of er in eigen land een oplossing voor het kind kan worden gevonden. De staat van opvang heeft ten aanzien van deze vraag ook zeggenschap, omdat zijn centrale autoriteit op grond van artikel 17, onder c, kan weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt.

Tijdens het overleg dat aan de totstandkoming van het verdrag voorafging, bleek men het erover eens te zijn dat niettegenstaande het «subsidiariteitsbeginsel» er bijzondere omstandigheden kunnen zijn waarin er wel een gezin in het land van herkomst beschikbaar is, maar waarin het belang van het kind meer gediend is met een interlandelijke adoptie. Dit kan het geval zijn bij adoptie door een familielid of bij adoptie van een kind met een handicap die in de staat van herkomst niet goed kan worden behandeld.

Artikel 4, onder c, geeft uitvoering aan de beginselen neergelegd in



artikel 21, onder a, van het verdrag inzake de rechten van het kind, bepalende dat de ouders, familieleden en wettige voogden, na volledig te zijn ingelicht, met de adoptie moeten hebben ingestemd. Er is een onderscheid gemaakt tussen de toestemmingen van deze personen en die van het kind, die in onderdeel d worden behandeld. Verder is er een onderscheid met de instemming van de aspirant-adoptiefouders, die in artikel 17 wordt genoemd.

Tijdens de in oktober 1994 gehouden eerste bijeenkomst van de Bijzondere Commissie bedoeld in artikel 42, zijn modelformulieren ontwikkeld ten einde de juiste en uniforme toepassing van de hier aan de orde zijnde bepalingen te bevorderen.

De toestemmingen dienen pas te worden gegeven nadat de betrokkenen de nodige voorlichting hebben ontvangen. In verband hiermee legt artikel 9, onder c, aan de verdragsluitende staten de verplichting op om passende maatregelen te nemen ten einde de ontwikkeling van voorlichtingsactiviteiten te ontwikkelen. In het normale geval dienen de toestemmingen in algemene zin te worden gegeven. De betrokkenen weten immers niet wie de aspirant-adoptanten zijn, tenzij het een adoptie door een familielid betreft.

De voorlichting dient ook betrekking te hebben op de consequenties van de adoptie. Zij kan niet alle consequenties betreffen, maar alleen de belangrijkste. Als belangrijkste wordt uitdrukkelijk genoemd de vraag of de adoptie zal leiden tot de beëindiging van de rechtsbetrekkingen tussen het kind en zijn familie van herkomst. Wordt zodanige beëindiging door de biologische ouders niet beoogd, dan kan een adoptie waarvan dit het gevolg zou zijn, geen doorgang vinden. Betreft het een adoptie door familieleden, dan dient te worden uitgelegd dat de adoptie uitsluitend leidt tot de verbreking van de banden met de vader en de moeder, maar niet van die met de overige familieleden. De voorlichting dient ook betrekking te hebben op de eventuele omzetting van een «zwakke» in een «sterke» adoptie in de Staat van opvang.

De toestemmingen moeten vrij zijn gegeven, hetgeen wil zeggen dat er geen gebrek aan mag kleven zoals fraude, een onjuiste voorstelling van zaken, dwang, bedrog of dwaling. Voor het overige wordt de geldigheid van de toestemmingen bepaald naar het volgens de conflictenregels van de staat van herkomst toepasselijke recht.

De toestemmingen moeten schriftelijk zijn gegeven of vastgelegd. Zij moeten zonder tegenprestatie van enigerlei aard zijn verkregen en niet zijn ingetrokken. De toestemming van de moeder moet na de geboorte zijn gegeven.

Overeenkomstig artikel 12 van het verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt artikel 4, onder d, dat de wensen en de meningen van het kind in aanmerking moeten worden genomen, en dat, indien vereist, zijn toestemming dient te worden verkregen. Daarbij moet rekening worden gehouden met zijn leeftijd en rijpheid. In het eerste onderdeel is bepaald dat het kind dient te worden voorgelicht omtrent de gevolgen van de adoptie, en niet, zoals onder c is bepaald, omtrent de gevolgen van de toestemming. De betekenis van de bepaling is dezelfde als die van de bepaling over andere personen en instellingen. Van belang is evenwel dat de toestemming van het kind, indien zij vereist is, niet algemeen mag zijn, maar betrekking moet hebben op een bepaalde adoptie. Het zou in strijd zijn met de grondrechten van het kind om het te laten adopteren zonder dat het weet wie de adoptiefouders zullen zijn.

De toestemming van het kind moet worden verkregen indien zij vereist is, dat wil zeggen indien het toepasselijke recht haar voorschrijft. Ook indien de toestemming niet vereist is, dienen de bevoegde autoriteiten rekening te houden met de wensen en de meningen van het kind. Ten aanzien van de vorm waarin de toestemming dient te worden gegeven, evenals ten aanzien van het verbod van enigerlei tegenprestatie, geldt hetzelfde als voor de toestemmingen van anderen dan het kind.

## Artikel 5

Artikel 5 bepaalt dat op de staat van opvang de verplichting rust om vast te stellen dat de aspirant-adoptiefouders voldoen aan de vereisten voor adoptie en daartoe geschikt zijn, dat zij de eventueel noodzakelijke voorlichting hebben ontvangen en dat het kind vergunning heeft of zal krijgen om permanent in de staat van opvang te verblijven.

De staat van opvang heeft de vrijheid om aan deze minimumvereisten verdere vereisten toe te voegen. De in artikel 5 omschreven taken worden door de «bevoegde autoriteiten» uitgevoerd, hetgeen betekent dat de staat van opvang deze autoriteiten aanwijst.

Onder «voldoen aan de vereisten» dient in verband met het bepaalde in dit artikel te worden verstaan het voldoen aan de juridische vereisten, terwijl onder «geschikt zijn» wordt verstaan het hebben van de gewenste psychosociale eigenschappen.

In Nederland is de in artikel 5 van het verdrag bedoelde materie geregeld in hoofdstuk 2 van de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen en de daarop gebaseerde uitvoeringsbepalingen (zie onder meer artikel 5, tweede lid, van die wet, dat de voorlichting aan aspirant-pleegouders betreft).

Ten aanzien van deze kwestie komt ook zeggenschap toe aan de staat van herkomst, daar deze ermee moet instemmen dat de adoptie voortgang vindt (zie artikel 17, onder c). Verder zij eraan herinnerd dat op grond van artikel 29 geen contacten tussen de aspirant-adoptiefouders en de ouders of de verzorgers van het kind mogen plaatsvinden voordat aan de vereisten van artikel 4, onder a tot en met c, en artikel 5, onder a, is voldaan.

### *4. Hoofdstuk III – Centrale autoriteiten en vergunninghoudende instellingen*

Tot de opzet van een stelsel van centrale autoriteiten werd besloten mede in verband met de verscheidenheid van organisatievormen die men op het gebied van interlandelijke adoptie aantreft in de verschillende landen. Aan de verdragsluitende staten wordt overgelaten om te bepalen of bepaalde taken aan andere instanties dan de centrale autoriteit worden gedelegeerd, zij het dat de centrale autoriteit daarover toezicht dient uit te oefenen. Het verdrag wijst enkele taken aan die door de centrale autoriteit zelf moeten worden verricht. Verder zijn er taken die hetzij door de centrale autoriteit, hetzij door overheidslichamen kunnen worden verricht (artikel 8), terwijl de in artikel 9 genoemde taken daarnaast ook door vergunninghoudende instellingen kunnen worden verricht.

## Artikel 6

Op grond van artikel 6 dient de centrale autoriteit te worden aangewezen; zij hoeft niet speciaal in het leven te worden geroepen. In talrijke staten fungeert reeds een overheidsorgaan als «centrale autoriteit». In andere staten kan een bestaande instantie of een onderdeel van een ministerie als zodanig worden aangewezen. Het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag voorziet voor Nederland in de aanwijzing van de Minister van Justitie als centrale autoriteit. Van deze aanwijzing zullen de andere verdragsluitende staten, door tussenkomst van de depositaris, in kennis worden gesteld.

Het tweede lid bevat een voorziening voor federale staten en staten met meer dan één rechtstelsel. De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba zullen te zijner tijd voor hun land ieder een centrale autoriteit dienen aan te wijzen.

## Artikel 7

Artikel 7, eerste lid is, evenals artikel 6, geïnspireerd door het op 29 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, 139). Het tweede lid bevat een opsomming van taken die door de centrale autoriteit zelf dienen te worden verricht en niet kunnen worden gedelegeerd. Overigens bepaalt het artikel dat de centrale autoriteiten «passende maatregelen nemen», hetgeen wil zeggen dat bij het nemen van die maatregelen wel degelijk ruimte bestaat om gespecialiseerde personen, lichamen of autoriteiten in te schakelen.

Een juiste informatie over de regelgeving van het eigen land (artikel 7, tweede lid, onder a) is noodzakelijk voor het bereiken van de in artikel 17, onder c, bedoelde overeenstemming. Daarnaast dient andere algemene informatie te worden verstrekt, zoals statistieken en standaardformulieren. Deze bepaling dient te worden gelezen in verband met artikel 16, tweede lid, en de artikelen 30 en 31, betreffende de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens. Standaardformulieren, als onder a bedoeld, zijn ontwikkeld tijdens de in oktober 1994 gehouden bijeenkomst van de Bijzondere Commissie, bedoeld in artikel 42 van het verdrag.

Het tweede lid, onder b, legt op de centrale autoriteiten de verplichting om elkaar te informeren omtrent de werking van het verdrag en om eventuele belemmeringen voor de toepassing daarvan weg te nemen (zie in dit verband ook artikel 33).

## Artikel 8

Het toezicht in verband met de voorkoming van ongeoorloofd financieel voordeel is uitdrukkelijk opgedragen aan de centrale autoriteit of een andere overheidsinstantie. Het opdragen van dat toezicht aan andere instanties is uitsluitend mogelijk in de mate waarin zulks door de betrokken staat is bepaald. De tussenkomst van de vergunninghoudende instellingen is hier niet toegestaan, omdat het toezicht mede op deze instellingen betrekking heeft.

