

Vergaderjaar 2009–2010

31 265

Adoptie

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2010

In uw brief van 5 oktober 2009 (2009Z16962/2009D47665) heeft u mij verzocht u te informeren naar aanleiding van berichten dat Vereniging Wereldkinderen adopties uit Ethiopië tijdelijk heeft stopgezet. Tijdens een Algemeen Overleg met uw Kamer op 6 oktober 2009 (Kamerstuk 31 265, nr. 28) heb ik u bericht over het besluit van Vereniging Wereldkinderen om de procedures voor nieuwe aanvragen voor adopties uit Ethiopië voorlopig stil te leggen in afwachting van eigen nader onderzoek naar adopties van kinderen uit Ethiopië die in procedure zitten. Aanleiding voor dit besluit van Vereniging Wereldkinderen is dat eerder dossieronderzoek van afgeronde adopties aan het licht heeft gebracht dat de achtergrondgegevens van sommige geadopteerde Ethiopische kinderen niet altijd in overeenstemming zijn met de informatie zoals in de dossiers was opgenomen. Zo is er in een aantal gevallen sprake van een op papier overleden moeder die feitelijk nog leeft. In navolging van het besluit van Vereniging Wereldkinderen heeft Stichting Afrika besloten om de procedures voor nieuwe aanvragen voor adopties uit Ethiopië voorlopig stil te leggen en heeft ook Stichting Afrika extra onderzoek ingesteld naar de dossiers en achtergronden van de kinderen in procedure. In aanvulling hierop heb ik uw Kamer aangegeven dat ik voornemens ben een werkbezoek af te leggen aan Ethiopië en u, inclusief de uitkomsten van het nader onderzoek van Vereniging Wereldkinderen, nader te berichten over de uitkomsten van het bezoek.

Een delegatie, bestaande uit een medewerker van mijn ministerie en vertegenwoordigers van Vereniging Wereldkinderen en Stichting Afrika, heeft in november 2009 een bezoek gebracht aan Ethiopië. De delegatie heeft gesprekken gevoerd met het ministerie voor Vrouwenaangelegenheden (dat verantwoordelijk is voor adoptie in Ethiopië), het ministerie van Buitenlandse Zaken, het agentschap van het Ethiopische Ministerie van Justitie dat verantwoordelijk is voor de vergunningverlening aan buitenlandse organisaties werkzaam op het terrein van adoptie in Ethiopië, de Commissioner for Children's and Women's Rights van het Ethiopian Human Rights Commission, ambassades van de Verenigde Staten van

Amerika, Frankrijk, Italië, UNICEF en het Children's Rights Policy Forum. Daarnaast zijn bezoeken gebracht aan enkele kindertehuizen en zijn gesprekken gevoerd met verschillende lokale autoriteiten die een verantwoordelijkheid hebben in het adoptieproces.

Inzet van de gesprekken was het verkrijgen van inzicht in de adoptieprocedures zoals deze in Ethiopië worden uitgevoerd. Uitgangspunt hierbij zijn de beginselen die voortvloeien uit het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het Kind (IVRK), het Haags Adoptieverdrag en het Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie. Ethiopië heeft het Haags Adoptieverdrag niet ondertekend. Dit laat onverlet dat bij het inzichtelijk maken van de uitvoering van de adoptieprocedures in Ethiopië de beginselen van deze verdragen en kaders voor Nederland als uitgangspunt dienen. Daarnaast zijn de gesprekken benut om de relatie met de Ethiopische autoriteiten aan te halen en met elkaar in gesprek te raken over verdere verbetering van de samenwerking rond interlandelijke adoptie.

Ter voorbereiding van het bezoek is overleg gevoerd met betrokken vergunninghouders en is ook gesproken met het Permanent Bureau van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Daarnaast is contact gezocht met enkele Centrale autoriteiten van landen die ook uit Ethiopië adopteren met de vraag of zij bekend zijn met feiten en omstandigheden die van betekenis kunnen zijn voor het werkbezoek.

