

Vergaderjaar 1996–1997

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)

24 811

Uitvoering 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 en, in verband daarmee, wijziging van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen en enige andere wetten

24 812 (R 1578)

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap in verband met de uitvoering 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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 26 november 1996

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van deze voorstellen van (rijks)wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van de wetsvoorstellen genoegzaam voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries

(VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA),

Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), vacature D66, Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

I. ALGEMEEN

De leden van de PvdA-fractie kunnen op hoofdlijnen instemmen met het wetsvoorstel 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 (24 810 (R 1577)).

Zij achten het een goede zaak dat over interlandelijke adopties, ook buiten Europa, duidelijke afspraken worden gemaakt omtrent normen, criteria, procedures en de handhaving daarvan. Het tegengaan van handel in kinderen vormt daarbij voor deze leden een belangrijke drijfveer om tot een dergelijk verdrag te komen.

Allereerst spreken de leden van de PvdA-fractie uit dat voor hen bij adoptie het belang van het kind het uitgangspunt moet zijn. Dit betekent concreet dat, overeenkomstig artikel 21 van het verdrag inzake de rechten van het kind, adoptie kan worden overwogen als zich voor het kind geen passende opvangmogelijkheden voordoen in het land van herkomst. Dit zogenoemde «subsidiariteitsbeginsel» wordt door deze leden onderschreven in het belang van het kind en mede in het licht van de problemen waarmee interlandelijke adoptie vaak gepaard gaat. Een zorgvuldig beleid van de regering in dezen lijkt deze leden dan ook op zijn plaats.

Hoewel voorzichtig moet worden omgegaan met de onderzoeksresultaten, uit onderzoek blijkt dat een kwart van de kinderen buitenproportionele opvoedingsproblemen heeft. Bovendien blijkt uit door Verhulst en Versluis-Bieman in 1989 en 1994 onder ruim tweeduizend buitenlandse adoptiejongeren verricht onderzoek, dat geadopteerde jongens in hun adolescentiefase twee- tot driemaal problematischer zijn dan andere jongens in die fase. Bij meisjes is dit aantal tweemaal zo hoog.

Nogmaals, met het trekken van directe conclusies uit deze cijfers moet voorzichtig worden omgegaan; daar zijn deze leden zich van bewust. Toch willen deze leden van de regering weten of zij de indruk heeft dat zorgvuldige procedures, voorzorg, matching en met name adequate nazorg iets zouden kunnen verbeteren aan deze situatie, vooral in het belang van het kind.

Zou de regering daarnaar een onafhankelijk, landelijk onderzoek willen laten uitvoeren, zowel onder de adoptiefouders als onder de adoptiefkinderen?

In dit kader vragen deze leden hoever de regering is met de uitvoering van de motie om adoptieverlof wettelijk te regelen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het aantal interlandelijke adopties de laatste jaren terugloopt. Kan de regering bevestigen dat de afgelopen jaren een aantal landen, zoals Korea, de grenzen sluit voor adoptie? Kan zij bevestigen dat meer kinderen dan voorheen «groepsgevijs» worden geadopteerd? Wat zijn hiervan de gevolgen? Zij willen ten slotte graag weten of in het algemeen kinderen met meer problemen voor adoptie in Nederland in aanmerking komen, zoals door de media wordt gesuggereerd.

De leden van de PvdA-fractie zijn zeer verheugd dat de mogelijkheid van éénonouderadoptie in het verdrag is vastgelegd.

Bovendien blijkt uit de bespreking van het rapport-Parra Aranguren 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.

Dit geldt ook voor samenwonende ongehuwde personen, homoseksuele relaties en alleenstaanden. Deze leden zien dit als een zeer positieve

ontwikkeling en concluderen hieruit dat de regering vrij is om met bepaalde landen terzake concrete afspraken te maken.

In de toelichting staat dat met betrekking tot adoptie van een kind uit een land dat het verdrag niet heeft ondertekend en geratificeerd, de Nederlandse regering toch van oordeel is dat de regels van het verdrag van toepassing zijn. Kan dit betekenen dat adoptie uit bepaalde landen niet zal plaatsvinden? Kan op dit moment al worden gemeld bij welke landen dit zich waarschijnlijk, gelet op opgedane ervaringen, zal voordoen?

Betekent dit ook dat het voor de zogenoemde «zelfdoeners» moeilijker wordt om ook in de niet-verdragsstaten contacten te leggen en te onderhouden?

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering uiteen kan zetten of, en op welke wijze, de evaluatie van dit verdrag plaats zal vinden en op welke wijze de Tweede Kamer en alle betrokken organisaties (al dan niet vergunninghoudend) en organisaties van ouders hierbij worden betrokken?

Zou een periodiek onafhankelijk, landelijk onderzoek naar de gang van zaken bij adopties, waar deze leden eerder om hebben gevraagd, onderdeel van deze (periodieke) evaluatie uit kunnen maken? Wat is hierop de reactie van de regering?

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben doen weten medegelding van het verdrag te wensen. De leden van de PvdA-fractie constateren dat het aantal adopties daar, in tegenstelling tot Nederland, de laatste jaren toeneemt.