In Nederland heeft het toezicht op de vergunninghouders regeling gevonden in hoofdstuk 5 van de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (zie artikel 23 van die wet).

Er is in artikel 8 van het verdrag geen nadere omschrijving gegeven van «praktijken in strijd met de doelstellingen van het verdrag». Eventuele interpretatieverschillen zullen tijdens de bijeenkomsten over het functioneren van het verdrag kunnen worden besproken.

## Artikel 9

Artikel 9 voorziet in de mogelijkheid om de daarin genoemde taken aan overheidsinstanties of vergunninghoudende instellingen op te dragen, en bij uitzondering aan personen of instellingen die geen vergunninghouder zijn, zulks onder de voorwaarden van artikel 22. Uiteraard wordt de mate waarin taken aldus mogen worden opgedragen, bepaald door het recht van de betrokken staat. Ongeacht de mate waarin dit geschiedt, blijft deze staat uit internationaal-publiekrechtelijk oogpunt aansprakelijk voor een eventuele schending van het verdrag.

Artikel 9 bevat slechts een enuntiatieve opsomming van taken. De onder a genoemde taak, bestaande in het verzamelen, het bewaren en het uitwisselen van gegevens, dient te worden vervuld in overeenstemming met de voorschriften van elke verdragsluitende staat. In Nederland wordt deze taak momenteel verricht door de vergunninghouders op grond van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen. Voor zover met toepassing van het verdrag kinderen vanuit Nederland in het buitenland worden geadopteerd, zal de centrale autoriteit deze taak zelf op zich nemen.

De onder b genoemde verplichting betreft de stappen die moeten worden genomen ten einde de totstandkoming van de adoptie te vergemakkelijken, te volgen en te bespoedigen (zie in dit verband de artikelen 18, 19, eerste lid, en 35, waar deze verplichting eveneens is neergelegd).

Van groot belang wordt geacht de onder c genoemde taak die bestaat in het ontwikkelen van voorlichtingsactiviteiten op het gebied van interlandelijke adoptie (zie artikel 4, onder c, en artikel 5, onder b, en de daarop gegeven toelichting). Voor Nederland is deze materie geregeld in artikel 5, tweede en derde lid, van de huidige Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen.

Ook de onder c genoemde nazorg is van belang, omdat zij een middel is om te bereiken dat het kind in zijn nieuwe omgeving wordt opgenomen. In Nederland zijn de vergunninghouders op grond van het Besluit opnemng buitenlandse pleegkinderen gehouden de nazorg op zich te nemen. In het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag wordt overheveling van deze bepaling voorgesteld naar de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen, die voortaan Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie zal heten.

De bepaling onder d, betreffende algemene evaluatierapporten, dient met name te worden gelezen in verband met artikel 30 over gegevensbescherming. De bepaling onder e betreft het delicate punt van de vervolgrapportage. Sommige landen van herkomst staan erop om op de hoogte te worden gehouden van de stand van zaken tot het tijdstip waarop het kind de nationaliteit van de staat van opvang verkrijgt. Dat recht op informatie kan echter onderworpen zijn aan beperkingen van het recht van de staat van opvang. Vandaar dat in de bepaling wordt gesproken van «met redenen omklede verzoeken om informatie». In Nederland wordt de hier bedoelde taak vervuld door de vergunninghouders, die daarbij geen grote moeilijkheden ondervinden. De hier bedoelde verplichting wordt thans opgenomen in het voorgestelde artikel 17c van de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie.

#### Artikel 10

De rol die bij de uitvoering van het verdrag aan bemiddelende personen of organisaties dient toe te komen is tijdens de onderhandelingen over het verdrag uitvoerig aan de orde geweest. Dat is begrijpelijk, omdat ongeoorloofde praktijken zich het meest voordoen bij de tussenkomst van bemiddelaars. De gekozen oplossing berust op een compromis: taken van de centrale autoriteit mogen alleen worden opgedragen aan overheidslichamen of particuliere instellingen die aan bepaalde minimumvereisten voldoen (zie artikel 11). De mate waarin taken aldus mogen worden opgedragen is begrensd, enerzijds door het verdrag (zie met name artikel 8); anderzijds wordt zij bepaald door de betrokken verdragsluitende staat. De verlening van vergunningen, als bedoeld in artikel 10, geschiedt op de door de betrokken staat te bepalen wijze. Deze verlening is niet noodzakelijk een taak van de centrale autoriteit. In Nederland worden vergunningen verleend door de Minister van Justitie (zie hoofdstuk 5 van de huidige Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen).

Artikel 10 van het verdrag moet worden gelezen in verband met artikel 11, onder c, waaruit volgt dat een vergunning kan worden ingetrokken indien de betrokken instelling niet langer aan de voorwaarden van het verdrag en aan andere wettelijke vereisten voor het houden van een vergunning voldoet.

Artikel 10 spreekt van «instellingen». Natuurlijke personen kunnen geen vergunning, als bedoeld in dat artikel, verkrijgen. Hiermee strookt artikel 16, eerste lid, van de bestaande Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen, dat vereist dat de aanvrager van een vergunning een rechtspersoon is. Desondanks voorziet artikel 22, tweede lid, in de mogelijkheid

om onder bepaalde voorwaarden personen of instellingen die geen vergunninghouder zijn, te belasten met bepaalde taken die in hoofdstuk IV zijn opgedragen aan de centrale autoriteit (zie de toelichting op dat artikel).

Artikel 10 voorziet niet in de verlening van algemene vergunningen, maar laat het aan de betrokken staat over om te bepalen welke taken aan de vergunninghoudende instellingen worden toevertrouwd.

Het ligt in de bedoeling om in de uitvoeringswet voor Nederland te bepalen dat vergunninghouders in de zin van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie tevens vergunninghoudende instellingen in de zin van het verdrag zullen zijn, voor zover hun op grond van artikel 13 machtiging is verleend om in andere staten die partij zijn bij het verdrag activiteiten uit te oefenen. De taken van de vergunninghouders in het kader van het verdrag stemmen overeen met de taken die zij thans reeds verrichten, met dien verstande dat bij de totstandkoming van adopties de voorschriften van hoofdstuk IV van het verdrag in acht zullen moeten worden genomen.

#### Artikel 11

Artikel 11 bevat de minimumvereisten waaraan de vergunninghoudende instellingen moeten voldoen. Daarnaast kan elke verdragsluitende staat nadere vereisten stellen.

Het vereiste van niet-winstgevendheid is algemeen geformuleerd, maar onderworpen aan de voorwaarden en de beperkingen die door de bevoegde autoriteiten van de staat die de vergunning verleent, worden bepaald.

Artikel 11, onder b, noemt de kwalificaties van bestuurders en medewerkers van de vergunninghouders.

Artikel 11, onder c, betreft het toezicht. Ook hier geldt dat minimumvereisten worden gesteld. De vergunninghoudende instellingen staan onder voortdurend toezicht. Dat toezicht wordt niet noodzakelijk uitgeoefend door de centrale autoriteit zelf, maar door de «bevoegde autoriteit», die door de wet van de betrokken staat is aangewezen. Het toezicht dient op zijn minst betrekking te hebben op de samenstelling, het functioneren en de financiële positie van de vergunninghoudende instellingen.

De bestaande Nederlandse regelgeving kan de toets van de hier beschreven verdragsvoorschriften doorstaan (zie hoofdstuk 5 van de huidige Wet opneming buitenlandse pleegkinderen). Op een enkel punt wordt bijstelling voorgesteld. Zo komt het wenselijk voor de vergunning niet langer voor een onbepaalde tijdsduur te verlenen, maar de vergunninghouder te verplichten periodiek een verzoek om verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning in te dienen.

#### Artikel 12

Het uitoefenen van activiteiten door een instelling die in een staat een vergunning heeft verkregen, op het grondgebied van een andere staat, is onderworpen aan de machtiging van de bevoegde autoriteiten van beide staten. De machtiging dient te worden verkregen zowel voor rechtstreeks als voor indirect optreden in een andere verdragsluitende staat. In artikel 4 van het voorstel van uitvoeringswet wordt bepaald dat de machtiging, bedoeld in artikel 12, in Nederland wordt afgegeven door de centrale autoriteit.

#### Artikel 13

Aangezien de samenwerking tussen autoriteiten en instellingen in het verdrag centraal staat, ligt het voor de hand dat het Permanent Bureau

van de Haagse Conferentie informatie ontvangt omtrent de aanwijzing van centrale autoriteiten en de reikwijdte van hun taken, alsmede de namen en de adressen van de vergunninghoudende instellingen. In het toelichtende rapport wordt erop gewezen dat het aanbeveling verdient dat daarnaast de gegevens over betrokken overheidsinstanties worden medegedeeld.

De informatieplicht betreft ook eventuele wijzigingen in de aanwijzing of de taakomschrijving.

#### *5. Hoofdstuk IV – Procedurele vereisten voor interlandelijke adoptie*

In hoofdstuk IV wordt een nadere uitwerking gegeven aan de samenwerking tussen de autoriteiten van de twee bij de interlandelijke adoptie betrokken staten. Beoogd wordt de fundamentele belangen van betrokken partijen optimaal te behartigen en tegelijkertijd de bestaande procedures te vereenvoudigen en daardoor de kansen van voor adoptie in aanmerking komende kinderen zo groot mogelijk te doen zijn. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn dwingend van toepassing in alle gevallen.

Het hoofdstuk dient te worden gelezen in verband met artikel 39, tweede lid, dat het sluiten van nadere verdragen tussen staten die partij zijn bij het verdrag, mogelijk maakt. Daarbij mag echter alleen worden afgeweken van de artikelen 14 tot en met 16 en 18 tot en met 21. Artikel 17 geldt derhalve in alle gevallen van adoptie waarop het verdrag van toepassing is. Overigens kan een staat op grond van artikel 25 verklaren dat hij zich niet verplicht om adopties die ingevolge dergelijke overeenkomsten tot stand zijn gekomen, te erkennen.

#### Artikel 14

De adoptieprocedure begint met het verzoek dat door de aspirant-adoptiefouders wordt gericht aan de centrale autoriteit van de staat waar zij hun gewone verblijfplaats hebben (de staat van opvang). De vereisten waaraan bij dit verzoek moet zijn voldaan, worden bepaald door het recht van die staat.