Bevindingen

Het Haags Adoptieverdrag kent de volgende principiële uitgangspunten:

1. de moeder en/of vader die een kind ter adoptie wil afstaan moet dat vrijwillig en na de geboorte van het kind hebben gedaan (volgens een vastgestelde procedure) en moet zorgvuldig zijn ingelicht over de gevolgen van adoptie;
2. er mag voor geen van de betrokkenen bij de adoptie een winstoogmerk bestaan; het betalen voor gemaakte kosten is wel toegestaan;
3. eerst dient in de omgeving van het kind, respectievelijk het land van herkomst, een oplossing te worden gezocht alvorens interlandelijke adoptie in beeld kan komen (subsidiariteitsbeginsel).

Deze uitgangspunten moeten waarborgen dat interlandelijke adoptie op een integere wijze plaatsvindt waarbij het hoogste belang van het kind wordt gediend. De bevindingen van de delegatie worden aan de hand van deze punten toegelicht.

Ad 1: De wijze van afstand doen

Het is in het belang van kinderen dat zij door de eigen ouders worden opgevoed. Wanneer ouders onverhoopt afstand doen van hun kind moet vast staan dat zij dat vrijwillig doen. Er mag geen oneigenlijke druk op hen worden uitgeoefend.

De kinderen die uit Ethiopië voor interlandelijke adoptie in aanmerking komen zijn volgens de Ethiopische regelgeving kinderen die als vondeling zijn aangetroffen, kinderen waar geen verzorgers of familieleden beschikbaar zijn om voor hen te zorgen of kinderen waarvan is vastgesteld dat de ouders door medische of economische omstandigheden niet in de gelegenheid zijn om voor hen te zorgen. Om uit te sluiten dat ouders niet vrijwillig afstand hebben gedaan en mogelijk nog op zoek zijn naar hun kind, vindt altijd een onderzoek plaats naar de herkomst van een vondeling. Gegevens met betrekking tot de vinder en de omstandigheden waaronder het kind gevonden is, worden geregistreerd door de lokale politie. In het geval dat een kind te vondeling is gelegd, is de lokale politie verant-

woordelijk voor het onderzoek naar de biologische ouders. Tevens onderzoekt de politie de wijze waarop het kind te vondeling is gelegd. Bij dit onderzoek worden de lokale autoriteiten en personen uit de directe omgeving betrokken. Er wordt een rapport opgemaakt dat vervolgens naar het hogere politieniveau wordt doorgestuurd die het rapport vervolgens doorstuurt naar het ministerie voor Vrouwenaangelegenheden. Het aange troffen kind wordt vervolgens naar een staatskindertehuis gebracht. In het geval dat een kind wordt afgestaan door de ouders en er geen verzorgers beschikbaar zijn, is de lokale administratieve autoriteit verantwoordelijk. Deze doet onderzoek naar de rechtmatigheid van het afstand doen van het kind en beoordeelt de economische en sociale situatie waarin het kind zich bevindt. Drie getuigen uit de sociale omgeving worden om een onafhankelijk advies gevraagd naar de sociaal-economische situatie. Een rapport wordt opgemaakt waarna de lokale vertegenwoordiger van het verantwoordelijke ministerie voor Vrouwenaangelegenheden dit rapport beoordeelt. Deze doet een verzoek aan de lokale rechtbank om een individueel onderzoek naar de sociaal-economische leefsituatie van het kind. Dit betreft een extra controlemaatregel, die tot doel heeft helder te krijgen dat de sociaal-economische omstandigheden dusdanig zijn dat het doen van afstand als gerechtvaardigd kan worden beschouwd. Vervolgens gaan deze rapporten naar het ministerie voor Vrouwenaangelegenheden en wordt het kind naar een kindertehuis in Addis Abeba gebracht.

Nadat een kind in een tehuis is geplaatst wordt als regel een wachttijd van drie maanden in acht genomen voordat het kind voor interlandelijke adoptie in aanmerking komt. Vervolgens kan de bemiddelingsprocedure in werking treden waarbij de Nederlandse adoptie organisatie en het kindertehuis in Ethiopië tot een voorstel voor matching komen indien aan alle voorwaarden van zowel Ethiopische als Nederlandse zijde is voldaan. Aan het einde van de adoptieprocedure is het de Ethiopische rechter die oordeelt of de adoptie op een zorgvuldige en zuivere wijze heeft plaatsgevonden. Vervolgens kan na de uitspraak van de rechter een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) worden aangevraagd waarna de Nederlandse aspirant-adoptiefouders hun kind kunnen komen ophalen.

Ad 2: Geen winstoogmerk

Het maken van winst bij adopties wordt alom als onethisch beschouwd. Het Haags Adoptieverdrag verbiedt uitdrukkelijk het maken van winst door een ieder die bij interlandelijke adoptie betrokken is. Vergoeding van kosten en donaties aan kindertehuizen zijn wel toegestaan. Donaties komen doorgaans ten goede aan de kinderen in de tehuizen die niet voor interlandelijke adoptie in aanmerking komen. Sinds 2007 zijn alle bemiddelingsorganisaties (Ethiopische of buitenlandse) verplicht een sponsorprogramma in een lokale gemeenschap te ondersteunen. Dit is een voorwaarde om een adoptielicentie te verkrijgen. In Ethiopië is het betalen voor kinderen in beginsel verboden. De Ethiopische autoriteiten hebben regels gesteld voor de controle van buitenlandse adoptie organisaties in het licht van de vergunningverlening. Op de werkzaamheden van buitenlandse adoptie organisaties en kindertehuizen vindt toezicht plaats door het ministerie voor Vrouwenaangelegenheden en het agentschap van het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de vergunningverlening aan buitenlandse adoptie organisaties.

Ad 3: Voorkeur voor opvang in de eigen omgeving

Het Haags Adoptieverdrag gaat ervan uit dat een kind in beginsel beter af is met opvang in de eigen omgeving dan in het buitenland. Voordat een buitenlandse adoptie wordt overwogen, moet daarom eerst naar een perspectief biedende plaatsing in eigen land worden gezocht.

In de afgelopen jaren is het aantal adopties uit Ethiopië internationaal sterk toegenomen. Deze stijging is in belangrijke mate toe te schrijven aan de nationale problematiek veroorzaakt door HIV en de schrijnende armoede waardoor Ethiopië besloot haar adoptiewetgeving te verruimen. Ook de internationale ontwikkelingen op het terrein van interlandelijke adoptie spelen een rol. Een toenemend aantal aspirant-adoptiefouders dat een kind wil adopteren en een afnemend aantal kinderen dat voor adoptie beschikbaar komt uit landen waaruit voorheen veel kinderen werden geadopteerd. En de bekendheid van bepaalde adoptiefouders, het zgn. «Angelina Jolie effect», draagt bij aan de toegenomen interesse van met name Amerikaanse aspirant-adoptiefouders om uit Ethiopië te willen adopteren. In 2003 zijn er 165 kinderen uit Ethiopië door de Verenigde Staten geadopteerd. Sindsdien zijn de cijfers jaarlijks bijna verdubbeld. In 2008 zijn er 1724 kinderen geadopteerd door de Verenigde Staten. Naar Nederland zijn in 2004 72 kinderen uit Ethiopië geadopteerd. In 2008 zijn er 50 kinderen geadopteerd.

Door deze ontwikkelingen is meer aandacht gekomen bij de Ethiopische autoriteiten voor het ontwikkelen van kindbeschermingsprogramma's waaronder binnenlandse adopties. Mede met behulp van buitenlandse (adoptie) organisaties wordt gewerkt aan het opzetten van gemeenschap georiënteerde projecten op lokaal niveau waardoor de noodzaak om kinderen af te staan wordt verminderd. Ook worden mogelijkheden voor binnenlandse adopties en pleegzorg verbeterd. Training en onderwijs aan de betrokken autoriteiten zijn hierbij belangrijke elementen. Het uiteindelijke doel voor de Ethiopische autoriteiten is om te komen tot het creëren van permanente woonvormen voor hun kinderen waardoor de noodzaak voor interlandelijke adoptie afneemt.

Kwetsbaar

De populatie van Ethiopië (schatting is 80 miljoen inwoners) karakteriseert zich als een jonge populatie met 52 % van de populatie onder de 18 jaar. 44% van de populatie is 15 jaar en jonger. De laatste schattingen van UNICEF zijn dat ongeveer 5,5 miljoen kinderen in Ethiopië wees zijn (inclusief zgn. halfwezen). De voornaamste redenen waarom kinderen in Ethiopië door ouders worden afgestaan is besmetting met het HIV-virus, verkrachting van de moeder of de sociaal-economische omstandigheid waarin de ouders verkeren waardoor zij niet in staat zijn om voor hun kinderen te zorgen.