Kan hiervoor een verklaring worden gegeven? Kennen de Nederlandse Antillen en Aruba dezelfde adoptieprocedure en kennen zij thans eveneens vergunninghoudende organisaties voor de adoptie van kinderen? Is het de bedoeling dat de Uitvoeringswet ook voor hen zal gelden of komt er een aparte uitvoeringsregeling?

De leden van de PvdA-fractie kunnen op hoofdlijnen instemmen met het wetsvoorstel Uitvoering 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 en, in verband daarmee, wijziging van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen en enige andere wetten (24 811).

Ten aanzien van dit wetsvoorstel maken deze leden de volgende opmerkingen.

Het stellen van normen en procedures die moeten worden gevolgd in het land van opvang en herkomst achten zij noodzakelijk voor het zoveel mogelijk garanderen van een zorgvuldige wijze van adoptie van een kind; en dus in het belang van het kind. Het is verheugend dat het beleid dat Nederland voert aangaande interlandelijke adopties in grote lijnen overeenstemt met de regels in genoemd verdrag.

De leden van de PvdA-fractie betreuren het echter zeer dat het openstellen van adoptie van buitenlandse kinderen door één persoon niet wettelijk is vastgelegd. Het verdrag verplicht weliswaar niet tot het mogelijk maken van éénouderadoptie, maar zij laat hiervoor nadrukkelijk wél de ruimte open. Deze leden vinden het regeringsstandpunt in dezen niet sporen met het wetsvoorstel Herziening afstammingsrecht en adoptie, dat op dit moment bij de Tweede Kamer in behandeling is en waarin wordt voorgesteld om wél éénouderadoptie toe te staan binnen Nederland. Bovendien blijkt uit de bespreking van het rapport-Parra Aranguren 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.

Dit geldt, zo herhalen deze leden, ook voor samenwonende ongehuwde personen, homoseksuele relaties en alleenstaanden. Deze leden zien dit als een zeer positieve ontwikkeling en concluderen hieruit dat de regering vrij is om met bepaalde landen terzake concrete afspraken te maken.

Waarom maakt de regering, gelet op deze nieuwe ontwikkelingen, geen gebruik van de geboden ruimte? Kan hiervoor een sluitende verklaring worden gegeven? Op z'n minst hadden deze leden een formulering verwacht waarin tot uitdrukking komt dat weliswaar «in beginsel» alleen echtparen buitenlandse kinderen kunnen adopteren. Door een dergelijke formulering wordt ruimte gelaten voor éénpersoons- en andere adopties. Dat zou al beter zijn geweest. Wachten op het advies van de Commissie openstelling huwelijk, die ook dit aspect onderzoekt, zou op zich wel juist zijn, maar het is ook jammer dat hun advies niet nu al kan worden meegenomen. Kan de regering vragen of op dit punt al een tussenadvies kan worden uitgebracht vóór de behandeling in de Tweede Kamer van onderhavig wetsvoorstel? Of kan met de ratificatie en in werkingtreding van de Uitvoeringswet worden gewacht op het eindadvies van genoemde commissie?

Ten slotte, hebben deze leden het juist dat – zeker als genoemd wetsvoorstel Herziening afstammingsrecht en adoptie van kracht is – op grond van de Vreemdelingencirculaire (1994, hoofdstuk B3) vluchtelingenkinderen in principe ook geadopteerd kunnen worden door één persoon?

Zoals de leden van de PvdA-fractie hiervoor al hebben uiteengezet, is en blijft hun uitgangspunt bij adoptie het belang van het kind en tevens het zogenoemde «subsidiariteitsbeginsel». Hoe staat de regering in dit licht gezien, tegenover adoptie-aanbiedingen op Internet, waarmee onlangs de rechtbank in Rio de Janeiro is begonnen teneinde meer buitenlandse aspirant-adoptiefouders naar Rio te brengen? Op deze wijze willen deze rechters malafide bemiddelaars de pas afsnijden. Welke rol kan het verdrag hierbij spelen?

Met betrekking tot hoofdstuk 1 zijn de leden van de PvdA-fractie het met de regering eens dat het niet juist is om het de zogenoemde «zelfdoeners» geheel onmogelijk te maken om zelf contacten te leggen en te onderhouden met instanties in het land van herkomst van het te adopteren kind. Zij achten het, in tegenstelling tot wat de gezamenlijke vergunninghouders wensen, dan ook juist om artikel 7a te handhaven. Deze leden vinden het juist dat bij de laatste wijziging van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen, die op 31 mei 1995 in werking is getreden, enige waarborgen zijn ingebouwd en er beperkingen zijn aangebracht in het vrije handelen.

Het verdrag laat de staten vrij om met niet-verdragsstaten de huidige regelingen terzake te handhaven. Betekent dit dat in de verdragsstaten de «zelfdoeners» geen enkele ruimte meer hebben, ondanks het gestelde in art. 7a? Hebben deze leden het goed begrepen dat de regering de «zelfdoeners» ook in de niet-verdragsstaten uiteindelijk geen enkele ruimte van handelen wil laten; zij wil immers de verdragsregels ook laten gelden voor de niet-verdragsstaten. De leden van de PvdA-fractie wensen hierop een duidelijk antwoord. Ook vernemen zij graag wat er wettelijk zou moeten worden geregeld teneinde de huidige beperkte ruimte voor «zelfdoeners» in de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen te kunnen voortzetten.

Met betrekking tot hoofdstuk 2 merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op. Met de aanwijzing van het ministerie van Justitie als centrale autoriteit kunnen deze leden instemmen. Deze centrale autoriteit kan een machtiging geven aan een vergunninghoudende organisatie om namens haar in bepaalde gebieden op te treden. Is het zo dat voor ieder land of landsdeel altijd maar één vergunninghoudende instelling mag

optreden? Kan een overzicht worden gegeven in welke landen/landsdelen welke vergunninghoudende organisaties mogen optreden?

In dit kader vragen deze leden of, en zo ja welke, verbeteringen zijn/worden aangebracht naar aanleiding van een klacht van de Nationale ombudsman over de lange gemiddelde duur (tweeënhalf jaar) voordat een beslissing over de zogenoemde beginseltoestemming van het ministerie van Justitie rond is?

Hoe lang duurt het gemiddeld voordat de gehele adoptieprocedure is afgerond?

Ten aanzien van hoofdstuk 3 merken de hier aan het woord zijnde leden het volgende op.

In het verdrag is geen leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders vastgelegd. Ook in het in behandeling zijnde wetsvoorstel Herziening afstammingsrecht en adoptie is deze leeftijdsgrens geschrapt. Waarom is in de wijziging van het Wetsvoorstel opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie de leeftijdsgrens voor aspirant-adoptiefouders en het maximumleeftijdverschil gehandhaafd? Welke argumenten liggen hieraan ten grondslag, terwijl deze leeftijdsgrenzen binnenkort niet meer gelden bij adoptie binnen Nederland en waarom (niet)?

Hetzelfde doet zich voor bij de leeftijdsgrenzen van het kind. Kan ook op dit punt een nadere uitleg worden gegeven? Gelden deze grenzen ook voor adoptie van Nederlandse kinderen? Hoe gaan andere landen om met beide leeftijdsgrenzen?

Bij de voorbereiding van het verdrag is geen eenstemmigheid bereikt over de plaats waar de adoptie moet worden uitgesproken en de «hardheid» van de adoptie, te weten of sprake is van «zwakke» of «sterke» adoptie, dat wil zeggen respectievelijk met behoud van en zonder familierechtelijke betrekkingen.

De regering geeft terecht de voorkeur aan de «sterke» adoptie, omdat aan de familierechtelijke banden op duizenden kilometers afstand toch geen werkelijke inhoud kan worden gegeven.

Getracht wordt om in het geval dat enig land gekozen heeft voor het uitspreken van een «zwakke» adoptie, deze met toestemming in ons land om te zetten in een «sterke» adoptie. De vraag is wat er gebeurt als voor deze omzetting geen toestemming kan worden verkregen. Begrijpen deze leden het goed dat de regering voorstelt om in noodsituaties in het belang van het kind desondanks toch een «sterke» adoptie te laten uitspreken door de rechter? Kan dit nog nader worden toegelicht? Kan deze handelwijze niet tot grote problemen leiden met het land van herkomst, met name met het oog op toekomstige, andere adopties? Is het niet merkwaardig om familierechtelijke betrekkingen te kunnen hebben met vier ouders?

Ten aanzien van hoofdstuk 4 merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op.

Met het in de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen opnemen van de door het verdrag opgelegde verplichtingen met betrekking tot nazorg en vervolgrapportages kunnen deze leden instemmen.

Deze leden vernemen graag op basis van welke criteria en op welke wijze een adoptie-organisatie een vergunning krijgt. Verder willen zij weten of en waar bijvoorbeeld de klachtenregeling (wettelijk) is vastgelegd. Deze leden doelen hierbij op klachten over de bejegening etc. Daarnaast bestaat, zo veronderstellen deze leden, de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen bepaalde beslissingen. Kan de regering een en ander precies uiteenzetten?

Bovendien vernemen zij graag hoeveel klachten de afgelopen jaren zijn ingediend, en welke aspecten hierbij aan de orde waren.

Deze leden vinden het juist dat in artikel 16a wordt voorgesteld om slechts voor een beperkte tijdsduur een vergunning te verlenen. Kan worden aangegeven op basis van welke criteria een vergunning c.q. verlenging daarvan wordt verleend? Zijn dat dezelfde criteria die gelden voor het intrekken van een vergunning? Hoe wordt gedacht over het idee om de vergunninghoudende organisatie te scheiden van de organisatie van adoptiefouders?

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de regering dat het stellen van een concrete eis ten aanzien van het jaarlijkse aantal bemiddelingen niet juist is. Op welk aantal is echter de ondergrens bepaald, zodat niet meer kan worden gesproken van reële toekomstmogelijkheden?

Deze leden vernemen graag hoe het staat met het overleg met de vergunninghoudende instellingen over normering van de bedragen voor bepaalde vormen van dienstverlening, waaronder het onderzoek ex artikel 7a van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen.