Artikel 14 dient aldus te worden gelezen, dat de procedure in Nederland begint op het tijdstip van de indiening van het verzoek om een beginseltoestemming bij de Minister van Justitie. Dit is van belang voor het overgangsrecht (zie artikel 41).

Een belangrijke consequentie van artikel 14 is, dat aspirant-adoptiefouders zich niet rechtstreeks mogen wenden tot de centrale autoriteit of een vergunninghoudende instelling van de staat van herkomst. Daarvoor zijn belangrijke redenen. Het zou voor de staat van opvang moeilijk zijn het overzicht te houden over verzoeken die aan allerlei instanties in de staat van herkomst zijn gericht. Verder was men van mening dat de belangen van het kind beter zijn gewaarborgd indien het verzoek door de centrale autoriteit van de Staat van opvang in behandeling wordt genomen. Met name is gewezen op slechte ervaringen, opgedaan bij rechtstreekse contacten van aspirant-pleegouders in het land van herkomst.

#### Artikel 15

Artikel 15 bepaalt in de eerste plaats dat, nadat het verzoek om een kind te adopteren is ingediend, de centrale autoriteit van de staat van opvang moet vaststellen of de aspirant-adoptiefouders overeenkomstig artikel 5, onder a, aan de vereisten voor adoptie voldoen en daartoe geschikt zijn. Zij dient derhalve na te gaan, niet alleen of aan alle juridische vereisten van het volgens het internationaal privaatrecht van de staat van opvang toepasselijke recht is voldaan, maar ook of de aspirant-adoptiefouders

zodanige sociaal-psychologische eigenschappen bezitten dat het welslagen van de adoptie mag worden verwacht.

Tot de juridische vereisten behoort ook de eventuele toestemming van de echtgenoot van de adoptant, ingeval het gaat om een adoptie door één echtgenoot.

Zoals bij de bespreking van artikel 14 werd opgemerkt, is in Nederland op grond van de bestaande regelgeving de Minister van Justitie verantwoordelijk voor de beoordeling van deze vragen. Een positieve beoordeling, die mede is gebaseerd op het door de raad voor de kindbescherming opgestelde gezinsrapport, leidt tot de verlening van een beginseltoestemming.

Artikel 15 schrijft voor dat met betrekking tot de aspirant-adoptiefouders vervolgens een rapport wordt opgesteld. In Nederland is dit de taak van de vergunninghouder wiens tussenkomst door de aspirant-adoptiefouders is ingeroepen. Het rapport dient alle noodzakelijke gegevens te bevatten over hun identiteit, de vraag of zij aan de vereisten voldoen en geschikt zijn, hun achtergrond, hun gezin en medisch verleden, hun sociale milieu, hun redenen om een kind te adopteren en de kenmerken van het kind waarvoor zij de zorg op zich zouden willen nemen. Wat dit laatste betreft, gaat het om een in algemene termen uitgedrukte voorkeur met betrekking tot de leeftijd, de godsdienst, bijzondere behoeften (handicap), en niet om de aanwijzing van een bepaald kind. De opsomming van gegevens in artikel 15 is niet limitatief. Alle informatie die door de centrale autoriteit relevant wordt geacht, kan worden bijgevoegd.

Uit de in het toelichtende rapport gegeven uitleg blijkt dat onder «rapport» in artikel 15 in feite wordt verstaan een compleet dossier, waarin zich in het geval van aspirant-adoptiefouders in Nederland ook bevindt het door de raad van de kindbescherming opgestelde gezinsrapport, bedoeld in artikel 5 van de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen. De huidige gang van zaken, waarbij de vergunninghouder het dossier samenstelt en doet toekomen aan de instantie in het buitenland waarmee hij contacten onderhoudt, is in overeenstemming met het verdrag. Er is naar onze mening geen aanleiding om onder de gelding van het verdrag deze werkwijze te veranderen en bijvoorbeeld het dossier via de centrale autoriteit naar het buitenland te doen geleiden. Van de mogelijkheid om deze taak aan vergunninghoudende instellingen op te dragen, voorzien in artikel 22 van het verdrag, kan, voor zover zulks verantwoord is, gebruik worden gemaakt. In geval van adoptie van een kind vanuit Nederland in een andere staat die partij is bij het verdrag, ligt dit enigszins anders. Deze situatie doet zich te weinig voor om met het oog daarop een speciale bemiddelingsstructuur in het leven te roepen. De meest voor de hand liggende oplossing is, om de centrale autoriteit hier zelf te laten optreden (zie de toelichting bij artikel 16).

In de praktijk zal de toezending van het rapport, bedoeld in het tweede lid van artikel 15, gewoonlijk geschieden aan een openbare of particuliere instelling van de staat van herkomst die aldaar met bepaalde taken van de centrale autoriteit van die staat is belast. Uit het voorschrift volgt dat de aspirant-adoptiefouders het originele rapport niet zelf mogen meenemen om het in de staat van herkomst aan te bieden. In dit verband zij gememooreerd dat een belangrijke aanleiding tot de recente wijziging van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen was gelegen in de onjuiste wijze waarop aspirant-pleegouders het gezinsrapport in het buitenland gebruikten.

#### Artikel 16

Artikel 16 beschrijft de verplichtingen die ten aanzien van het kind rusten op de centrale autoriteiten van de staat van herkomst. Het door deze autoriteit (of door de instantie of vergunninghoudende instelling die met deze taak is belast) samen te stellen rapport betreft de gezinssituatie,

het medisch verleden van het kind en van zijn familie. De nadruk is gelegd op het belang van medische gegevens, omdat daaraan aanwijzingen kunnen worden ontleend voor de manier waarop het kind later zal moeten worden behandeld. Artikel 30 ziet op de bewaring van deze en andere gegevens en de toegang daartoe.

Het rapport dient melding te maken van de eventuele bijzondere omstandigheden van het kind, zoals de godsdienst, het bestaan van broers en zusters, een handicap en de leeftijd. Het rapport wordt niet opgesteld naar aanleiding van een verzoek van aspirant-adoptanten, maar op grond van het oordeel dat het kind bij interlandelijke adoptie gebaat zou zijn. De bepaling onder b herinnert eraan dat de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind bij interlandelijke adoptie in aanmerking moet worden genomen (zie artikel 29 van het verdrag inzake de rechten van het kind).

Bij de bepaling onder d zij opgemerkt dat zij spreekt van «de voorgenomen plaatsing», niet van de adoptie zelf. De toetsing vindt in dit stadium plaats «in abstracto». Bezien wordt de vraag of de plaatsing in een adoptiegezin in het belang van het kind is. Pas in het volgende stadium vindt de «matching» plaats, waarbij wordt beoordeeld welke aspirant-adoptanten het best in staat kunnen worden geacht aan de behoeften van het kind te beantwoorden. Deze «matching» vindt plaats aan de hand van de rapporten betreffende het kind en de aspirant-adoptiefouders en vormt een zeer belangrijk onderdeel in het proces dat tot de adoptie leidt. In het in artikel 16 beschreven stadium is nog onzeker of de aspirant-adoptiefouders met de plaatsing akkoord gaan, omdat het rapport betreffende het kind nog niet aan de staat van opvang is toegezonden. Pas nadat dit is geschied, zal worden bepaald of de aspirant-adoptiefouders in aanmerking komen en geschikt zijn om het concrete kind, dat voor hen is geselecteerd, te adopteren.

Het tweede lid voorziet in de toezending van het rapport over het kind, het bewijs van de vereiste toestemming en een conclusie omtrent de wenselijkheid van de plaatsing aan de centrale autoriteit van de staat van opvang. In Nederland is het de vergunninghouder die dit rapport in ontvangst neemt. Daarbij zij aangetekend dat, indien de staat van herkomst de identiteit van de biologische ouders niet bekend wenst te maken, het niet mogelijk zal zijn een kopie van de toestemmingsverklaring over te leggen. In dat geval hangt het van het recht van de staat van opvang af, of kan worden volstaan met een geschrift waarin wordt verklaard dat de toestemming is gegeven, zonder dat daarin is vermeld wie de ouders zijn. In Nederland is er geen regel die zich in een dergelijk geval tegen de totstandkoming van de adoptie verzet.

#### Artikel 17

Artikel 17 gaat uit van een duidelijk onderscheid tussen de voorwaarden voor adoptie, de voorwaarden voor de plaatsing van het kind bij de aspirant-adoptiefouders en de voorwaarden voor zijn overbrenging naar de staat van opvang. Deze laatste worden geregeld in artikel 19, eerste lid, dat van toepassing is ongeacht of de plaatsing vóór dan wel na de overbrenging plaatsvindt.

Artikel 17 noemt de voorwaarden voor plaatsing bij de (aspirant-) adoptiefouders. Daarbij is rekening gehouden met de omstandigheid dat de beslissing om het kind te plaatsen in sommige landen een formele beslissing is en in andere landen aan de bemiddelende instanties wordt overgelaten. Vergelijk in dit verband artikel 8 van de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen, die de opnemings van het kind in Nederland aan een aantal uitdrukkelijke vereisten onderwerpt, maar niet uitsluit dat de feitelijke plaatsing in het gezin van de adoptanten reeds heeft plaatsgevonden gedurende een tijdelijk verblijf in het land van herkomst. Over die plaatsing kan zijn beslist in een in het land van



herkomst gegeven adoptiebeschikking, maar dat zal niet steeds het geval zijn. Het artikel betreft uitsluitend de beslissing van de autoriteiten van de staat van herkomst tot plaatsing. Gebruikt is de formule «aan de zorg van de aspirant-adoptiefouders toevertrouwen» ten einde te verzekeren dat de bepaling alle beslissingen die hiermee verband houden, dekt. De bevoegde autoriteit is niet noodzakelijk de centrale autoriteit.

De bepaling onder a herinnert eraan dat de aspirant-adoptiefouders met de plaatsing akkoord moeten gaan. In geval van adoptie door één echtgenoot is het van belang dat wordt nagegaan dat ook de andere echtgenoot zich met de plaatsing verenigt. In Nederland zijn deze toetsingen bij de huidige regelgeving aan de vergunninghouder opgedragen. Er is geen aanleiding om in verband met de invoering van het verdrag een andere regeling te treffen.

De bepaling onder b verdient bijzondere aandacht. Overwogen is om de eis te stellen dat de centrale autoriteiten van beide betrokken staten met de plaatsing akkoord gaan. Die eis is uiteindelijk niet opgenomen. Dit betekent dat het verdrag de staat van opvang niet verplicht om zich in te laten met de «matching», het onderzoek dat leidt tot de conclusie dat de plaatsing van een bepaald kind bij bepaalde adoptanten wenselijk is. Ten slotte is op dit punt een compromis bereikt, in die zin dat de hier bedoelde instemming van de staat van opvang vereist is indien de wet van die staat haar vereist of indien de centrale autoriteit van de staat van herkomst haar vereist.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet opnemingsbepalingen buitenlandse pleegkinderen is naar voren gekomen, dat de taak van de Nederlandse vergunninghouder aldus wordt opgevat dat zij mede een verantwoordelijkheid voor de «matching» omvat, ook al wordt de «matching» in eerste instantie verricht door de bemiddelende instelling of instantie in het land van herkomst. Wij achten het wenselijk dat in de uitvoeringsbepalingen van het verdrag tot uitdrukking komt dat Nederland als staat van opvang medeverantwoordelijkheid draagt voor de beslissing omtrent de plaatsing (lees: de «matching»). Aangezien het hier gaat om de cruciale fase in het proces dat tot de adoptie leidt, wordt voorgesteld dat de vergunninghouder, na ontvangst van het rapport betreffende het kind en de daarin vervatte conclusie van de centrale autoriteit van de staat van herkomst betreffende de plaatsing, zijn eigen conclusie hieromtrent ter beoordeling aan de Nederlandse centrale autoriteit voorlegt. Deze beslist of met de plaatsing akkoord kan worden gegaan. Zonder een dergelijk voorschrift zou de beslissing van de staat van herkomst over de plaatsing onder alle omstandigheden moeten worden aanvaard, zelfs al zouden de vergunninghouder en de Nederlandse centrale autoriteit ervan overtuigd zijn dat die plaatsing moet worden ontraden.

Artikel 17, onder c, bepaalt dat de centrale autoriteiten van beide staten ermee moeten instemmen dat de adoptie «voortgang vindt», hetgeen wil zeggen dat het volgende stadium in het proces dat tot adoptie leidt, mag beginnen. Niet wordt ermee bedoeld de uiteindelijke adoptie.

De instemming van de beide betrokken centrale autoriteiten garandeert niet dat de adoptie uiteindelijk plaatsvindt. De bepaling maakt het mogelijk om de procedure te blokkeren indien de centrale autoriteit van één van de betrokken staten van oordeel is dat er een belangrijke juridische belemmering is, zoals de leeftijd van het kind of het leeftijdsverschil tussen het kind en de adoptanten. In het voorstel tot uitvoeringswetgeving wordt bepaald dat ook deze kwestie door de vergunninghouder ter beslissing wordt voorgelegd aan de centrale autoriteit.

De bepaling onder c maakt het ook mogelijk om rekening te houden met een eventueel door het recht van de staat van opvang vereiste proeftijd. Zoals bij de bespreking van hoofdstuk V zal blijken, mag de erkenning van een in een verdragsluitende staat tot stand gekomen adoptie niet worden opgeschort totdat een in de staat van opvang vereiste proeftijd met succes is doorlopen. Wel kan de staat van opvang op grond van de

bepaling onder c weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt indien een zodanige proeftijd niet is of zal worden doorlopen. Naar ons oordeel dient een dergelijke eis door Nederland als staat van opvang niet te worden gesteld, ook al schrijft het Burgerlijk Wetboek een proeftijd van een jaar voor, alvorens in Nederland een adoptie mag worden uitgesproken. Veel staten van herkomst staan niet toe dat het kind naar de staat van opvang wordt overgebracht voordat de adoptie in de staat van herkomst is uitgesproken. De consequentie van het opleggen van een proeftijd zou in dat geval zijn dat deze door het gezin in de staat van herkomst moet worden doorgebracht, hetgeen in de praktijk voor de meeste adoptanten onmogelijk zal zijn.

In dit verband zij verder vermeld dat in het voorstel van uitvoeringswet een bepaling is opgenomen die ertoe strekt dat de Nederlandse vergunninghouder, indien in de staat van herkomst een adoptie zal worden uitgesproken die niet tot de verbreking van de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke familie leidt («zwakke adoptie»), zich ervoor inzet om te bereiken dat door de daarvoor in aanmerking komende personen of instellingen in de staat van herkomst toestemming wordt gegeven tot de omzetting, bij uitspraak van de Nederlandse rechter, van de «zwakke» adoptie in een adoptie naar Nederlands recht, waardoor deze betrekkingen worden verbroken (zie de toelichting op artikel 6, tweede lid, van het voorstel van uitvoeringswet). Op grond van artikel 17, onder c, kan de centrale autoriteit weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt, indien naar haar oordeel door de staat van herkomst niet het nodige in het werk is gesteld om deze toestemmingen te verkrijgen.

De bepaling van artikel 17, onder d, legt op de staat van herkomst de verplichting om te controleren of door de bevoegde autoriteiten van de staat van opvang is vastgesteld dat, overeenkomstig artikel 5, de aspirant-adoptiefouders aan de vereisten voor adoptie voldoen en daartoe geschikt zijn en dat het kind permanent in de staat van opvang mag verblijven. Deze controle wordt door de bevoegde autoriteit van de staat van herkomst verricht. In verband daarmee wordt voorgesteld in de uitvoeringswet een bepaling op te nemen die de vergunninghouder verplicht aan de centrale autoriteit van de staat van herkomst een verklaring van de Minister van Justitie toe te zenden, waaruit blijkt dat tegen permanent verblijf van het kind in Nederland geen bezwaar bestaat. De verklaring zal slechts worden afgegeven indien de centrale autoriteit heeft beslist dat tegen de plaatsing van het kind bij de aspirant-adoptiefouders geen bezwaar bestaat en dat de adoptie voortgang mag vinden.

#### Artikel 18

Artikel 18 draagt aan de centrale autoriteiten de taak op om het nodige te doen ten einde de toelating van het kind in de staat van opvang te regelen. In Nederland heeft zich een praktijk ontwikkeld waarbij de vergunninghouder tussenkomst verleent bij het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf voor het kind. Deze praktijk heeft het voordeel dat de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie, alle gewenste informatie over het concrete geval kan verkrijgen. In verband daarmee wordt voorgesteld in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie een bepaling op te nemen die de tussenkomst van de vergunninghouder in deze verplicht stelt. De machtiging zal niet worden afgegeven voordat de Minister van Justitie, ingevolge artikel 17, onder d, heeft verklaard dat tegen permanent verblijf van het kind in Nederland geen bezwaar bestaat.

## Artikel 19

In de toelichting op artikel 17 werd uiteengezet dat het verdrag uitgaat van een onderscheid tussen de toevertrouwing van het kind aan de zorg van de adoptanten, de overbrenging van het kind naar de staat van opvang en de adoptie zelf. De overbrenging vindt vóór of na de adoptie plaats en soms ook reeds voordat het kind bij de aspirant-adoptiefouders wordt geplaatst. Artikel 19 maakt duidelijk dat aan alle in artikel 17 opgenomen vereisten voor plaatsing moet zijn voldaan, voordat het kind mag worden overgebracht.

Het tweede lid is een uitwerking van de bepaling van artikel 21, onder e, van het verdrag inzake de rechten van het kind en brengt de verantwoordelijkheid van de beide betrokken staten voor een veilige overkomst tot uitdrukking. De toevoeging «zo mogelijk in gezelschap van de (aspirant-) adoptiefouders» beoogt een extra waarborg te creëren tegen illegale overbrenging van kinderen. In Nederland berust de (mede-) verantwoordelijkheid voor de goede overkomst van het kind bij de vergunninghouder. Voorgesteld wordt dit thans in de wet vast te leggen.

Het derde lid voorziet in de verplichting tot terugzending van de dossiers, ingeval de overbrenging niet doorgaat, zulks in verband met de in sommige landen bestaande regelgeving op het gebied van gegevensbescherming. De met betrekking tot dit punt voor Nederlandse vergunninghouders reeds bestaande praktische richtlijn stemt hiermee overeen; wel wordt opnemings in de wet voorgesteld.

## Artikel 20

Artikel 20 voorziet in de verplichting tot het verstrekken van informatie over het verloop van de adoptie en de eventuele proeftijd. De instanties van veel landen van herkomst plegen te vragen om een vervolgrapportage. Op de Nederlandse vergunninghouders rust, ingevolge artikel 17, onder f, van het Besluit opnemings buitenlandse pleegkinderen de verplichting om de adoptanten in de periode na de opnemings en vóór de adoptie-uitspraak desgewenst te begeleiden en hen van advies te dienen en te assisteren ingeval zich moeilijkheden voordoen. De vergunninghouders rekenen het bovendien tot hun taak om ook de door de staat van herkomst gevraagde vervolgrapportages te verzorgen. Aangezien het verdrag uitdrukkelijk daarin voorziet, wordt voorgesteld een hiertoe strekkende bepaling in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie op te nemen (zie het voorgestelde artikel 17c van die wet).

Onder «proeftijd» dient in dit verband te worden verstaan de verzorgingsperiode die in de staat van opvang dient te worden doorlopen voorafgaande aan de adoptie-uitspraak. Niet wordt bedoeld een verzorgingsperiode die, nadat de adoptie in de staat van herkomst is uitgesproken, in de staat van opvang zou moeten worden doorlopen alvorens de adoptie in laatstgenoemde staat wordt erkend. Zoals bij de bespreking van artikel 23 zal blijken, wordt die mogelijkheid door het verdrag uitgesloten.

## Artikel 21

Artikel 21 heeft betrekking op de situatie waarin moeilijkheden ontstaan na de overbrenging en de plaatsing van het kind in de staat van opvang, maar voordat de adoptie hetzij in de staat van opvang, hetzij in de staat van herkomst wordt uitgesproken. Het ziet niet op het geval waarin het kind niet vóór de adoptie naar de staat van opvang mag worden overgebracht. Het legt de verantwoordelijkheid voor de te nemen maatregelen bij de centrale autoriteit van de staat van opvang, zij het dat er overleg moet plaatsvinden met de centrale autoriteit van de staat van herkomst.

Ook deze taak mag op grond van artikel 22, eerste lid, aan een overheidsinstantie of een vergunninghoudende instelling worden opgedragen.

De bepaling onder a heeft betrekking op de tijdelijke opvang van het kind, indien zijn verblijf in het gezin van de aspirant-adoptiefouders niet kan worden voortgezet.

De huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen bevat voor deze situatie geen speciale bepalingen. Toepasselijk zijn de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake voorlopige toevertrouwing en, eventueel, voorziening in het gezag (artikelen 241, tweede tot en met vijfde lid en artikelen 327 tot en met 335 Boek 1 BW). Daarnaast wordt in artikel 10 van de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen eveneens verwezen voor het geval dat een kind is opgenomen door aspirant-adoptiefouders die niet over een beginseltoestemming beschikken.

In de hier bedoelde situatie komt een belangrijke signalerende rol toe aan de vergunninghouder, die immers verplicht is het verloop van de adoptie te volgen.

De bepaling onder b legt bij de staat van opvang de verantwoordelijkheid voor de herplaatsing van het kind met het oog op adoptie of het vinden van een andere vorm van langdurige verzorging. Het toelichtende rapport wijst erop dat het vereiste van overleg met de centrale autoriteit van de staat van herkomst het risico in zich bergt dat het enige tijd duurt alvorens een beslissing wordt genomen. Eenzelfde moeilijkheid rijst, indien er sprake is van adoptie door nieuwe aspirant-adoptiefouders, in welk geval de centrale autoriteit van de staat van herkomst moet worden ingelicht over deze personen. Open blijft de vraag of de staat van herkomst uitdrukkelijk moet instemmen met deze herplaatsing, op dezelfde wijze als is voorzien in artikel 17.

De bepaling onder c voorziet in de terugkeer van het kind als laatste redmiddel, ingeval alle pogingen om een andere vorm van verzorging te vinden mislukken en een verder verblijf van het kind in de staat van opvang niet in zijn belang wordt geacht.

Het tweede lid voorziet in de raadpleging of de toestemming van het kind (vergelijk artikel 4, onder d).

## Artikel 22

Het probleem van de «zelfdoeners», personen die geen gebruik wensen te maken van officiële bemiddelingskanalen, is in het overleg voorafgaand aan de totstandkoming van het verdrag zeer uitvoerig aan de orde geweest. Er waren over dit onderwerp grote meningsverschillen. Voor het verloop van de onderhandelingen was vooral bepalend de omstandigheid dat het in de Verenigde Staten, een van de belangrijkste staten van opvang van adoptiefkinderen, zeer gebruikelijk is dat aspirant-adoptiefouders een advocaat in de arm nemen, die in de staat van herkomst contact zoekt met instellingen of particulieren die bemiddeling bij de adoptie kunnen verlenen.

Tegenover de Verenigde Staten stonden de meeste staten van herkomst en vele staten van opvang, die deze handelwijze afkeuren, omdat kinderhandel en andere ontoelaatbare praktijken in veel gevallen verband houden met de bemiddeling door particuliere tussenpersonen. Duidelijk was echter dat de Verenigde Staten het verdrag niet zouden ondertekenen indien het de bemiddelende taken zou voorbehouden aan de centrale autoriteiten, aan andere overheidsinstanties of aan vergunninghoudende instellingen. Niet partij worden door de Verenigde Staten zou betekenen dat een zeer groot aantal kinderen van de bescherming van het verdrag verstoken zou blijven. In verband daarmee is naar een compromis gezocht, dat in artikel 22 is neergelegd.

Het uitgangspunt is in het eerste lid aangegeven. Ten aanzien van alle taken die in hoofdstuk IV zijn beschreven, is bepaald dat zij niet noodzakelijk door de centrale autoriteit behoeven te worden uitgevoerd, maar

kunnen worden overgelaten aan overheidsinstanties of instellingen waaraan op grond van hoofdstuk III vergunning is verleend. De opdracht moet door de wet van de betrokken staat zijn voorzien.

Het tweede lid biedt, ten aanzien van de procedurele taken van de centrale autoriteit op grond van de artikelen 15 tot en met 21 de mogelijkheid om deze, uitsluitend in de betrokken staat, te laten uitvoeren door andere personen en lichamen dan overheidsinstanties en vergunninghoudende instellingen. De taak van artikel 14 (het in ontvangst nemen van het verzoek) is hiervan uitdrukkelijk uitgesloten. Bovendien brengt het vijfde lid nog een verdere beperking aan, doordat het de opstelling van de rapporten, bedoeld in de artikelen 15 en 16, laat plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van de centrale autoriteit of van instellingen bedoeld in het eerste lid.

Van de hier bedoelde verdergaande opdracht aan niet-vergunninghoudende lichamen of personen dient kennis te worden gegeven aan de depositaris.

Sinds de invoering van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen kent Nederland de wettelijk verplichte tussenkomst van vergunninghouders. Die tussenkomst is, zij het in een minder vergaande vorm, eveneens voorgeschreven voor «zelfdoeners». Er is geen aanleiding om voor Nederland de verklaring van artikel 22, tweede lid, af te leggen. Te verwachten is dat de inwerkingtreding van het verdrag voor Nederland en de voor Nederland belangrijke staten van herkomst tot gevolg zal hebben dat de totstandkoming van interlandelijke adopties vrijwel geheel plaatsvindt door de tussenkomst van vergunninghoudende instellingen in beide betrokken staten. Naar ons oordeel biedt een dergelijk systeem grotere waarborgen dan een stelsel waarin in een ruimere mate van opdracht van taken is toegestaan.

De in het tweede lid bedoelde personen of lichamen moeten aan de minimumvereisten, genoemd onder a en b, voldoen. Zij staan onder het toezicht van de bevoegde autoriteiten van de betrokken staat.

Het derde lid voorziet in mededeling van de namen en adressen van niet-vergunninghoudende personen en lichamen aan het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht.

Het vierde lid biedt een verdragsluitende staat de mogelijkheid de verklaring af te leggen dat hij uitsluitend adopties tot stand wenst te brengen indien de taken van de centrale autoriteit in de andere betrokken staat worden uitgevoerd in overeenstemming met het eerste lid. Dit betekent dat die andere staat niet mag hebben voorzien in een opdracht als bedoeld in het tweede lid.

De vraag is onder ogen gezien of voor Nederland een dergelijke verklaring zou moeten worden afgelegd, in aanmerking genomen dat Nederland ook staat van herkomst kan zijn.

Een argument ten gunste van het afleggen van deze verklaring zou zijn dat daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat staten van opvang, wat de organisatie van de bemiddeling betreft, behoren te voldoen aan artikel 22, eerste lid. Bedacht zij echter dat de druk die Nederland op deze wijze zou kunnen uitoefenen, slechts gering is, omdat het onwaarschijnlijk is dat belangrijke aantallen kinderen vanuit Nederland zullen worden geadopteerd. Bovendien sluit men niet uit dat adopties in landen die hebben voorzien in een opdracht als bedoeld in het tweede lid toch tot stand komen. Die adopties vallen dan niet onder de regels voor erkenning van hoofdstuk V. De vraag rijst of deze prijs niet te hoog is. Een en ander afwegende zijn wij van oordeel dat de verklaring, voorzien in artikel 22, vierde lid, niet voor het Koninkrijk behoeft te worden afgelegd. Het ligt meer op de weg van de belangrijke staten van herkomst om deze verklaring af te leggen.

## 6. Hoofdstuk V – Erkenning en gevolgen van de adoptie

In de toelichting op artikel 1, onder c, werd reeds aangegeven dat de bepalingen over de erkenning van adopties het sluitstuk vormen van het verdrag. Hoofdstuk V bevat daarnaast een artikel dat de gevolgen van de adoptie ten dele regelt en een bepaling over de omzetting van «zwakke» in «sterke» adopties.

Overwogen is de opneming van een artikel dat het voor de staat van opvang mogelijk maakt de erkenning van een in de staat van herkomst uitgesproken adoptie afhankelijk te stellen van de goede afloop van een alsnog te doorlopen proeftijd. Een dergelijke bepaling werd geacht niet in het belang van het kind te zijn, omdat de geldigheid van de adoptie daardoor geografisch zou worden beperkt, terwijl deze wel in overeenstemming is met het verdrag. Bovendien is erop gewezen dat een staat van opvang steeds de mogelijkheid heeft niet ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt, op grond van artikel 17, onder c.

Nederland behoort tot de landen waarvan het interne recht voorziet in een proeftijd van een jaar, die moet zijn doorlopen alvorens de adoptie kan worden uitgesproken (zie artikel 228, eerste lid, onder f, Boek 1 B.W.). Dat voorschrift dient in acht te worden genomen in de gevallen waarin de adoptie na de overbrenging en de opneming van het kind in Nederland wordt uitgesproken. Bij de bespreking van artikel 17, onder c, is uiteengezet waarom wij het onwenselijk achten dat de totstandkoming van een adoptie in de staat van herkomst wordt geblokkeerd indien een zodanige proeftijd niet is of zal worden doorlopen. Is zo'n adoptie eenmaal tot stand gekomen, dan verplicht het verdrag tot de erkenning van rechtswege van de in de staat van herkomst uitgesproken adoptie in Nederland, ongeacht of aan die adoptie een proeftijd is voorafgegaan. Het maakt de verkrijging van een adoptie-uitspraak in Nederland, en daarmee het doorlopen van een proeftijd, in veel gevallen overbodig.

Naar onze mening kan de in het verdrag neergelegde oplossing worden onderschreven. Zijn de regels van het verdrag in acht genomen, en is de adoptie met goedvinden van de bevoegde instanties van de beide betrokken staten tot stand gekomen, dan mag er geen onzekerheid meer bestaan over de vraag of de in de staat van herkomst uitgesproken adoptie in de staat van opvang wordt erkend. Door die onzekerheid zou het belang van het kind worden geschaad. Dit klemt te meer omdat het hier de fase na de overbrenging van het kind naar de staat van opvang betreft. Er kan dan nog slechts bij hoge uitzondering sprake zijn van een terugkeer van het kind naar de staat van herkomst.

### Artikel 23

Artikel 23, eerste lid, voorziet in de erkenning van rechtswege van de adoptie en maakt het onnodig dat een adoptie die in de staat van herkomst is uitgesproken in de staat van opvang opnieuw wordt uitgesproken om daar effect te sorteren. Ook voorkomt de erkenning dat over de wenselijkheid van de adoptie nogmaals ten gronde wordt geoordeeld. Het enige vereiste dat wordt gesteld, is een verklaring van de bevoegde autoriteiten van de staat waar de adoptie heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat de regels van het verdrag in acht zijn genomen en dat de instemmingen, bedoeld in artikel 17, onder c, zijn verkregen, onder vermelding van de datum en van de betrokken instanties. De «staat waar de adoptie heeft plaatsgevonden» is de staat van herkomst of de staat van opvang, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

De verklaring dient te worden afgegeven door «de bevoegde autoriteit». Deze dient door de verdragsluitende staat te worden aangewezen. Daarvan moet mededeling aan de depositaris worden gedaan. Voor Nederland zal worden aangewezen de griffier van het gerecht dat de adoptie in laatste aanleg heeft uitgesproken, zulks mede in verband met

de omstandigheid dat de verklaring pas kan worden afgegeven wanneer aannemelijk is dat tegen de beschikking geen hoger beroep of cassatie zal worden ingesteld. De griffier kan de in de verklaring op te nemen gegevens ontlenuen aan het dossier van de adoptiezaak.

Tijdens de in oktober 1994 gehouden eerste Bijzondere Commissie over het functioneren van het verdrag is voor het opmaken van de verklaring een modelformulier ontwikkeld, waarvan een voor gebruik in Nederland bestemde versie bij ministerieel besluit zal worden vastgesteld.

Exemplaren van dat formulier zullen aan de griffies worden toegezonden.

«Erkenning van rechtswege» houdt in dat geen procedure voor de erkenning, de tenuitvoerlegging of de registratie noodzakelijk is. Artikel 23 voorziet niet in de automatische erkenning van een beslissing om een adoptie niet te erkennen. De verklaring vermeldt wanneer en van wie de in artikel 17, onder c, bedoelde instemmingen zijn verkregen. De reden hiervan is gelegen in het feit dat aan de hand van deze gegevens het geval zal kunnen worden getraceerd, terwijl wordt voorkomen dat de verklaring in de staat waar de adoptie is uitgesproken wordt afgegeven zonder dat de andere betrokken staat met de adoptie heeft ingestemd.

#### Artikel 24

Zoals gebruikelijk in Haagse verdragen, is in dit verdrag een zogenaamde openbare-ordeclausule opgenomen. Over de wenselijkheid van opneming is lang gediscussieerd. Overwogen zijn verscheidene meer restrictieve formuleringen, waaronder een die voorziet in een cumulatieve toetsing aan de openbare orde en het belang van het kind. Ten slotte werd bepaald dat met het belang van het kind rekening moet worden gehouden. De «openbare orde» dient zeer eng te worden geïnterpreteerd, in die zin dat uitsluitend mag worden getoetst aan fundamentele beginselen van de erkennende staat.

#### Artikel 25

Artikel 25 moet worden gelezen in verband met artikel 39, tweede lid. Nadere afspraken tussen verdragsluitende staten over onderwerpen die door dit verdrag worden geregeld, zijn binnen bepaalde grenzen mogelijk. Andere verdragsluitende staten mogen echter tegenover de depositaris een verklaring afleggen dat zij zich niet verplichten om adopties die met inachtneming van deze verdragen tot stand zijn gekomen, te erkennen. Wordt zo een verklaring niet afgelegd, dan bestaat de verplichting tot erkenning wel. Artikel 25 schrijft niet voor wanneer de verklaring moet worden afgelegd. Het is derhalve mogelijk haar af te leggen na de inwerkingtreding van dergelijke verdragen. In verband daarmee stellen wij voor dat wordt afgewacht of dergelijke verdragen tot stand komen.

Het afleggen van de verklaring houdt overigens geen erkenningsverbod in. Onverlet blijft de mogelijkheid voor de betrokken staat om een adoptie op grond van zijn eigen regels van internationaal privaatrecht te erkennen.

Een verklaring van artikel 25 kan te allen tijde worden ingetrokken.

#### Artikel 26

Artikel 26 behandelt de lastige materie van de gevolgen van de adoptie. Een meerderheid van deelnemende staten was van mening dat de verdragsregeling ook betrekking moet hebben op adopties die de familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en zijn oorspronkelijke ouders niet verbreken (zogenaamde «zwakke» adopties). Deze beslissing heeft het noodzakelijk gemaakt om een aantal bijzondere voorzieningen te treffen.

In het algemeen zijn drie typen stelsels te onderscheiden, te weten stelsels die uitsluitend de «sterke» adoptie kennen (de adoptie waardoor

de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen worden verbroken), stelsels die alleen de «zwakke» adoptie kennen (waarbij deze betrekkingen niet worden verbroken) en stelsels die de beide typen adopties naast elkaar kennen.

Artikel 26 ziet slechts op bepaalde gevolgen van de adoptie.

Het eerste lid, onder a, geeft aan dat in alle gevallen familierechtelijke betrekkingen met de adoptiefouders ontstaan. Zie ook artikel 2, tweede lid, waaruit blijkt dat buiten het verdrag vallen rechtsfiguren waarbij zodanige betrekkingen niet worden gevestigd. Uit het bepaalde onder a volgt ook dat indien familierechtelijke betrekkingen zijn gevestigd, de adoptie moet worden erkend, ongeacht of de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen zijn verbroken.

In het eerste lid, onder b, wordt als afzonderlijk gevolg genoemd het ouderlijk gezag, dat in sommige rechtsstelsels geen automatisch gevolg is van het ontstaan van familierechtelijke betrekkingen.

Het eerste lid, onder c, betreft de verbreking van de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke ouders. Indien dit gevolg intreedt in de staat waar de adoptie plaatsvond, wordt dat gevolg in alle staten die partij zijn bij het verdrag erkend, ongeacht of de conflictenregels van de erkennende staat in dat gevolg voorzien. Denkbaar is dat in geval van adoptie binnen dezelfde familie de betrekkingen met één ouder blijven bestaan.

De herroeping van de adoptie wordt niet door het verdrag bestreken. De vraag naar de erkenning daarvan wordt aan het recht van elke verdragssluitende staat overgelaten, evenals de vraag naar de erkenning van een beslissing waarbij de verbreking van de betrekkingen met de familie van herkomst ongedaan wordt gemaakt.

De bepaling onder c heeft alleen betrekking op adopties die in een verdragssluitende staat worden uitgesproken, niet op adopties die in derde landen tot stand zijn gekomen. De omzetting van een «zwakke» in een «sterke» adoptie wordt door artikel 27 geregeld.

Over de betekenis van deze bepaling voor Nederland kan het volgende worden gezegd.

Het Nederlandse recht kent niet de «zwakke» adoptie. De «zwakke» adoptie onderscheidt zich veelal van de «sterke» adoptie doordat zij door toedoen van partijen ongedaan kan worden gemaakt. Zij gaat ervan uit dat naast juridische ook feitelijke banden met de familie van herkomst blijven bestaan. In Nederland wordt in deskundige kringen veelal de opvatting gehuldigd, dat deze figuur niet passend is voor interlandelijke adoptie, die per definitie meebrengt dat het kind op grote afstand van zijn familie van herkomst opgroeit en definitief in een geheel nieuwe omgeving wordt opgenomen. Met deze opvatting is in overeenstemming de in vele landen te constateren ontwikkeling in de richting van de «sterke» adoptie.

Verdedigd is wel dat door de «zwakke» adoptie beter verzekerd is dat het kind in contact kan treden met zijn oorspronkelijke familie. Daartegenover staat dat het verdrag met het oog op eventuele contacten bijzondere voorzieningen bevat, die ook gelden in het geval van «sterke» adoptie (zie de artikelen 30 en 31). De verbreking van de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen staat op zichzelf niet aan deze contacten in de weg.

Bij de bespreking van artikel 17, onder c, werd reeds vermeld dat de vergunninghouder, indien in de staat van herkomst een «zwakke» adoptie zal worden uitgesproken, stappen zal ondernemen om te bereiken dat de vereiste toestemmingen worden verkregen mede met het oog op de omzetting van de «zwakke» adoptie in een «sterke» adoptie (zie in dit verband artikel 27).

De omzetting bewerkstelligt dat de positie van het kind geheel dezelfde is als die van een in Nederland geadopteerd kind. Dat omzetting plaatsvindt, is ook uit een oogpunt van toelatingsbeleid van belang. Niet



uitgesloten is immers dat leden van de oorspronkelijke familie van het kind met een beroep op de nog bestaande familierechtelijke betrekkingen aanspraak willen maken op een verblijfsrecht in Nederland. Door de omzetting worden dergelijke aanspraken voorkomen. Toch zullen zich gevallen voordoen waarin de voor de omzetting vereiste toestemmingen niet kunnen worden verkregen, maar waarin er aanleiding is de «zwakke» adoptie voortgang op deze wijze te laten vinden, omdat het hoogste belang van het kind daarmee is gediend. Omzetting zal ook niet mogelijk zijn indien een «zwakke» adoptie tot stand is gekomen in de betrekkingen tussen twee andere staten die partij zijn bij het verdrag, en het kind zich vervolgens in Nederland vestigt. Het is dan immers onzeker of de voor omzetting vereiste toestemmingen alsnog worden verkregen. Het verdrag brengt mee dat dergelijke «zwakke» adopties in Nederland moeten worden erkend.

De in het tweede lid opgenomen bepaling is de uitkomst van een lange discussie over de rechten die het kind heeft indien het bij een sterke adoptie is geadopteerd. De bepaling ziet alleen op het geval waarin de verbreking van de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen heeft plaatsgevonden in de staat waar de adoptie is uitgesproken, dat wil zeggen hetzij de staat van herkomst, hetzij de staat van opvang. Het kind heeft dan in de staat van opvang en in elke andere verdragsluitende staat waar de adoptie wordt erkend, rechten overeenkomend met die welke voortvloeien uit adopties die in elk van deze staten dit gevolg hebben.

Worden door de adoptiebeslissing de oorspronkelijke familierechtelijke betrekkingen niet verbroken, dan worden de rechten van het adoptiefkind in overeenstemming met het eerste lid, onder a en b, en het derde lid bepaald.

Het derde lid maakt het voor een staat partij bij het verdrag mogelijk het kind een betere bescherming te bieden dan die welke door de eerste twee leden wordt gegeven. Dit geldt ook voor het geval dat de adoptie niet in de staat van herkomst maar in de staat van opvang wordt uitgesproken.

Artikel 26 geeft geen oplossing voor alle aspecten van de gevolgen van een adoptie in de erkennende staat. Dit hangt samen met de omstandigheid dat het verdrag primair beoogt de samenwerking tussen staten te reguleren, onder behoud van hun eigen conflictenregels.

In het toelichtende rapport wordt de werking van artikel 26 aan de hand van een serie casusposities geïllustreerd. Het komt dienstig voor om deze, voor zover zij voor de erkenning van adopties in Nederland van belang zijn, te noemen.

1. De in een verdragsluitende staat uitgesproken adoptie is een adoptie waardoor de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen worden verbroken. De in Nederland daaraan toe te kennen gevolgen worden bepaald door het eerste lid, onder a, b en c, en het tweede lid. Het kind heeft rechten, gelijkwaardig aan die welke toekomen aan kinderen die in Nederland zijn geadopteerd. In verband hiermee wordt voorgesteld artikel 5 van de Rijkswet op het Nederlanderschap aan te vullen met een bepaling die voorziet in verkrijging van het Nederlanderschap in deze gevallen.

2. Door de in een verdragsluitende staat uitgesproken adoptie worden de voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen niet verbroken. In dit geval is uitsluitend toepasselijk artikel 26 eerste lid, onder a en b, en niet het tweede lid. Het kind verkrijgt de status van bij «zwakke» adoptie geadopteerd kind. Het verkrijgt als gevolg van de adoptie niet van rechtswege het Nederlanderschap.

Zoals hiervoor is uiteengezet, is het de bedoeling dat de uit de staat van herkomst uitgesproken adoptie zo mogelijk wordt gevolgd door een Nederlandse uitspraak waarbij de «zwakke» in een «sterke» adoptie wordt omgezet. Beoogd wordt daarmee de volledige gelijkstelling van de positie

van het kind met die van in Nederland geadopteerde kinderen. In verband daarmee wordt voorgesteld in de Rijkswet op het Nederlandschap eveneens te bepalen dat de omzetting tot gevolg heeft dat het kind het Nederlandschap verkrijgt. Zoals is uitgelegd, zal dit resultaat echter niet steeds kunnen worden bereikt. Het komt wenselijk voor dat omtrent de bijzondere status die het kind in een dergelijk geval in Nederland heeft, tegenover een ieder duidelijkheid bestaat, en dat deze in de gemeentelijke basisadministratie wordt aangegeven.

In dit verband heeft de Raad van State geadviseerd om artikel 53 van het Besluit burgerlijke stand 1994 aan te vullen met het oog op de opnemings van een latere vermelding van de in het buitenland, conform het verdrag uitgesproken «zwakke» adoptie. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat dat artikel betrekking heeft op de latere vermelding van een in Nederland gedane rechterlijke uitspraak houdende adoptie. Dat kan geen «zwakke» adoptie zijn. Artikel 54 van het Besluit betreft de latere vermelding van een buiten Nederland gedane rechterlijke uitspraak waarbij een adoptie tot stand is gekomen. In het geval van adoptie in de staat van herkomst van het kind kan in Nederland een latere vermelding van de buitenlandse uitspraak uitsluitend worden toegevoegd aan de door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage opgemaakte akte van inschrijving van de buitenlandse geboorteakte van het kind.

Ingevolge artikel 25, eerste en tweede lid, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kan een buitenlandse geboorteakte worden ingeschreven als die akte een (oud-)Nederlander dan wel een erkende vluchteling betreft, dan wel als met betrekking tot de in die akte beschreven persoon in Nederland een rechtsfeit heeft plaatsgevonden waarvan Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek voorschrijft dat het in een latere vermelding wordt opgenomen. Bedoeld zijn de rechtsfeiten, genoemd in artikel 20 Boek 1 B.W.

Artikel 26 van het verdrag brengt mee dat, indien het land van herkomst van het kind een verdragsstaat is, een aldaar in overeenstemming met het verdrag tot stand gekomen «zwakke» adoptie in Nederland, als staat van opvang, wordt erkend. Die erkenning betekent echter niet dat het kind het Nederlandschap verkrijgt. In verband daarmee komt de buitenlandse geboorteakte van het betrokken kind niet in aanmerking voor inschrijving in de registers van de burgerlijke stand van de gemeente 's-Gravenhage. Dientengevolge kan aan een (op artikel 20b, eerste lid, Boek 1 B.W. gebaseerd) verzoek van belanghebbenden om opnemings van een latere vermelding van de «zwakke» adoptie evenmin gevolg worden gegeven. Dit doet niet af aan de erkenning van de bijzondere status van het op grond van het verdrag bij «zwakke» adoptie geadopteerde kind. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, blijkt deze uit de (verplichte) inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie.

Gelet op het vorenstaande is er geen aanleiding om, met het oog op de vermelding van een overeenkomstig het verdrag tot stand gekomen «zwakke» adoptie, een aanvulling van artikel 53 of artikel 54 van het Besluit burgerlijke stand 1994 voor te stellen.

#### Artikel 27

Artikel 27 regelt de meest voorkomende gevallen van omzetting, nl. die waarin een «zwakke» adoptie welke in de staat van herkomst is uitgesproken in de staat van opvang dient te worden omgezet in een «sterke» adoptie. Andere gevallen van omzetting worden door dit artikel niet bestreken. Erbuiten valt de omzetting van een in de staat van herkomst uitgesproken adoptie in diezelfde staat, of die van een in de staat van opvang uitgesproken adoptie in diezelfde staat of in de staat van herkomst.

De omzetting heeft uitsluitend betrekking op het geval waarin de

voordien bestaande familierechtelijke betrekkingen met de moeder en de vader van het kind niet zijn verbroken.

Uit de bepaling onder a volgt dat omzetting slechts mogelijk is indien het recht van de staat van opvang daarin voorziet. In verband hiermee is in het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag een bepaling opgenomen die de omzetting regelt.

Artikel 27, onder b, schrijft voor dat de vereiste toestemmingen mede met het oog op de omzetting moeten zijn gegeven. Dit zal in de praktijk geen problemen opleveren indien die toestemmingen reeds bij de aanvang zijn verkregen. Moeilijker ligt de zaak indien de toestemmingen moeten worden verkregen nadat het kind reeds door de adoptanten in de staat van opvang is opgenomen. Bij de bespreking van de artikelen 17 en 26 werd er op gewezen dat in het voorstel van wet een bepaling is opgenomen op grond waarvan de vergunninghouder zich ervoor inzet dat de vereiste toestemmingen met het oog op omzetting reeds bij de totstandkoming van de adoptie worden verkregen.

Het tweede lid sluit misverstand uit over de vraag of een uitspraak waarbij de adoptie is omgezet voor erkenning in de andere staten die partij zijn bij het verdrag in aanmerking komt op dezelfde voet als een andere adoptie-uitspraak. Met betrekking tot de omzetting wordt eveneens een verklaring afgegeven. Een model voor een verklaring inzake omzetting zal bij ministerieel besluit worden vastgesteld.

## *7. Hoofdstuk VI – Algemene bepalingen*

Hoofdstuk VI bevat enerzijds standaardbepalingen die men ook in andere Haagse verdragen aantreft en anderzijds een aantal speciaal op interlandelijke adoptie betrekking hebbende bepalingen over de verzameling en de bewaring van informatie.

### Artikel 28

De aanleiding tot opneming van artikel 28 was gelegen in de vrees van een aantal Latijns-Amerikaanse delegaties, dat het verdrag inbreuk zou maken op hun wettelijke voorschriften, op grond waarvan de adoptie moet worden uitgesproken in de staat van herkomst, of op grond waarvan het kind pas naar de staat van opvang mag worden overgebracht nadat de adoptie is uitgesproken.

In het toelichtende rapport wordt erop gewezen dat de bepaling een uitwerking is van het algemene uitgangspunt, dat voor zover het verdrag zelf de materie niet regelt, het recht van de Verdragsluitende Staten ongemoeid laat, of dit nu staten van herkomst, staten van opvang of andere staten zijn.

### Artikel 29

Door het in dit artikel neergelegde verbod van contacten tussen partijen bij een interlandelijke adoptie voordat de vereiste toestemmingen zijn verkregen, wordt beoogd kinderhandel en andere praktijken in strijd met de doelstellingen van het verdrag te voorkomen. Met name wordt beoogd te voorkomen dat door het aanbieden van geld of een andere beloning de toestemmingen worden afgedwongen (zie artikel 4, onder c (3)). Het verbod heeft betrekking op alle contacten, of deze nu onder begeleiding plaatsvinden of zonder begeleiding. Contacten mogen worden gelegd nadat is vastgesteld:

- 1) dat het kind voor adoptie in aanmerking komt;
  - 2) dat interlandelijke adoptie in het hoogste belang van het kind is;
  - 3) dat de toestemmingen van personen en instellingen zijn verkregen;
- en

4) dat de aspirant-adoptiefouders aan de voorwaarden voor adoptie voldoen en daartoe geschikt zijn.

Het gaat hier niet om een absoluut verbod. Contacten zijn niet verboden voordat het kind zijn toestemming heeft gegeven dan wel zijn wensen of meningen kenbaar heeft gemaakt.

Contacten zijn wel toegestaan indien het een adoptie binnen dezelfde familie betreft dan wel indien aan de voorwaarden daartoe van de staat van herkomst is voldaan.

Van belang is verder dat artikel 29 niet voorziet in een verbod van contacten met het kind.

#### Artikel 30

Artikel 30 regelt twee onderwerpen, te weten: 1. de vergaring en de bewaring van informatie over de herkomst van het kind en 2. de beschikbaarheid van deze informatie en de toegang daartoe van het kind. De samenwerking van verdragsluitende staten kan nodig zijn om de gewenste informatie te verkrijgen. Zie ook artikel 9, dat ter zake van de informatie verplichtingen op de centrale autoriteiten legt. Het gaat in hoofdzaak om de informatie die vereist is om het in artikel 16 bedoelde rapport samen te stellen, dat door de centrale autoriteit van de staat van herkomst aan de centrale autoriteit van de staat van opvang wordt toegezonden.

Het artikel spreekt van «de bevoegde autoriteiten van een verdragsluitende staat». Dat kan de staat van herkomst, de staat van opvang of een andere verdragsluitende staat zijn. De termijn van bewaring wordt door het recht van de betrokken staat bepaald. Zie voor Nederland artikel 17, onder d, en 18 van het meergenoemde Besluit opnemings buitenlandse pleegkinderen, waarvan overheveling naar de wet (artikel 17b) wordt voorgesteld.

Over het in het tweede lid neergelegde recht op toegang tot informatie bestond overeenstemming, maar het werd wenselijk geacht daaraan enige beperking te stellen. Op die beperking is aangedrongen door staten waar het ongewenst is dat bekendheid wordt gegeven aan het feit dat een ongehuwde moeder afstand van haar kind heeft gedaan.

De toegang is ook toegestaan aan de vertegenwoordiger van het kind, zulks ten einde kennisneming van de informatie mogelijk te maken in de periode voordat het kind meerderjarig is geworden. De voorwaarden voor de toegang worden bepaald door het recht van de staat waar de gegevens worden bewaard. Zie de voorgestelde artikelen 17d en 17f van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen.

#### Artikel 31

Artikel 31 betreft de bescherming van persoonsgegevens. Terwijl artikel 30 de toegankelijkheid van gegevens over de herkomst van het kind waarborgt, beoogt artikel 31 excessen of misbruik te voorkomen door te bepalen dat persoonsgegevens die zijn verzameld of overgelegd gedurende de adoptie en die benodigd zijn voor de samenstelling van de rapporten, alleen voor dat doel mogen worden gebruikt. Aangetekend zij dat de informatie in geanonymiseerde vorm zal kunnen worden gebruikt voor het maken van statistieken of voor rapportage over problemen voortvloeiend uit interlandelijke adopties. Zie artikel 9, onder d. De hier behandelde materie wordt eveneens bestreken door het op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7) en, voor Nederland, eveneens door de Wet Persoonsregistraties (zie voorts het in de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen op te nemen artikel 17e).

## Artikel 32

Het eerste lid van artikel 32 geeft een uitwerking aan artikel 21, onder d, van het verdrag inzake de rechten van het kind (zie ook artikel 4, onder c (3) en d (4) van het onderhavige verdrag). Het eerste lid verbiedt uitsluitend «ongerechtvaardigd» voordeel, hetzij financieel, hetzij anderszins. «Gerechtvaardigd» voordeel is dus toegestaan. Op grond van het tweede lid mogen directe en indirecte kosten en uitgaven en redelijke honoraria in rekening worden gebracht door personen die bij de adoptie betrokken zijn geweest, met inbegrip van, bijvoorbeeld, advocaten, psychologen en medici.

Het derde lid verbiedt bestuurders, beheerders en werknemers van vergunninghoudende instellingen onredelijk hoge beloningen te ontvangen voor de door hen verleende diensten. De beantwoording van de vraag wat «onredelijk hoog» is, wordt aan de betrokken verdrag-sluitende staat overgelaten (vergelijk artikel 20, derde lid, van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen).

## Artikel 33

Artikel 33 voorziet voor bevoegde autoriteiten in de verplichting om inbreuken of dreigende inbreuken op het verdrag te melden aan de centrale autoriteit. De verplichting heeft betrekking op individuele gevallen of op de stelselmatige veronachtzaming van het verdrag, dan wel een poging daartoe. Zie in dit verband ook artikel 7, tweede lid, onder b, dat aan de centrale autoriteiten de verplichting oplegt om elkaar te informeren en zo mogelijk zelf maatregelen te nemen. De centrale autoriteit dient overigens ambtshalve in te grijpen indien zij zelf een inbreuk of een dreigende inbreuk constateert.

In verband met de implementatie van deze bepalingen zijn in het voorstel van wet tot uitvoering van het verdrag bepalingen opgenomen, die het voor de centrale autoriteit mogelijk maken het openbaar ministerie in te schakelen en zelf in rechte op te treden, voor zover een procedure niet met een dagvaarding wordt ingeleid.

## Artikel 34

De in artikel 34 opgenomen bepaling behoeft geen nadere uitleg. In Nederland plegen de kosten van vertalingen van stukken aan de aspirant-adoptiefouders in rekening te worden gebracht.

## Artikel 35

Artikel 35, dat de bevoegde autoriteiten verplicht om snelheid te betrachten, is opgenomen omdat de ermee corresponderende verplichting voor de centrale autoriteiten, neergelegd in artikel 9, onder b, ontoereikend werd geacht.

## Artikel 36

Artikel 36 bevat de in Haagse verdragen gebruikelijke bepalingen met betrekking tot staten met verschillende gebiedsdelen waarin verschillende rechtsstelsels van toepassing zijn. Het verdrag geeft zelf aan hoe het in zijn toepassing in dergelijke staten moet worden gelezen. Eventuele regels van interregionaal recht spelen derhalve geen rol. De bepaling onder d is toegevoegd omdat het verdrag voorziet in de tussenkomst, niet alleen van centrale autoriteiten of overheidsinstellingen, maar ook van vergunninghoudende instellingen. Aangezien de regelingen van de Nederlandse

Antillen en Aruba te kennen hebben gegeven medegedeling te wensen, is de bepaling van belang voor de toepassing van het verdrag in deze landen.

#### Artikel 37

Artikel 37 heeft betrekking op staten waar verschillende rechtsstelsels van toepassing zijn op verschillende bevolkingscategorieën. Het betreft ook hier een standaardbepaling in Haagse verdragen.

#### Artikel 38

Artikel 38 sluit de toepassing van het verdrag uit in gevallen van adoptie waarbij het kind vanuit een gebiedsdeel van een verdragsluitende staat wordt overgebracht naar een ander gebiedsdeel. Een staat is dus niet verplicht om de regels van het verdrag in die gevallen toe te passen.

#### Artikel 39

De verhouding van het nieuwe verdrag tot andere internationale instrumenten is tijdens de onderhandelingen uitvoerig aan de orde geweest. Blijkens het eerste lid laat het verdrag onverlet instrumenten waarbij verdragsluitende staten (meer in het bijzonder de staat van opvang en de staat van herkomst beide) partij zijn en die (mede) de in het verdrag geregelde onderwerpen betreffen, tenzij de Staten die daarbij partij zijn een andersluidende verklaring afleggen.

De hier bedoelde instrumenten zijn met name het niet door het Koninkrijk bekrachtigde op 15 november 1965 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht en de erkenning van beslissingen inzake adopties, het wel bekrachtigde op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (Trb. 1987, 139) alsmede het in 1984 te La Paz tot stand gekomen verdrag houdende regeling van het conflictenrecht inzake de adoptie van minderjarige kinderen.

Daarnaast is op verzoek van de Scandinavische landen rekening gehouden met hun wens om te bezien of zij onderling nadere verdragen kunnen sluiten met betrekking tot de bij interlandelijke adopties te volgen procedures. Zie artikel 25, dat andere verdragsluitende staten de mogelijkheid geeft te verklaren dat zij niet gehouden zijn op grond van dergelijke overeenkomsten tot stand gekomen adopties te erkennen. Afwijkingen zijn alleen toegestaan «met het oog op verbetering van de toepassing van het verdrag». Verder mag alleen van de artikelen 14 tot en met 16 en 18 tot en met 21 worden afgeweken. De laatste zin van het tweede lid verplicht de verdragsluitende staten die partij zijn bij deze overeenkomsten, daarvan kopie te verlenen aan de depositaris, opdat deze kan voldoen aan zijn verplichting bedoeld in artikel 48, onder d. Dit is van belang in verband met de eventuele verklaring op grond van artikel 25.

#### Artikel 41

Artikel 41 regelt het overgangsrecht in de betrekkingen tussen de staat van opvang en de staat van herkomst. Daartoe is vereist dat op het tijdstip van de indiening van het verzoek door de aspirant-adoptiefouders het verdrag in de beide staten in werking is getreden.

Zoals in de toelichting op artikel 14 is uiteengezet, wordt hier bedoeld het tijdstip waarop het verzoek om een beginseltoestemming tot de Minister van Justitie wordt gericht. Bij de verplichte voorlichting aan de aspirant-adoptiefouders zal hun dan actuele informatie over de regel-

geving en procedures van de beoogde staat van herkomst worden verstrekt.

#### Artikel 42

Naar het voorbeeld van eerdere Haagse verdragen bevat dit verdrag een bepaling op grond waarvan de Secretaris-Generaal van de Haagse Conferentie periodiek overleg organiseert over het functioneren van het verdrag. Dat overleg kan worden bijgewoond door alle staten die partij zijn, de lidstaten van de Haagse Conferentie en andere niet-lidstaten die aan de zeventiende zitting van de Haagse Conferentie hebben deelgenomen. Inmiddels is in oktober 1994 de eerste Bijzondere Commissie gehouden. Deze heeft een aanbeveling gedaan met betrekking tot de problematiek van de adoptie van vluchtelingenkinderen en modelformulieren opgesteld voor de toestemmingen en de verklaring op grond van artikel 23, eerste lid, van het verdrag. Deze modellen zullen als basis dienen voor de opstelling van de in Nederland te gebruiken formulieren.

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. M. A. Schmitz

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo