

Vergaderjaar 1995–1996

**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**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. Algemeen**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan de bepalingen 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). Het vergezelt het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van dat verdrag. In de memorie van toelichting op laatstgenoemd wetsvoorstel is erop gewezen dat het sinds een aantal jaren in Nederland gevoerde beleid op het gebied van interlandelijke adoptie in overeenstemming is met het verdrag. Dat beleid heeft zijn neerslag gevonden in de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen (Wet van 8 december 1988, Stb. 566, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 30 maart 1995, Stb. 274). De goedkeuring van het verdrag maakt het noodzakelijk om voor Nederland een centrale autoriteit aan te wijzen en, voor zover het verdrag voorziet in de mogelijkheid van opdracht van taken van deze centrale autoriteit aan andere instanties of instellingen, aan te geven of van die mogelijkheid gebruik is gemaakt en zo ja, welke autoriteiten of instellingen met bepaalde taken zijn belast.

Aangezien rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat kinderen die hun gewone verblijfplaats in Nederland hebben in een andere staat die partij is bij het verdrag worden geadopteerd, is in het wetsvoorstel ook een titel opgenomen waarin voor dat geval uitvoering wordt gegeven aan de verdragsbepalingen.

De goedkeuring van het verdrag is voorts aanleiding om de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen op enkele punten bij te stellen en aan te vullen. De gewijzigde bepalingen zullen, als onderdeel van die wet, mede van toepassing zijn in geval van adoptie van kinderen afkomstig uit niet-verdragsstaten.

In dit verband zij verwezen naar de brief van 14 december 1995, nr. 1215<sup>1</sup>, waarin de vergunninghouders hebben verzocht om schrapping van de bij wet van 30 maart 1995 ingevoerde voorziening van artikel 7a. Deze wetswijziging is op 31 mei 1995 in werking getreden. Schrapping van het genoemde artikel zou erop neerkomen dat het «zelf doen», dat wil zeggen het door adoptanten zelf leggen en onderhouden van contacten met instanties of personen in het land van herkomst van het te adopteren kind, geheel onmogelijk wordt. Naar aanleiding van dat voorstel merk ik het volgende op. Het verdrag sluit het «zelf doen» in de zoëven gegeven

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

betekenis in de betrekkingen tussen Nederland en de andere verdragsstaten uit. De procedurevoorschriften van het verdrag brengen mee dat in die gevallen de contacten die leiden tot de beslissing over de wenselijkheid van de plaatsing van het kind bij de aspirant-adoptiefouders, worden onderhouden tussen instellingen of personen die daartoe in de beide betrokken verdragsstaten de bevoegdheid hebben. Het verdrag laat staten die daarbij partij worden echter de vrijheid om in de betrekkingen met niet-verdragsstaten, bestaande regelingen te handhaven.

De recente wijziging in de Nederlandse wet, die tot stand is gekomen na een zeer uitvoerige gedachtenwisseling met het parlement, legt aan het «zelf doen» aanzienlijk grotere beperkingen op dan tevoren het geval was. Tijdens de parlementaire behandeling van die wijziging is op geen enkele wijze te kennen gegeven dat het de bedoeling zou zijn artikel 7a bij de invoering van het verdrag weer te schrappen. Ik acht het prematuur om over de werking van artikel 7a thans een oordeel uit te brengen. Ook zie ik in de voorgenomen bekrachtiging van het verdrag geen aanleiding om voor het «zelf doen» geheel geen ruimte meer te laten. Artikel 7a bevat een belangrijke extra waarborg voor een adequate gang van zaken, ook als de vergunninghouder geen volledige bemiddeling verleent. Naarmate het verdrag door meer staten van herkomst zal worden bekrachtigd – en de perspectieven in dit opzicht zijn bepaald gunstig te noemen – zal het «zelf doen» nog verder in betekenis afnemen dan thans reeds het geval is. Ik verwacht dan ook dat er in een niet al te verre toekomst een moment zal komen waarop artikel 7a zijn bestaansgrond verliest. Ik zie echter geen reden om daarop vooruit te lopen.

De verhouding tussen het verdrag en de huidige Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen kan in het kort als volgt worden beschreven:

1. Zowel het verdrag als de wet zal van toepassing zijn op adopties van kinderen die hun gewone verblijfplaats hebben in een staat die partij is bij het verdrag, door adoptanten die hun gewone verblijfplaats in Nederland hebben. De bestaande wettelijke regeling is een passend instrument voor de uitvoering van het verdrag in deze gevallen.

2. Het verdrag (artikel 2) heeft betrekking op adopties door echtgenoten of een persoon. De wet (artikel 1) laat slechts adopties door echtgenoten toe. Het verdrag laat het interne adoptierecht van de staten die erbij partij worden ongemoeid. Artikel 2 van het verdrag verplicht dus niet tot een verruiming van de mogelijkheden tot interlandelijke adoptie in Nederland. Zoals in de recent verschenen notitie «Leefvormen in het familierecht» (kamerstukken II, 1995/96, 22 700, nr. 5) is uiteengezet, ligt het in het voornemen om de adoptievoorwaarden van het Burgerlijk Wetboek te verruimen, doch om de huidige voorwaarden voor opnemning van een buitenlands kind ter adoptie te handhaven, zulks 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 gehuwd zijn.

In dit verband merkt het College van advies voor de justitiële kinderscherming op dat verruiming van de adoptievoorwaarden in het Burgerlijk Wetboek ertoe zou kunnen leiden dat buitenlandse pleegkinderen die op grond van de Vreemdelingencirculaire (1994, hoofdstuk B3), anders dan met het oogmerk van adoptie in Nederland zijn toegelaten, vervolgens niettemin naar Nederlands recht worden geadopteerd door personen die op grond van de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen niet zouden kunnen adopteren. Ik merk naar aanleiding hiervan op dat de in de Vreemdelingencirculaire neergelegde criteria voor toelating van pleegkinderen, buiten het geval van adoptie, zeer stringent zijn. In het genoemde hoofdstuk B3 is bepaald dat in beginsel alleen echtparen deze pleegkinderen kunnen opnemen. Dit leidt ertoe dat de situatie die het college schetst (adoptie nadien door een alleenstaande) zich niet of nauwelijks zal voordoen. Het komt dan ook onjuist voor om, zoals het College doet, hier van strijd met het gelijkheidsbeginsel te spreken. De betreffende regeling

ziet op toelating anders dan met het oog op adoptie. De vraag, of in zulk een geval bij uitzondering een adoptie tot stand komt, hangt mede af van de toestemming daartoe van de oorspronkelijke ouders of verzorgers. Rapportage door de Raad voor de kindbescherming in de voogdij-procedure is in dergelijke gevallen zeker aan te bevelen. De belangrijkste beslissing, namelijk die over de toelating, ligt echter bij de minister van Justitie.

3. Het verdrag voorziet in hoofdstuk III in een stelsel van vergunninghoudende instellingen en in de machtiging van deze instellingen om in de andere staten die partij zijn bij het verdrag activiteiten uit te oefenen. De bestaande Nederlandse regelgeving voldoet aan de criteria van het verdrag.

4. Het verdrag stelt in hoofdstuk II basisvereisten waaraan aspirant-adoptiefouders moeten voldoen en beschrijft in hoofdstuk IV de verplichtingen van de instanties van de staat van opvang. De wet is hiermee in overeenstemming. Zij regelt de beginseltoestemming, voor de verlening waarvan de minister van Justitie verantwoordelijk is, alsmede de bemiddelende taak van de vergunninghouder. Voorgesteld wordt in de wet een nadere beschrijving van de hoofdelementen van de taak van de vergunninghouder op te nemen.

5. Het verdrag regelt in de artikelen 17 en 19 nauwkeurig de definitieve besluitvorming in de twee betrokken staten over de totstandkoming van de adoptie. In het wetsvoorstel wordt, voor de verhouding tussen Nederland en staten van herkomst die partij zijn bij het verdrag, aan de desbetreffende verdragsvoorschriften een nadere uitwerking gegeven. Zie de artikelen 7, 8 en 9.

6. Het verdrag legt aan de autoriteiten van de staten die erbij partij zijn verplichtingen op met betrekking tot de nazorg en de vervolgrapportages. Zie de artikelen 9, onder d, 20, 30 en 31 van het verdrag. Ook op deze punten wordt aanvulling van de wet voorgesteld.

7. Anders dan de wet, brengt het verdrag (artikel 23) mee dat de adoptie die met inachtneming van de verdragsvoorschriften in een verdragsluitende staat is uitgesproken, in Nederland wordt erkend. In verband daarmee zijn in het wetsvoorstel enige voorzieningen getroffen met betrekking tot de omzetting van een in een andere verdragsluitende staat uitgesproken «zwakke» adoptie in een adoptie naar Nederlands recht.

## **II. ARTIKELEN**

### **HOOFDSTUK 1 – ALGEMENE BEPALINGEN**

Het verdrag gebruikt op vele plaatsen de term «centrale autoriteit». Artikel 22 geeft echter aan dat de taken van die centrale autoriteit, voor zover de wet van de betrokken staat dit toelaat, kunnen worden uitgevoerd door overheidsinstanties of door vergunninghoudende instellingen. Tegenover de instanties van andere verdragsstaten dient duidelijkheid te worden geschapen over de vraag of bepaalde taken in Nederland door de centrale autoriteit zelf dan wel door andere autoriteiten of instellingen kunnen worden uitgevoerd. Daar waar in het wetsvoorstel sprake is van de centrale autoriteit van de staat van herkomst, is in voorkomend geval eveneens bedoeld de overheidsinstantie of de vergunninghoudende instelling waaraan de betreffende taak van de centrale autoriteit op grond van de wet van die staat is gedelegeerd.

## HOOFDSTUK 2 – TAAK EN BEVOEGDHEDEN VAN DE CENTRALE AUTORITEIT EN DE VERGUNNINGHOUDENDE INSTELLINGEN

### *Artikelen 2 en 3*

Artikel 2, tweede lid geeft aan dat een aantal taken aan andere overheidsinstanties of aan vergunninghoudende instellingen is opgedragen. Voor een deel kan dit worden afgeleid uit de bestaande Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (die voortaan Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie zal heten). Het onderhavige wetsvoorstel verduidelijkt het een en ander. Voor zover niet is voorzien in de opdracht van taken, is de centrale autoriteit zelf daarmee belast.

Niet uitgesloten is, dat de centrale autoriteit zelf in rechte zal willen optreden ten einde de teruggeleiding te bevorderen van een met veronachtzaming van het verdrag naar Nederland overgebracht kind. In verband daarmee is – naar het voorbeeld van de wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van het op 20 mei 1980 te Luxemburg tot stand gekomen Europese Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen, uitvoering van het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen alsmede algemene bepalingen met betrekking tot verzoeken tot teruggeleiding van ontvoerde kinderen over de Nederlandse grens en de uitvoering daarvan (Stb. 202) – in artikel 3 in die mogelijkheid voorzien.

De taken, genoemd in artikel 9, onder a, b, c wat de nazorg betreft, en e, van het verdrag worden bij de huidige regelgeving vervuld door de vergunninghouders. Bij de uitvoering van het verdrag wordt dezelfde benadering gekozen. De voorlichting wordt, op grond van de wet, onder toezicht van de minister van Justitie verstrekt door het daartoe in het leven geroepen Bureau Voorlichting Interlandelijke Adoptie, zulks onder toezicht van de Minister van Justitie. Uit het voorgaande volgt dat voor de centrale autoriteit zelf, van de taken van artikel 9 overblijft de uitwisseling van evaluatierapporten.

De bepalingen van artikel 3, tweede en derde lid, zijn eveneens overgenomen uit de zoëven genoemde wet tot uitvoering van de kinderontvoeringsverdragen.

### *Artikel 4*

Het stelsel van vergunninghouders, zoals dat door de bestaande Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen is voorzien, voldoet aan de in hoofdstuk III van het verdrag gegeven criteria voor de verlening van vergunningen. Op grond van artikel 12 van het verdrag dient aan de vergunninghoudende instelling machtiging te worden verleend om in een andere staat die partij is bij het verdrag, op te treden. Het komt passend voor om de verlening van deze machtigingen aan de Nederlandse centrale autoriteit op te dragen. De centrale autoriteit zal zich daarbij ervan vergewissen dat de andere staat eenzelfde machtiging verleent en dat, indien in de betrokken streek of het betrokken gebiedsdeel een of meer andere Nederlandse vergunninghouders werkzaam zijn, daarmee niet reeds een voldoende vertegenwoordiging van Nederlandse vergunninghouders in dat gebied is bereikt. Tegen de weigering om de hier bedoelde machtiging te verlenen kan bezwaar worden gemaakt en staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep open bij de sector bestuursrecht van de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Het tweede lid verduidelijkt dat de Nederlandse vergunninghouder die op de voet van het eerste lid is gemachtigd om in een andere staat die partij is bij het verdrag op te treden, de hoedanigheid heeft van een in artikel 11 van het verdrag genoemde vergunninghoudende instelling.

### HOOFDSTUK 3 – PROCEDURE IN GEVAL VAN INTERLANDELIJKE ADOPTIE DOOR PERSONEN DIE HUN GEWONE VERBLIJFPLAATS IN NEDERLAND HEBBEN

Hoofdstuk 3 geeft invulling aan de procedurele voorschriften van hoofdstuk IV van het verdrag in het voor Nederland normale geval, dat wil zeggen het geval van opnemings van een buitenlands kind door aspirant-adoptiefouders die in Nederland hun gewone verblijfplaats hebben.

#### *Artikel 5*

De in hoofdstuk 2 van de huidige Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen (in de toekomst de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie) opgenomen bepalingen inzake verlening van de beginseltoestemming vormen de eerste fase van de behandeling van het verzoek van de aspirant-adoptiefouders om een buitenlands kind te adopteren. Het verzoek, bedoeld in artikel 14 van het verdrag, moet dus bij de minister van Justitie worden ingediend. De beginseltoestemming wordt door hem afgegeven als vaststaat dat de verzoekers voldoen aan de vereisten van het Nederlandse recht (met inbegrip van het internationaal privaatrecht) om een kind te adopteren en indien zij op grond van het gezinsrapport daartoe geschikt worden geacht. De beginseltoestemming verschaft derhalve de formele bevestiging dat aan de vereisten van artikel 5 van het verdrag is voldaan.

#### *Artikel 6*

Artikel 15 van het verdrag betreft de samenstelling van het rapport over de aspirant-adoptiefouders. De bestaande Nederlandse wet noemt deze taak niet als zodanig, omdat formalisering van de procedure buiten het verdrag niet goed mogelijk is. De taak vormt echter een onderdeel van het geheel van de bemiddeling. In artikel 6 wordt uitdrukkelijk naar artikel 15 van het verdrag verwezen, daar dat artikel de samenstellende elementen van het rapport, bestemd voor de centrale autoriteit van de staat van herkomst, vermeldt. Dat rapport is in feite een compleet dossier waarin ook het gezinsrapport van de raad voor de kindbescherming dient te worden opgenomen.

Dit is ook de gelegenheid om aan de staat van herkomst mededeling te doen van vereisten waaraan ten aanzien van het kind moet zijn voldaan boven de vereisten waarnaar artikel 16 reeds verwijst. Als zodanig moet worden aangemerkt de leeftijdsgrens van 6 jaar, neergelegd in artikel 8, onder a, van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, welke bepaling overigens moet worden gelezen in verband met de vereisten ter zake van de leeftijd van de adoptanten. Zie artikel 5, vijfde, zesde en zevende lid van de wet.

Het voorgestelde tweede lid houdt verband met de omstandigheid dat het verdrag mede betrekking heeft op adopties die niet tot gevolg hebben dat de familierechtelijke betrekkingen met de oorspronkelijke ouders worden verbroken («zwakke» adopties). In de toelichting op artikel 17 van het verdrag is uiteengezet waarom het, wanneer het kind in Nederland wordt opgenomen, wenselijk is dat er een sterke adoptie tot stand kan komen. Dat is geen probleem indien de staat van herkomst zelf de «sterke» adoptie kent of goed vindt dat de adoptie in Nederland wordt uitgesproken. Een probleem rijst wel indien de staat van herkomst uitsluitend de «zwakke» adoptie kent en voorschrijft dat die adoptie daar wordt uitgesproken alvorens het kind naar Nederland mag worden overgebracht. Artikel 11 van het wetsvoorstel voorziet voor dat geval in de mogelijkheid van omzetting van de aldus tot stand gekomen adoptie in een «sterke» adoptie naar Nederlands recht. Artikel 27 van het verdrag vereist dat in dat geval de toestemmingen mede met het oog op deze

omzetting zijn gegeven. Is het kind reeds naar Nederland overgebracht, dan kan het moeilijk zijn deze toestemmingen alsnog te verkrijgen. Daarom bepaalt het tweede lid dat de vergunninghouder bij de centrale autoriteit van de staat van herkomst moet interveniëren opdat deze toestemmingen reeds in de fase vóór de totstandkoming van de adoptie worden verkregen. Zoals de Staatscommissie overigens terecht opmerkt, is het niet uitgesloten dat in een latere fase deze toestemmingen zonder de interventie van de centrale autoriteiten van de staat van herkomst worden verkregen. De Nederlandse centrale autoriteit kan weigeren ermee in te stemmen dat de adoptie voortgang vindt indien de vergunninghouder naar haar oordeel niet het nodige heeft gedaan om de toestemmingen tot omzetting te verkrijgen. Zij kan daarmee echter instemmen indien het belang van het kind bij de adoptie naar haar oordeel zo zwaar weegt dat deze, ondanks het ontbreken van de toestemmingen, doorgang dient te vinden. Zie de toelichting op artikel 17, onder c, van het verdrag en de hierna te geven toelichting op artikel 7 van de uitvoeringswet.

#### *Artikel 7*

Het eerste lid is opgenomen om tegenover instanties en instellingen van de staat van herkomst duidelijk te maken dat het door deze samengestelde rapport over het kind rechtstreeks aan de betrokken vergunninghouder kan worden toegezonden. Artikel 16, tweede lid, van het verdrag spreekt van verzending aan de centrale autoriteit van de staat van opvang. Op grond van artikel 22, eerste lid, kunnen bepaalde taken van deze autoriteit aan vergunninghoudende instellingen worden opgedragen, hetgeen hier is geschied.

De overige leden geven uitvoering aan artikel 17, onder b en c, van het verdrag. Verwezen zij naar de toelichting op die bepalingen. De centrale autoriteit dient zich akkoord te verklaren met de door de staat van herkomst bereikte conclusie over de «matching». Bovendien moet zij verklaren dat er geen juridische belemmeringen aan de adoptie in de weg staan en dat de adoptie derhalve voortgang kan vinden. Artikel 17, onder c, wordt in het toelichtende rapport bij het verdrag op vele plaatsen vermeld. Het gaat hier om het cruciale moment, waarop het proces dat tot de adoptie leidt in feite onomkeerbaar wordt. In de verklaring van artikel 23 van het verdrag wordt vermeld wie ermee heeft ingestemd dat de adoptie voortgang vindt. Voor Nederland is het de centrale autoriteit die in het concrete geval de eindverantwoordelijkheid draagt. Daartoe laat zij zich adviseren door de vergunninghouder. Haar beslissing is toetsbaar, in die zin dat de aspirant-adoptiefouders daartegen bij de Minister van Justitie bezwaar kunnen aantekenen, en dat zij daartegen op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep kunnen instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### *Artikel 8*

Van het in artikel 7 bedoelde besluit van de centrale autoriteit doet de vergunninghouder mededeling aan de centrale autoriteit van de staat van herkomst. Tegelijkertijd doet hij, ter voldoening aan het voorschrift van artikel 17, onder a, van het verdrag, aan de centrale autoriteit van de staat van herkomst een verklaring van de aspirant-adoptiefouders toekomen, waaruit blijkt dat zij bereid zijn het kind in hun gezin op te nemen. In verband met de bepaling van artikel 17, onder d, van het verdrag, wordt ten slotte meegezonden een verklaring van de Minister van Justitie, waaruit blijkt dat het kind in aanmerking zal worden gebracht voor de verkrijging van een permanent verblijfsrecht. Deze verklaring wordt opgesteld op basis van de door de centrale autoriteit bereikte conclusie

over de wenselijkheid van de plaatsing van het kind en de vraag of de adoptie voortgang dient te vinden. Naar aanleiding van de hier bedoelde verklaring kan bezwaar worden gemaakt en staat op grond van de Vreemdelingenwet beroep open bij de rechtbank te 's-Gravenhage (vreemdelingenkamer).

#### *Artikel 9*

Voordat de overbrenging van het kind mag plaatsvinden, dient voor de vergunninghoudende instellingen van beide betrokken staten duidelijk te zijn dat er overeenstemming is bereikt. Zie artikel 17, onder a en c, van het verdrag. Artikel 9 beoogt te voorkomen dat het kind voortijdig door toedoen van de vergunninghouder wordt overgebracht naar Nederland.

#### *Artikel 10*

De griffie van het rechterlijk college dat de adoptie in laatste aanleg uitspreekt, zal worden aangewezen als autoriteit die bevoegd is om de verklaring van artikel 23 van het verdrag af te geven. Dat is pas mogelijk als redelijkerwijs vaststaat dat tegen de uitspraak geen hoger beroep of cassatie meer wordt ingesteld. Voor de verklaring zullen formulieren worden gebruikt die zijn gebaseerd op de door de in oktober 1994 gehouden Bijzondere Commissie van de Haagse Conferentie voor internationaal privaatrecht ontworpen modellen. Onder «belanghebbenden» zijn niet alleen de adoptanten en het kind begrepen, maar ook anderen die kunnen aantonen bij de verkrijging van de verklaring een gerechtvaardigd belang te hebben, zoals leden van de oorspronkelijke familie van het geadopteerde kind. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de adoptanten en het kind gebiedt dat een toetsing van het belang bij de verkrijging plaatsvindt. Te dien aanzien geldt hetzelfde als ten aanzien van de afgifte van volledige afschriften van geboorteakten. Zie artikel 23b Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De weigering van de griffier om de verklaring af te geven is geen beslissing in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, aangezien de griffier geen bestuursorgaan in de zin van die wet is. In geval van weigering kan derhalve een civiele procedure worden aangespannen.

#### *Artikel 11*

In de toelichting op artikel 17 van het verdrag is ingegaan op de mogelijkheid van omzetting van een in het buitenland uitgesproken «zwakke» adoptie in een adoptie naar Nederlands recht. Het ligt voor de hand dat de vergunninghouder, in het kader van de door hem te geven nazorg, de adoptiefouders erop wijst dat zij er belang bij hebben de omzettingsprocedure te entameren. Dat belang is mede gelegen in de verkrijging van het Nederlanderschap door het kind. De procedure is dezelfde als voor een normale adoptie, met dien verstande dat een aantal toetsingen achterwege kan blijven. Voorgesteld wordt af te zien van het vereiste van een proeftijd. De reden hiertoe is, dat dat vereiste bezwaarlijk nog kan worden gesteld indien van Nederlandse zijde al is ingestemd met de totstandkoming van een «zwakke» adoptie, waardoor in elk geval familierechtelijke betrekkingen tussen de adoptanten en het kind ontstaan.

Het gevolg van de omzetting is, dat de adoptie alle gevolgen heeft van een adoptie naar Nederlands recht, met inbegrip van de verkrijging van het Nederlanderschap (zie de voorgestelde aanvulling van artikel 5 van de Rijkswet op het Nederlanderschap). Die Nederlandse adoptie zal in alle staten die partij zijn bij het verdrag, dus ook in de staat van herkomst, moeten worden erkend. Van de omzetting wordt een verklaring afgegeven op dezelfde wijze als voorzien in artikel 10.

## HOOFDSTUK 4 – PROCEDURE IN GEVAL VAN INTERLANDELIJKE ADOPTIE VAN EEN KIND DAT ZIJN GEWONE VERBLIJFPLAATS IN NEDERLAND HEEFT

### *Artikel 12*

Het vooruitzicht van bekrachtiging van het verdrag door een groot aantal landen brengt de kans mee dat het verdrag toepasselijk is in gevallen van interlandelijke adoptie van kinderen die hun gewone verblijfplaats in Nederland hebben. Het zal daarbij nimmer om aanzienlijke aantallen gaan, en wel om verschillende redenen. In de eerste plaats ligt het aantal kinderen dat jaarlijks in Nederland voor adoptie in aanmerking wordt gebracht, verhoudingsgewijs bijzonder laag. Het aantal echtparen dat een kind zou willen adopteren, is daarvan een veelvoud. Dit is de voornaamste oorzaak geweest van de hoge vlucht die de adoptie van buitenlandse kinderen heeft genomen. In de tweede plaats zal, als interlandelijke adoptie van een in Nederland woonachtig kind al zou worden overwogen, door de Nederlandse autoriteiten daarbij het subsidiariteitsbeginsel in acht moeten worden genomen. Dat zal er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat een interlandelijke adoptie slechts onder bijzondere omstandigheden tot stand zal komen. Het verdrag legt aan elke staat die erbij partij wordt, de verplichting op om aan te geven door welke autoriteiten of instellingen de diverse verdragstaken worden vervuld. Omdat het om sporadische gevallen zal gaan, wordt voorgesteld dat de verdragstaken in beginsel worden uitgevoerd door de centrale autoriteit zelf.

Ingevolge artikel 4 zullen de vereiste toestemmingen moeten worden verkregen nadat de oorspronkelijke ouders terzake de nodige voorlichting hebben ontvangen. De centrale autoriteit zal in verband hiermee een beroep kunnen doen op de medewerking van het bureau van de Stichting Ambulante FIO, dat de moeder in de periode vóór haar definitieve besluit begeleidt. Daarnaast zal de centrale autoriteit het advies inwinnen van de raad voor de kindbescherming. Aan dat advies zal zij de nodige elementen voor de samenstelling van het in artikel 16 van het verdrag bedoelde rapport kunnen ontleen.

### *Artikel 13*

Artikel 17 van het verdrag bepaalt de voorwaarden voor de in de staat van herkomst te nemen beslissing om het kind aan de zorg van de adoptanten toe te vertrouwen. Het kind mag pas naar de staat van opvang worden overgebracht als aan die voorwaarden is voldaan (artikel 19). De vraag is bezien, aan welke formele vereisten in Nederland hiertoe moet zijn voldaan, in aanmerking genomen dat de afstandsprocedure zelf ten onzent niet geformaliseerd is. Er lijkt geen bezwaar tegen dat, als is vastgesteld dat aan de vereisten van artikel 17 van het verdrag is voldaan, het kind in Nederland zonder rechterlijke beslissing reeds feitelijk aan de zorg van de adoptanten wordt toevertrouwd, indien zij dat wensen. Dit stemt overeen met de wijze waarop de afstand in de praktijk wordt afgewikkeld. Wel lijkt het bezwaarlijk dat het kind naar het buitenland wordt overgebracht voordat een der adoptanten het gezag over het kind heeft verkregen. Een beslissing daarover zou door de rechter van de staat van opvang waarschijnlijk pas worden genomen nadat het kind daar gedurende enige tijd heeft verbleven. In de tussenliggende periode zou de voordien bestaande gezagssituatie voortbestaan, hetgeen onwenselijk wordt geacht. Het eerste lid bepaalt in verband hiermee dat de gezags-overdracht een feit moet zijn, wil de overbrenging van het kind naar de staat van opvang kunnen plaatsvinden. De gezagsbeslissing dient pas te worden gegeven nadat de centrale autoriteiten van beide betrokken staten



hebben vastgesteld dat aan de vereisten van artikel 17 is voldaan. Zie de opsomming onder a tot en met d.

Uit de bepaling volgt dat de feitelijke plaatsing bij de adoptanten in Nederland mag plaatsvinden vóór of na de gezagsbeslissing. Geschiedt de plaatsing in de staat van opvang, dan mag zij alleen na de Nederlandse gezagsbeslissing plaatsvinden. De bepaling houdt ermee rekening dat de adoptie zelf in de staat van opvang zal worden uitgesproken. Het is echter ook mogelijk dat een adoptie-uitspraak van de Nederlandse rechter wordt gevraagd.

#### *Artikel 14 – Wijziging van de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen en van enige andere wetten*

In het hoofdstuk «Algemeen» werd reeds uiteengezet dat er aanleiding is om bij de invoering van het verdrag de Wet opnemng buitenlandse pleegkinderen op enige punten aan te passen.

Onderdelen A tot en met E, en de artikelen 15 en 16

Deze onderdelen en artikelen betreffen een aanpassing van de wet aan de verdragsterminologie. Het verdrag spreekt steeds van «aspirant-adoptiefouders», terwijl in de wet de termen «aspirant-pleegouders» en «pleegouders» worden gebezigd. Het gaat hier om een materieel verschil dat is toe te schrijven aan de omstandigheid dat de wet ervan uitgaat dat het kind op het tijdstip van zijn opnemng in Nederland nog moet worden geadopteerd, en wel bij uitspraak van de Nederlandse rechter. Na de opnemng is er, tot de adoptie-uitspraak, een fase waarin de adoptanten pleegouders zijn en het kind pleegkind. Onder de gelding van het verdrag zal dit niet meer in alle gevallen zo zijn. Het is dan immers mogelijk dat het kind nog vóór zijn opnemng in Nederland door de uitspraak van een rechter in een andere verdragsluitende staat is geadopteerd en dat die adoptie op grond van het verdrag in Nederland moet worden erkend. Dit doet overigens niet af aan de toepasselijkheid van de wet, aan de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil de adoptie in een andere verdragsluitende staat tot stand komen. Ten einde misverstanden bij de interpretatie van de wet te voorkomen, is deze, wat de terminologie betreft, met het verdrag in overeenstemming gebracht. Dat betekent onder meer dat het woord «pleegouders» op enkele plaatsen dient te worden vervangen door «aspirant-adoptiefouders» en op enkele andere plaatsen door «aspirant-adoptiefouders dan wel de adoptiefouders». De Pleegkinderenwet is uitsluitend van toepassing op buitenlandse pleegkinderen die nog niet rechtsgeldig zijn geadopteerd. Vandaar de invoeging van de woorden «door aspirant-adoptiefouders».

Onderdelen F tot en met J, L, P tot en met S

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de bestaande wettelijke regeling aan te passen aan de Algemene Wet bestuursrecht (eerste tranche). De betreffende onderdelen worden hierna afzonderlijk toegelicht.

Onderdeel F

De elementen «schriftelijk» en «bij Onze Minister» kunnen vervallen, aangezien zulks reeds in artikel 4:1 Awb is bepaald.

Verder wordt het wenselijk geacht in de wet tot uitdrukking te brengen dat een verzoek tot verlenging van de geldigheidsduur van een beginseltoestemming tijdig vóór het verstrijken van de geldigheidsduur ervan moet worden ingediend. In de praktijk is het voorgekomen dat men geruime tijd na dat tijdstip om verlenging vroeg. Dergelijke verzoeken zijn

in verband met het geruime tijdsverloop, afgewezen. Betrokkenen is erop gewezen dat zij een nieuwe beginseltoestemming moeten aanvragen. Dat brengt mee dat het aan de beslissing voorafgaande onderzoek van de raad voor de kindbescherming even diepgaand zal zijn als het eerdere onderzoek.

#### Onderdeel I

Overeenkomstig de systematiek van de Awb worden de termijnen uitgedrukt in weken in plaats van maanden.

#### Onderdelen G, H, J.1 en P

Deze bepalingen kunnen vervallen, aangezien de motivering onderscheidenlijk bekendmaking van beschikkingen reeds is geregeld in afdeling 4.1.4 onderscheidenlijk artikel 3:41 Awb.

#### Onderdeel J.2

De motivering van beschikkingen is reeds geregeld in afdeling 4.1.4 Awb; voorts wordt, overeenkomstig de Awb-terminologie de term «mededeling» gebruikt voor de kennisgeving een beschikking die niet de bekendmaking in de zin van de Awb is.

#### Onderdeel K

Artikel 14 van de huidige Wet opneming buitenlandse pleegkinderen sluit de toepassing van die wet uit indien het kind door de adoptanten is opgenomen tijdens een gewoon verblijf in het buitenland en op het tijdstip van binnenkomst in Nederland reeds meer dan een jaar in hun gezin verblijft. Heeft het verblijf van het kind in hun gezin korter geduurd, dan is de wet in zoverre van toepassing dat er na aankomst van het gezin in Nederland een gezinsonderzoek wordt ingesteld. Zie artikel 11. Denkbaar is echter dat de staat waar betrokkenen hun gewone verblijfplaats hadden, partij is bij het verdrag, dat er reeds een adoptie vanuit een andere verdragsluitende staat tot stand is gekomen en dat die adoptie op grond van artikel 23 van het verdrag van rechtswege in Nederland moet worden erkend. In dat geval blijft de wet buiten toepassing.

#### Onderdeel L

Artikel 16, tweede lid, kan vervallen in verband met de artikelen 4:2 en 4:4 Awb.

#### Onderdeel M

De in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel opgenomen bepalingen ter uitvoering van het verdrag leggen belangrijke verantwoordelijkheden bij de vergunninghouders. Dat veronderstelt een nauwlettend toezicht. Ten einde te verzekeren dat het gehele functioneren van de vergunninghouder op gezette tijden opnieuw wordt getoetst, wordt in artikel 16a voorgesteld dat de vergunningen slechts voor een beperkte tijdsduur worden verleend. Dit is onder meer in Scandinavië de gangbare praktijk. Tegen de beslissing van de Minister van Justitie tot het al dan niet verlenen van een vergunning of het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar worden gemaakt bij de minister en beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.

Ik zie geen aanleiding om, zoals de vergunninghouders bepleiten, in de wet een concrete eis te stellen ten aanzien van het jaarlijkse aantal bemiddelingen. Licht dat aantal zo laag dat niet langer kan worden

gesproken van reële toekomstmogelijkheden, dan zal de verlenging worden geweigerd. In dit verband zij ook verwezen naar artikel 18, tweede lid, onder b.

#### Onderdeel N

De voorgestelde aanpassing houdt verband met artikel 16a.

#### Onderdeel O

Artikel 16, achtste lid (wordt vernummerd tot zevende lid) van de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen voorziet in nadere regels inzake het in het zesde lid (wordt vijfde lid) gestelde vereiste, dat de aanvrager van een vergunning zodanig moet zijn toegerust dat een zorgvuldige en doeltreffende uitvoering van zijn werkzaamheden is gewaarborgd. Het Besluit opnemning buitenlandse pleegkinderen geeft in artikel 17 een niet-limitatieve opsomming van werkzaamheden die tot de bemiddelende taak van de vergunninghouder behoren. Aangezien het verdrag in hoofdstuk IV de door de staat van opvang in het concrete geval te verrichten taken uitdrukkelijk omschrijft, komt het passend voor om de desbetreffende bepalingen uit het besluit naar de wet over te brengen en voor zover nodig aan te passen.

Artikel 17a beschrijft de onderdelen van de bemiddeling zelf en de nazorg. Artikel 17b betreft de verzameling en de bewaring van gegevens. Artikel 17c voorziet in de vervolgrapportage aan de staat van herkomst. De artikelen 17d, 17e, 17f en 17g hebben betrekking op de inzage in gegevens over de adoptie, die de vergunninghouder onder zijn berusting heeft.

De hier beschreven werkzaamheden worden verricht in de gevallen waarin volledige bemiddeling wordt verleend. In het geval bedoeld in artikel 7a van de wet, waarin aspirant-adoptiefouders gebruik maken van de diensten van personen of instellingen in het buitenland, verricht de vergunninghouder slechts bepaalde werkzaamheden. Zie het voorgestelde artikel 17g.

#### *Artikel 17a*

Artikel 17a volgt in hoofdzaak artikel 17 van het Besluit opnemning buitenlandse pleegkinderen. Toegevoegd is een bepaling die uitvoering geeft aan artikel 29 van het verdrag, dat voorziet in een verbod van contacten tussen de aspirant-adoptiefouders en de ouders of de verzorgers van het kind voordat is vastgesteld dat aan de fundamentele vereisten voor adoptie is voldaan. Aannemelijk is dat het toezicht op de naleving van deze regel voor een belangrijk deel bij de autoriteiten van de staat van herkomst ligt. Ook de autoriteiten van de staat van opvang – in casu de Nederlandse vergunninghouder – hebben daarbij echter een rol te spelen. De totstandkoming van contacten met ouders of verzorgers kan zoveel mogelijk worden voorkomen, bij voorbaat door niet voortijdig adressen van deze personen aan de adoptanten bekend te maken. Toegevoegd is verder de bepaling dat de vergunninghouder zich belast met het aanvragen van de machtiging tot voorlopig verblijf. Dit is thans reeds gebruikelijk en het heeft het voordeel dat volledige informatie over het geval rechtstreeks door de Visadienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, kan worden verkregen.

In artikel 17a, onder f, is de formulering van artikel 19, tweede lid, van het verdrag overgenomen ten einde de medeverantwoordelijkheid van de vergunninghouder voor de goede overkomst van het kind tot uitdrukking te brengen.

De bepaling inzake de nazorg is gewijzigd op grond van de volgende

overwegingen. Artikel 20 van het verdrag voorziet in een vervolgrapportage aan de staat van herkomst over de afwikkeling van de adoptie. Die bepaling veronderstelt dat er een follow-up is, hetgeen bij de huidige regelgeving niet noodzakelijk het geval is. Verder wordt in artikel 9, onder c, de nazorg uitdrukkelijk genoemd als een verantwoordelijkheid van de centrale autoriteit of de instelling waaraan de desbetreffende taak van de centrale autoriteit is opgedragen. Bovendien kan onder de werking van het verdrag een adoptie tot stand komen nog voordat het kind naar Nederland wordt overgebracht. Ook in dat geval kan nazorg nodig zijn, in welke nazorg de huidige bepaling niet voorziet. Daarom wordt voorgesteld de begeleiding door de vergunninghouder na de opneming van het kind ook in dit geval te voorzien. Het artikel is algemeen gesteld. Hoe lang de begeleiding moet duren, hangt geheel af van de omstandigheden van het geval en van de wensen van betrokkenen. Begeleiding is ook nodig om te bereiken dat de adoptanten tijdig in Nederland een adoptieverzoek indienen dan wel een verzoek tot omzetting van de «zwakke» adoptie in een «sterke» adoptie. De begeleiding kan ook uitmonden in een verwijzing naar gespecialiseerde vormen van hulpverlening, indien deze nodig is. De bepaling maakt in elk geval duidelijk dat de adoptanten, als zij dat willen, een beroep op de vergunninghouder kunnen doen.

In het advies van de vergunninghouders over de voorstellen wordt verzocht om nader aan te geven wat de nazorg behelst. Uit de hiervoor gegeven motivering voor de opneming van een daarop betrekking hebbende bepaling vloeit voort dat de vergunninghouder de verplichting heeft zich enige tijd na de plaatsing, van het verloop daarvan op de hoogte te stellen en, indien blijkt dat zich moeilijkheden voordoen, de adoptiefouders van advies te dienen over door hen te nemen maatregelen. Deze follow-up verstrekt tegelijkertijd materiaal voor de rapportage aan de autoriteiten van de staat van herkomst. Bij ernstige problemen kan de vergunninghouder zich genoodzaakt zien contact op te nemen met de raad voor de kindbescherming of een andere instantie.

#### *Artikel 17b*

Het verdrag bevat in artikel 30 bepalingen over de informatievergaring. In verband daarmee wordt voorgesteld de hierop betrekking hebbende bepalingen uit artikel 17 en 18 van het Besluit opneming buitenlandse pleegkinderen in artikel 17b onder te brengen. Het derde lid komt overeen met artikel 19, derde lid, van het verdrag.

#### *Artikel 17c*

In de huidige praktijk rekenen de vergunninghouders het tot hun taak om, indien de staat van herkomst dat voorschrijft, aan de autoriteiten van die staat rapport uit te brengen over het verloop van de adoptie. Voorgesteld wordt dit in artikel 17c vast te leggen. Voor zover het gaat om staten van herkomst die partij zijn bij het verdrag, vloeit de hier bedoelde verplichting voort uit artikel 20 van het verdrag.

Daarnaast voorziet artikel 9, onder e, van het verdrag in de verplichting om desverzocht informatie te verstrekken over een concreet adoptiegeval. Naar moet worden aangenomen, gaat het hier om een verplichting die complementair is aan de verplichting van artikel 20. In het tweede lid wordt ook deze taak aan de vergunninghouder opgedragen. De informatie zal worden verstrekt nadat de aspirant-adoptiefouders of de adoptiefouders hierover zijn geïnformeerd.

#### *Artikel 17d tot en met f*

Artikel 30, tweede lid, van het verdrag regelt de toegang tot de over de adoptie verzamelde informatie. Het komt wenselijk voor thans hierover

enige regels in de wet op te nemen. Hiervoor is het stramien gevolgd van de artikelen 42 tot en met 44 van de Wet op de jeugdhulpverlening. Wat de toegang tot de informatie betreft, zijn de adoptanten op gelijke voet geplaatst met het kind. Artikel 17f zondert het gezinsrapport uit van het recht op afschrift, zulks ter voorkoming van een onjuist gebruik daarvan in het buitenland. Verwezen zij naar de overwegingen die hebben geleid tot de wijziging van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen van 30 maart 1995, Stb. 274. Zie kamerstukken II 1992/93, 23 137, nr. 3, blz. 4 tot en met 6. Artikel 17f, eerste lid, is mede van toepassing in de situatie waarin de vergunninghouder weliswaar beschikt over persoonsgegevens van de biologische moeder, maar deze op grond van de voorschriften van het land van herkomst niet bekend mag maken.

Tegen de beslissing van de vergunninghouder naar aanleiding van een verzoek om informatie kan bezwaar worden gemaakt bij de vergunninghouder en kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht beroep worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### *Artikel 17g*

In het geval van de «zelfdoeners» zijn de wettelijke verplichtingen van de vergunninghouder in hoofdzaak geregeld in artikel 7a. Daarnaast heeft hij enkele van de taken die thans in de artikelen 17a tot en met 17g worden genoemd. De belangrijkste is de bemiddeling bij de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf. Verder geldt ook ten aanzien van «zelfdoeners» dat een dossier wordt gehouden en dat de verstrekking van gegevens daaruit aan wettelijke regels is gebonden.

#### Onderdeel R

Artikel 25, derde lid, wordt aangepast aan de Awb-terminologie inzake bekendmaking en mededeling.

#### Onderdeel S

De geheimhoudingsbepaling in artikel 32 kan vervallen in verband met de algemene geheimhoudingsbepaling in artikel 2:5 Awb.

#### *Artikel 17 – Overgangsrecht*

De invoering van een beperking van de geldigheidsduur van vergunningen op grond van de Wet opnemings buitenlandse pleegkinderen brengt de noodzaak mee vast te stellen wanneer de bestaande vergunningen verlopen. Voorgesteld wordt te bepalen dat dat tijdstip twee jaren na de inwerkingtreding van deze wet ligt.

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