De leden van de PvdA-fractie achten het juist dat nauwlettend toezicht wordt gehouden op de vergunninghoudende instellingen. Derhalve kunnen zij, zoals bovenvermeld, instemmen met het voorstel om de vergunning voor een beperkte tijdsduur te verlenen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (24 812 (R 1578)). Deze leden ondersteunen het standpunt van de regering dat een in het buitenland uitgesproken «sterke» adoptie volledig gelijkgesteld wordt met een adoptie die is uitgesproken door een Nederlandse, een Nederlands-Antilliaanse of een Arubaanse rechter. Het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit van de adoptiefmoeder of -vader is hiervan een automatisch gevolg. De Nederlandse nationaliteit wordt verkregen op het tijdstip waarop de buitenlandse gerechtelijke uitspraak in kracht van gewijsde gaat. Dit kan, afhankelijk van de nationaliteitswet van het land van herkomst, het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit tot gevolg hebben.

Nieuw is het vervallen van de tot nog toe gebruikelijke indiening van een nieuw verzoek tot adoptie bij de Nederlandse rechter één jaar na de adoptie-uitspraak in het land van herkomst, teneinde de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. Deze leden staan hier niet negatief tegenover. Het tussenjaar is een vacuüm, waarin de rechten van het kind beperkt zijn. Het voorstel van de regering betekent een volledige bescherming vanaf het uitspreken van de adoptie van het kind in het land van herkomst.

Aangezien deze verandering ook van toepassing is bij adoptie in de Nederlandse Antillen en Aruba vragen deze leden zich af of hierbij nog sprake zou kunnen zijn van een risico, zoals dat zich voordeed bij erkenning van kinderen.

Als de omzetting van een «zwakke» adoptie in een «sterke» adoptie rechtsgeldig plaatsvindt dan zijn deze leden van mening dat tegelijkertijd de Nederlandse nationaliteit dient te worden verkregen.

Bij adoptie van buitenlandse pleegkinderen staat het belang van het kind voorop. Dat uitgangspunt hebben de leden van de CDA-fractie steeds gekozen en onderschreven. Uit het voorliggende verdrag blijkt duidelijk dat eerst de afweging gemaakt wordt of een kind in eigen land kan worden opgevangen.

Hoewel de procedures zorgvuldig zijn beschreven, roepen deze bij de hier aan het woord zijnde leden toch nog een aantal vragen op.

Het geven van de voorkeur aan een gezin voor een kind, betekent dat voor een kind zoveel mogelijk eerst naar een vader en moeder moet

worden gezocht en dat andere vormen slechts denkbaar zijn als het land van herkomst die wil accepteren. Kan de regering toelichten hoe zij daarover denkt?

Het is deze leden niet geheel duidelijk of de vorm «zelfdoeners» mag blijven bestaan en of deze alleen nog maar betrekking kan of mag hebben op landen die het verdrag niet hebben ondertekend (artikel 22 van het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie). De leden van de CDA-fractie zien daar graag een nadere toelichting op en ook op de positie van Nederlanders, die in het buitenland wonen en in dat land een kind willen adopteren. Is dan tussenkomst van een vergunninghouder in Nederland mogelijk en/of noodzakelijk?

Artikel 27 van het Verdrag regelt de «zwakke» en «sterke» adoptie van kinderen. De positie van het kind bij een «zwakke» adoptie kan door een kind als problematisch worden ervaren. De leden van de CDA-fractie zijn blij met de toelichting dat de vergunninghouder bij de regeling van adoptie al afspraken maakt over omzetting van een «zwakke» in «sterke» adoptie. Zou de regering die procedure ook willen voorzien van een tijdslimiet?

Acht de regering het denkbaar dat inwoners van Nederland met een verblijfsvergunning kinderen in het land van herkomst adopteren en naar Nederland overbrengen?

Bij de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (24 812 (R 1578)) hebben de leden van de CDA-fractie de volgende vraag. Als het kind geadopteerd wordt na het achttiende jaar – wat mogelijk is blijkens artikel 3, in relatie tot artikel 18 van het wetsvoorstel 24 810 (R 1577) – is dan de verkrijging van het Nederlanderschap op dezelfde wijze geregeld?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van de onderhavige wetsvoorstellen.

Met betrekking tot het wetsvoorstel 24 810 (R 1577) hebben deze leden de volgende vragen. Zoals vastgelegd in de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen wordt in Nederland reeds lange tijd een beleid gevoerd dat in overeenstemming is met het verdrag. Wat is de handelwijze inzake interlandelijke adoptie waar het landen van herkomst betreft die geen partij zijn, zoals bijvoorbeeld Taiwan? Kan in die landen het uitgangspunt dat het belang van het kind voorop staat en dat alle voor adoptie noodzakelijke zorgvuldigheid wordt betracht voldoende worden beoordeeld? Zijn er landen waarvan Nederland om die reden de uitspraak tot adoptie niet erkent?

Gesteld wordt dat indien tussenkomst bij interlandelijke adoptie plaatsvindt, deze dient te geschieden door bemiddelende instellingen die daartoe gekwalificeerd zijn. Het «zelfdoen» in de betekenis die daaraan wordt toegekend, dat wil zeggen buiten de erkende bemiddelingskanalen om in het buitenland een kind ter adoptie aannemen, is in de betrekkingen die partij zijn bij het verdrag niet langer toegestaan. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of dit wel is toegestaan in landen die geen partij zijn bij het verdrag en zo ja, of deze adoptie in Nederland dan wel wordt erkend.

Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie of het juist is dat het betreffende verdrag impliciet bepaalt dat adoptie slechts plaats kan vinden door echtgenoten (man en vrouw) of door één persoon (gehuwd

of ongehuwd) en of het juist is dat de mogelijkheid dat ongehuwd samenlevenden of homoseksuelen of lesbische personen die als partners samenleven slechts kunnen adopteren indien staten die partij zijn bij het verdrag hier uitspraak over hebben gedaan. Is het juist dat andere staten een dergelijke adoptie niet behoeven te erkennen?

In de toelichting op artikel 26 wordt nader ingegaan op de juridische gevolgen van de «zwakke» adoptie. Deze vorm van adoptie leidt ertoe dat de buitenlandse geboorteakte niet wordt ingeschreven in de registers van de Burgerlijke Stand van de gemeente 's-Gravenhage, doch wel in de gemeentelijke basisadministratie. Ook verkrijgt het betrokken kind niet het Nederlanderschap. Voor het overige wordt de «zwakke» adoptie wel erkend. Zijn er nog andere juridische verschillen tussen «zwakke» en «sterke» adoptie, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Naar aanleiding van de behandeling van de wijziging van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen en van de Pleegkinderenwet (23 137) is in 1994 uitvoerig gesproken over de zogenoemde «zelfdoeners».

Indien het voor een vergunninghouder niet mogelijk is de contacten van «zelfdoeners» adequaat te controleren en dit leidt tot een onvolledige rapportage, ligt de verantwoordelijkheid voor een beslissing om het gezinsrapport door te sturen bij de minister. De leden van de VVD-fractie zouden graag een overzicht hebben van het aantal «zelfdoeners» in de periode sinds de inwerkingtreding van het wetsvoorstel 23 137 en nu. Het gaat hier zowel om gevallen waarin de vergunninghouders wel hebben kunnen vaststellen of aan alle voorwaarden, zoals in het verdrag bepaald, is voldaan, als om die gevallen waarin de vergunninghouders onvolledig hebben gerapporteerd en de beslissing derhalve bij de minister lag. In hoeveel gevallen heeft de minister negatief, dan wel positief beslist?

Bij de behandeling van wetsvoorstel 23 137 is toegezegd dat bij de behandeling van de ratificatie van dit verdrag gerapporteerd zou worden over het overleg met de vergunninghouders inzake delegatiebesluiten en de invulling daarvan. De leden van de VVD-fractie zouden deze rapportage gaarne terugvinden in de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en van het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie. Het verdrag heeft tot doel de zorgvuldigheid in procedures te waarborgen. Het verdrag geeft tevens een heldere bevoegdheidsverdeling tussen de landen van herkomst en de landen van opvang. Deze leden vinden het van belang dat Nederland op korte termijn dit verdrag ratificeert. Aangezien het beleid dat in Nederland wordt gevoerd op het gebied van interlandelijke adoptie in overeenstemming is met het verdrag zal dit in de ogen van de leden van de fractie van D66 geen probleem behoeven te zijn. Deze leden juichen het onderhavige wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan de bepalingen van het verdrag dan ook toe.

Uitgangspunt moet zijn dat het belang en de rechten van het kind voorop staan. In de meeste gevallen worden de oude familiebanden verbroken en worden nieuwe familiebanden aangegaan. Deze kinderen komen vanuit een heel andere cultuur naar Nederland en hebben vaak traumatische ervaringen achter de rug. Dat vraagt om zeer zorgvuldige procedures in het land van herkomst en in het land van ontvangst. Een groot deel van de geadopteerde kinderen in Nederland zoekt na verloop van tijd professionele hulp in verband met identiteitsproblemen. Een kritische houding is daarom in de ogen van de leden van de fractie van D66 nodig, met name ten aanzien van de vraag of in het land van

herkomst niet een betere opvangvoorziening mogelijk is. Deze leden vinden het subsidiariteitsbeginsel in artikel 4, onder b, van het verdrag dan ook van groot belang.

De leden van de D66-fractie vinden het van belang dat in de landen die partij zijn bij het verdrag een centrale autoriteit in het leven wordt geroepen. Hierdoor wordt het mogelijk vaste structuren aan te brengen voor de bemiddeling. Voor de gang van zaken in hun land kunnen de centrale autoriteiten ter verantwoording worden geroepen tijdens periodieke bijeenkomsten over het functioneren van het verdrag. Dit schept belangrijke waarborgen voor een zorgvuldige procedure.

Het «zelf doen» in de betekenis die daaraan in Nederland wordt toegekend is in het verdrag niet langer toegestaan. Het verdrag laat echter staten die partij worden bij het verdrag de vrijheid om in betrekkingen met niet-verdragsstaten, bestaande regelingen te handhaven. De regering ziet geen aanleiding om artikel 7a van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen te schrappen. De leden van de fractie van D66 hebben hierover een aantal vragen. Op bladzijde 1 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 24 811 geeft de regering aan dat de naar aanleiding van het verdrag gewijzigde bepalingen in de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen mede van toepassing zijn in geval van adoptie van kinderen afkomstig uit niet-verdragsstaten. Hoe verhoudt zich deze zienswijze tot artikel 17g van het wetsvoorstel? De systematiek van het verdrag is zodanig dat adoptie alleen plaatsvindt door tussenkomst van overheid en bevoegde particuliere instellingen in zowel het land van herkomst als het land van ontvangst. Hoe verhoudt het toelaten van «zelfdoeners» in internationale adopties zich tot de doelstellingen van het verdrag, geformuleerd in artikel 1, onder a en b? Loopt men niet het risico dat er binnen deze categorie adopties contacten worden gelegd met of over een bepaald kind, voordat de centrale autoriteit zich er in voldoende mate van heeft kunnen vergewissen of het belang van het kind wel is gediend met adoptie?

Kan de regering aangeven of naast de Verenigde Staten ook andere verdragsstaten het voorbehoud van artikel 22, tweede lid, van het verdrag hebben gemaakt?

Het verdrag heeft betrekking op adopties door echtgenoten of één persoon (artikel 2 van het verdrag). De Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen laat slechts adopties door echtgenoten toe (artikel 1). De huidige voorwaarden voor opnemng van een buitenlands kind ter adoptie worden blijkens bladzijde 2 van de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 24 811 gehandhaafd, in verband met de omstandigheid dat veel staten van herkomst eisen dat voor adoptie in aanmerking komende kinderen worden geplaatst bij personen die met elkaar zijn gehuwd. De leden van de fractie van D66 vragen de regering hoe het bovenstaande is te rijmen met de ruimere bepaling van artikel 2 van het verdrag. Nederland moet immers wel de adopties die aan de omschrijving van artikel 2 van het verdrag voldoen erkennen. Valt aan het verdrag geen indicatie te ontleen voor het antwoord op de vraag welke adoptievormen internationaal algemeen worden aanvaard? Hoeveel landen kennen wel adoptie door één persoon? In dit verband vragen de leden van de fractie van D66 ook naar de stand van zaken met betrekking tot de motie over interlandelijke adoptie (TK 22 700 nr. 19). Kan de regering aangeven in hoeverre donorlanden bereid zijn om alleenstaande personen en twee personen van hetzelfde geslacht voor adoptie in aanmerking te laten komen? Is er al meer duidelijkheid of de blokkade in de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen weggenomen kan worden?

Voorts wensen de leden van de fractie van D66 te vernemen of invoering van het wetsvoorstel en verdrag invloed heeft op de kosten van interlandelijke adoptie. Nu reeds is adoptie een dure aangelegenheid. Hoe reageert de regering op de suggestie van de organisatie Wereldkinderen om adoptiekosten te subsidiëren?

De leden van de fractie van de RPF hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel strekkend tot goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (24 810 (R 1577)).

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel stellen deze leden de volgende vragen.

Hoeveel landen zijn inmiddels partij bij het verdrag? Zijn er landen van herkomst van betekenis (dat wil zeggen: dat veel kinderen uit die landen door opvanglanden worden geadopteerd), die hebben geweigerd tot het verdrag toe te treden?

Ten aanzien van de verhouding tussen het verdrag en het Nederlandse recht, maken de leden van de RPF-fractie uit verschillende passages op dat in beginsel het Nederlandse recht door het verdrag ongemoeid wordt gelaten (zie bijvoorbeeld blz. 6 van de memorie van toelichting). Moet dit nu zo worden begrepen dat het er vooral om gaat, ter bescherming van de belangen van het kind, procedures op elkaar af te stemmen?

In het bijzonder stellen zij de vraag in hoeverre uit bijvoorbeeld artikel 9 zou moeten worden afgeleid dat verdragsluitende partijen overeenkomen de interlandelijke adoptie als verschijnsel te stimuleren. Zo ja, moet dit als een taak van overheden worden gezien?

In het verlengde hiervan stellen deze leden de vraag of bekend is of, en in hoeverre, op dit moment misbruik wordt gemaakt van het instrument van adoptie om andere oogmerken (kinderhandel, prostitutie, immigratie) te verhullen.

De leden van de fractie van de RPF noteren met instemming dat het verdrag uitgaat van het «subsidiariteitsprincipe»: opvang in het land van herkomst heeft in beginsel de eerste voorkeur. Deze leden vragen naar de waarde van dit beginsel in de praktijk. In hoeverre wordt aan dit beginsel daadwerkelijk handen en voeten gegeven? In veel gevallen is het wellicht zo dat op zijn minst (de ouders uit) de landen van opvang ervan uitgaan dat opvang in andere landen, in de meeste gevallen in het rijke westen, altijd beter zal zijn dan in de landen van herkomst. In hoeverre is verweer mogelijk tegen deze redenering, die wellicht in bepaalde gevallen te eenvoudig is? Zijn er voorwaarden overeengekomen teneinde te toetsen of opvang elders dan in het land van herkomst inderdaad de voorkeur heeft?

Hoewel de bewaking van dit beginsel kennelijk een eerste verantwoordelijkheid is van het land van herkomst, staat het land van opvang daar niet helemaal buiten. Op welke wijze heeft Nederland zich in de afgelopen jaren, juist op dit specifieke punt, van zijn verantwoordelijkheid gekwetend?

In Nederland blijkt er geen regel te zijn die erin voorziet dat, als de toestemming tot adoptie door de oorspronkelijke ouders niet in een verklaring wordt overlegd, doch wordt vervangen door een geschrift dat is opgesteld door het land van herkomst waarin staat dat toestemming is gegeven, door Nederland van adoptie wordt afgezien. De leden van de fractie van de RPF vragen of deze praktijk voldoet, omdat het leggen van contacten met de oorspronkelijke ouders in beginsel natuurlijk heel wezenlijk is, bijvoorbeeld om misbruik te voorkomen.

Naar aanleiding van de bepaling dat adoptie niet alleen mogelijk is door een echtpaar, maar evenzeer door één persoon, vragen deze leden in hoeverre het in andere landen gebruikelijk is dat eenpersoonsadoptie plaats vindt. Vinden ook met regelmaat interlandelijke eenpersoonsadopties plaats?

Naar aanleiding van het toepassingsbereik, dat zich ook uitstrekt tot «zwakke» adoptie, vragen de leden van de RPF-fractie om nadere informatie over de «zwakke» adoptie. Bestaat niet het gevaar dat het instituut van pleegkinderen, zoals we dat in Nederland kennen, ook onder «zwakke» adoptie wordt verstaan? Volgens de toelichting is het beleid er in beginsel op gericht om, eenmaal in Nederland, «zwakke» adopties om te zetten in «sterke» adopties. Is dit niet een vreemde procedure, die conflicten in de hand kan werken met de landen van herkomst?

De leden van de fractie van de RPF neigen tot de conclusie dat de praktijk van de «zelfdoeners» ingevolge het bepaalde in artikel 22 van het verdrag goeddeels onmogelijk wordt. Is deze conclusie juist? Is een en ander dan wel in overeenstemming met de laatste parlementaire behandeling van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen, waarin is gebleken dat men deze praktijk wel in goede banen wenste te leiden, maar niet wenste te verbieden?

De leden van de fractie van de RPF hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot uitvoering van het verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie en, in verband daarmee, wijziging van de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen en enige andere wetten (24 811).

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel stellen deze leden enkele vragen.

In de memorie van toelichting wordt een uiteenzetting gegeven van de verhouding tussen de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen (straks: Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie) en het verdrag. Hoewel de uiteenzetting op zichzelf helder is, geeft deze echter geen duidelijkheid omtrent de vraag waarom de uitvoering van het verdrag niet in zijn geheel binnen de kaders van de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie kan worden gebracht. Volgens het voorstel zal het na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zo zijn dat twee wetten van toepassing zijn bij buitenlandse adoptie, terwijl een verregaande integratie op zichzelf heel wel mogelijk zou kunnen zijn. Zij vragen de regering daarom om de mogelijkheden tot integratie nog eens kritisch te bezien.

Een tweede vraag betreft de gebruikte terminologie in het wetsvoorstel. In het voorstel wordt consequent gesproken over de centrale autoriteit. De centrale autoriteit is overeenkomstig artikel 2 de minister van Justitie. Deze leden menen dat het aanbeveling verdient in de verdere bepalingen van de wet «centrale autoriteit» te vervangen door «minister van Justitie», omdat dit de duidelijkheid vergroot. Het is bijvoorbeeld ook minder logisch om een bepaling op te nemen als: «De centrale autoriteit is belast met de ... taken van de centrale autoriteit, ...» (zie artikel 2, tweede lid).

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie en de daarmee samenhangende uitvoeringswetten.

Het verheugt deze leden, dat het verdrag de belangen van kinderen benadrukt en deze nadrukkelijk koppelt aan een aanwezigheid van een vast gezinsverband. Deze leden betreuren het, dat geen bepalingen in het verdrag zijn opgenomen waarin wordt uitgesproken dat interlandelijke adoptie alleen door gehuwde paren kan plaatsvinden en dat adoptie door

niet-gehuwde partners en partners van hetzelfde geslacht niet tot de mogelijkheden behoort. Het verdrag had daardoor volgens deze leden aan betekenis kunnen winnen. Deze leden vragen naar de opvatting die van Nederlandse zijde bij de onderhandelingen over het verdrag naar voren is gebracht. Hebben andere verdragspartijen wel voor de opnemings van een dergelijke meer precieze verdragsbepaling gepleit?

De Nederlandse wetgeving bevat reeds in grote lijnen dezelfde waarborgen ten aanzien van interlandelijke adoptie als welke in het verdrag zijn opgenomen, zo begrijpen de leden van de GPV-fractie. Op een enkel punt stellen zij vragen over de wijze waarop het verdrag is uitgewerkt in de uitvoeringswetgeving.

De leden van de GPV-fractie aarzelen als het gaat om het handhaven van artikel 7a in de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie. De belangen van het kind en het tegengaan van ontvoering, verkoop van of handel in kinderen worden weliswaar door de verdere wettelijke beperking van het «zelf doen» beter gewaarborgd, maar deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat nu reeds een principiële keuze wordt gemaakt om het «zelf doen» geheel uit te sluiten. Sluit dit ook niet beter aan bij de systematiek van het verdrag, waarin alleen nog centrale autoriteiten en vergunninghoudende organisaties zich bezig houden met het uitvoeren van adoptieprocedures?

De leden van de GPV-fractie merken op dat mogelijke adoptie door alleenstaanden van buitenlandse pleegkinderen, die op grond van de Vreemdelingencirculaire anders dan met het oogmerk van adoptie in Nederland zijn toegelaten, hun ongewenst voorkomt. Nu de Vreemdelingencirculaire deze mogelijkheid blijkbaar niet uitsluit, vragen deze leden de circulaire zodanig aan te passen dat deze kinderen niet alleen in beginsel maar per definitie alleen bij echtparen kunnen worden geplaatst. Deze leden vragen voorts een nadere uiteenzetting te geven over het aantal kinderen dat via deze weg alsnog wordt geadopteerd door Nederlandse echtparen. Zijn ook gevallen bekend waarin adoptie door een alleenstaande heeft plaatsgevonden? Zo ja, op grond van welke criteria werd een dergelijke adoptie toegestaan?

De leden van de GPV-fractie vragen of het land van herkomst het in stand houden van een «zwakke» adoptie kan eisen van de staat van opvang. Zal het land van herkomst over het algemeen bereid zijn de voor de omzetting van de adoptie vereiste toestemmingen te geven? Kan nader worden uiteengezet hoe de omzettingsprocedure in Nederland zal verlopen, welke voorwaarden moeten worden vervuld, welke toetsingen noodzakelijk blijven en welke termijn daarmee zal zijn gemoeid?

De leden van de GPV-fractie vragen waarom het verzoek tot verlenging van de geldigheidsduur van een beginseltoestemming twaalf weken voor het verstrijken van de geldigheidsduur ervan moet worden ingediend. Wat is daarvan de achtergrond? Kan niet worden volstaan met een kortere periode van bijvoorbeeld acht weken?

De leden van de GPV-fractie vragen waarom de vergunning van een vergunninghouder telkens met vijf jaar kan worden verlengd. Biedt een dergelijke termijn voldoende waarborgen voor een zorgvuldige en frequente toetsing van het gehele functioneren van de vergunninghouder?

De leden van de GPV-fractie vragen of aspirant-adoptiefouders of vergunninghouders invloed kunnen uitoefenen op de plaats waar de adoptie wordt uitgesproken. Wanneer de adoptie-uitspraak in het land van

herkomst wordt gedaan volgt daaruit immers automatisch, dat de Nederlandse nationaliteit wordt verkregen op het moment van adoptie. Een afzonderlijke procedure in Nederland, wanneer daar de adoptieuitspraak wordt gedaan, kan dan worden vermeden. Is het mogelijk dat aspirant-adoptiefouders op dit punt strategisch gedrag gaan vertonen om een tweede adoptieprocedure in Nederland te vermijden?

II. ARTIKELEN

De leden van de D66-fractie stellen de volgende vragen over wetsvoorstel 24 811.

Artikel 2

Artikel 2, tweede lid, geeft aan dat een aantal taken aan andere overheidsinstanties of aan vergunninghoudende instellingen is opgedragen. Is over de delegatie van taken overleg gepleegd met de vergunninghouders en kunnen zij met de taakverdeling instemmen?

Artikel 4

Voor welke periode wordt de machtiging, om in een andere staat die partij is bij het verdrag op te treden, verleend?

Artikel 6

Waarom is in artikel 6 niet uitdrukkelijk verwezen naar artikel 5, vijfde, zesde en zevende lid van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen?

Artikel 14 onderdelen A tot en met E

De terminologie van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen wordt aangepast aan de verdragsterminologie. In de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen wordt ervan uitgegaan dat het kind op het tijdstip van zijn opnemings nog moet worden geadopteerd bij uitspraak van de Nederlandse rechter. Onder het verdrag zal dit niet meer in alle gevallen zo zijn. Het is dan mogelijk dat het kind nog voor de opnemings in Nederland door een andere verdragssluitende staat is geadopteerd, welke adoptie op grond van het verdrag in Nederland moet worden erkend. Betekent dit dat het verdrag in deze gevallen tot een wijziging van de adoptieprocedure leidt, in die zin dat er geen uitspraak van de Nederlandse rechter meer volgt? Is het in dit verband niet nodig om de artikelen over adoptie in het Burgerlijk Wetboek (artikel 227 van Boek 1 en volgende) aan te passen?

Artikel 16a

Waarom heeft de regering bij het verlenen van een vergunning gekozen voor een periode van drie jaar?

Hoe is de controle op de vergunninghouders geregeld? Wordt ook gecontroleerd op de kostenontwikkeling bij vergunninghouders?

Artikel 17a

Wat is de rol van de vergunninghouders wanneer zich een situatie als genoemd in artikel 21 van het verdrag voordoet?

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,
Van Hezik