De Ethiopische wet- en regelgeving op het terrein van kindbescherming is onlangs herzien door de bestaande alternatieve richtlijnen voor kindbescherming van 2001 te concretiseren en in lijn te brengen met de praktische realiteit. Deze richtlijnen zijn gebaseerd op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het handvest van de Afrikaanse Unie voor de rechten van het kind en de nationale wet- en regelgeving. Tijdens het bezoek hebben de autoriteiten aangegeven dat zij voorbereidingen treffen om toetreding tot het Haags Adoptieverdrag mogelijk te maken. Met behulp van UNICEF, de Verenigde Staten van Amerika, Frankrijk en een nationaal comité worden hiertoe voorbereidingen getroffen voor een ondersteuningsprogramma om de kindbescherming in Ethiopië te versterken.

Daarnaast is de bereidheid bij de nationale autoriteiten gebleken om veranderingen door te voeren voor lokale gemeenschapsprogramma's die betrekking hebben op hereniging van kind en ouders, pleegzorg faciliteiten en binnenlandse adopties.

Ook is er meer aandacht voor de controle op de werkzaamheden van buitenlandse adoptie organisaties met de oprichting van een agentschap

voor de vergunningverlening van buitenlandse (hulp) organisaties onder het ministerie van Justitie. Een eerste proeve van bekwaamheid voor dit agentschap is de hernieuwde registratie en verificatie van 71 adoptie organisaties die werkzaam zijn in Ethiopië in 2009. Ook Vereniging Wereldkinderen en Stichting Afrika zijn onderworpen aan deze procedure. Vervolgens zullen jaarlijkse controles worden uitgevoerd en bezoeken aan de Ethiopische vestigingen van deze organisaties worden afgelegd door het agentschap. Voor de toekomst zullen ook de kindertehuizen en de follow-up rapporten van adopties nader worden onderzocht.

De veronderstelde misstanden die voor Vereniging Wereldkinderen aanleiding zijn geweest tot het instellen van onderzoek en geluiden over mogelijke misstanden die via andere kanalen bekend zijn geworden, worden door de Ethiopische autoriteiten ook gesignaleerd en onderkend. Geruchten die de ronde doen zijn, dat er sprake zou zijn van lokale organisaties die kinderen ronselen voor adoptie, betalingen aan politie officieren, het omzeilen van de regels door het afgeven van valse verklaringen of het falsificeren van verklaringen. In reactie op deze geluiden hebben de Ethiopische autoriteiten aangegeven dat kinderen die als vondeling worden aangetroffen door de politie alleen nog naar staatskindertehuizen mogen worden gebracht. Zo wordt gepoogd om te voorkomen dat er mogelijke betalingen worden gedaan door kindertehuizen voor het aanbrengen van vondelingen. Ook is met de herziening van de richtlijnen voor kinderbescherming meer duidelijkheid gekomen welke kinderen voor adoptie in aanmerking komen. In het verleden werden gegevens en verklaringen wel eens vervalst. De verklaring in een adoptiedossier van Vereniging Wereldkinderen dat een moeder zou zijn overleden en bij nader onderzoek blijkt te leven, is hier een voorbeeld van. Tot 2006 was het afstand doen van een kind wettelijk verboden, mits de moeder leed aan HIV of leed aan een geestelijke ziekte. Sinds 2006 mag een moeder en/of vader afstand doen om economische redenen en moet hiervan zelf getuigenis afleggen in de rechtbank.

Ook is geconstateerd dat in bepaalde gevallen ouders die hun kind voor adoptie afstaan onvoldoende op de hoogte zijn en onvoldoende geïnformeerd zijn over de consequenties van adoptie waar het gaat om het verbreken van de familierechtelijke banden. Reden voor Vereniging Wereldkinderen en Stichting Afrika om bij de bemiddeling van kinderen die door ouders zijn afgestaan, deze ouders eigenstandig te informeren over de consequenties van interlandelijke adoptie. Daarnaast wordt de afstandsverklaring die deze ouders dienen af te geven geverifieerd op juistheid of wordt alsnog een afstandsverklaring gevraagd als deze niet aanwezig is. Ook wordt voortaan door de vergunninghouder een beginseltoestemming op naam aangevraagd op basis van documenten zoals vastgelegd in het kwaliteitskader. Hierdoor wordt de Nederlandse Centrale autoriteit als extra controleschakel in het proces opgenomen. Zoals eerder in deze brief aangegeven is er steun vanuit de internationale gemeenschap in Ethiopië om de autoriteiten te ondersteunen (zowel financieel als adviserend) bij de opbouw van hun kinderbeschermingsprogramma's. Daarnaast is er sprake van consulaire samenwerking tussen een aantal Europese landen (waaronder Nederland) en niet-Europese landen waarbij informatie wordt gedeeld over interlandelijke adoptie vanuit Ethiopië naar hun land. Een aantal landen is begonnen met het analyseren van hun informatie over interlandelijke adopties om trends te ontdekken naar mogelijke problemen die zich hebben voorgedaan in de adoptieprocedure.

Conclusie

Ongeacht of een adoptie uit een verdrags- of niet verdragsland komt, berust de verantwoordelijkheid voor de controle op de vraag of aan de vereisten van een zorgvuldige en zuivere adoptieprocedure is voldaan bij de verantwoordelijke autoriteiten in het land van herkomst en het ontvangende land. Hierbij is het in Ethiopië van belang dat de beginselen van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind in acht worden genomen. In het geval van de bilaterale samenwerking tussen Nederland en Ethiopië is ook van belang dat de beginselen van het Haags adoptieverdrag en de Ethiopische en Nederlandse wet- en regelgeving in acht worden genomen en dat er vertrouwen bij beide partijen aanwezig is voor een goede samenwerking. Deze samenwerking brengt met zich dat beide partijen zich kunnen laten informeren ter plaatste en bij mogelijke of gebleken misstanden elkaar kunnen aanspreken en zo nodig aandringen op maatregelen.

Het bezoek aan Ethiopië en de gesprekken die zijn gevoerd met de Ethiopische autoriteiten en verschillende genoemde instellingen en organisaties stellen mij in staat om een redelijk beeld te vormen van het gevoerde beleid op het terrein van interlandelijke adoptie in Ethiopië.

De autoriteiten tonen zich aanspreekbaar voor mogelijke tekortkomingen. Hierbij wordt aangegeven dat zij graag ondersteuning zien van de internationale gemeenschap bij de opbouw van hun kindbeschermingsprogramma's. De conclusies die door Vereniging Wereldkinderen zijn getrokken uit hun onderzoek zijn onder de aandacht gebracht van de Ethiopische autoriteiten en hebben geleid tot een aanvraag voor een vervolgonderzoek. Hiermee geven de Ethiopische autoriteiten een signaal af dat zij open staan voor het aanhangig maken van tekortkomingen en bereid zijn daaraan te werken.

Gezien de bevindingen die zijn geconstateerd, concludeer ik dat er geen aanleiding is om de thans bestaande adoptierelatie tussen Ethiopië en Nederland te heroverwegen. De vergunninghouders Stichting Afrika en Vereniging Wereldkinderen zullen per heden hun werkzaamheden continueren. Van belang is dat Vereniging Wereldkinderen en Stichting Afrika doorgaan met het toepassen van de extra waarborgen die zijn ingebouwd in de adoptieprocedures op basis van de gedane bevindingen. Daarnaast is het van belang om nauwlettend de nationale ontwikkelingen in Ethiopië te volgen bij het opbouwen van een kindbeschermingsprogramma waarbij het belang van het kind voorop staat.

Daar waar mogelijk wil ik ondersteuning bieden aan het proces van toetreding van Ethiopië tot het Haags adoptieverdrag en aan de samenwerking van de internationale gemeenschap waarbij in gezamenlijkheid informatie wordt gedeeld over mogelijke tekortkomingen en misstanden bij interlandelijke adopties. Versterking van de samenwerking tussen Nederland en Ethiopië is daar een onderdeel van. Ook zal ik in Europees verband aandacht vragen voor Ethiopië in het kader van de versterking van de informatie-uitwisseling tussen Europese Centrale autoriteiten. Mochten de nadere ontwikkelingen in de relatie met Ethiopië op het terrein van adoptie aanleiding geven tot wijziging van mijn standpunt zoals aangegeven in deze brief, dan zal ik uw Kamer daarover per omgaande berichten. Op deze wijze meen ik recht te doen aan een zuivere en zorgvuldige adoptieprocedure in het belang van het kind.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin