

Vergaderjaar 2010–2011

32 365 (R1912)

Goedkeuring van het op 27 november 2008 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen (herzien) (Trb. 2009, 141)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 maart 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen die door de fracties over bovengenoemd voorstel zijn gemaakt. Ik ben verheugd te vernemen dat de meeste fracties positief zijn over het verdrag en de mogelijkheid die het biedt aan paren met een geregistreerd partnerschap en paren van hetzelfde geslacht om gezamenlijk een kind te adopteren. Hieronder ga ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, in op de gemaakte opmerkingen en beantwoord ik de gestelde vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het Koninkrijk der Nederlanden geen partij is geworden bij het op 24 april 1967 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen dat de voorganger is van het verdrag waarvan thans de goedkeuring wordt verzocht.

Destijds is besloten geen partij te worden bij het verdrag uit 1967, omdat de Nederlandse wet in verschillend opzicht niet verenigbaar was met het verdrag. Zo kende de Nederlandse wet gedurende lange tijd een suspensief vetorecht van de ouders, dat wil zeggen dat aan een herhaalde weigering van de ouders om met de adoptie in te stemmen door de rechter voorbij kon worden gegaan, hetgeen niet verenigbaar was met artikel 5 van dat verdrag. Nadien werd de wenselijkheid van partij worden niet meer opportuun geacht, omdat duidelijk was geworden dat het verdrag herziening behoeft. Een eerste verzoek om aanpassing van het verdrag dateert al van 1977. Ook binnen de Raad van Europa ontstond het besef dat herziening van het verdrag gewenst was. Zo bleek artikel 12, derde lid, van het verdrag, inhoudende dat de wet niet de adoptie van een eigen onwettig kind mag verbieden als deze adoptie de rechtspositie van het kind zou verbeteren, niet langer houdbaar gelet op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in *Marckx v. België* (EHRM 13 juni 1979, NJ 1980, 462). In deze zaak werd geoordeeld dat een regeling die de biologische moeder noodzaakt om haar buiten huwelijk geboren kind te adopteren om zodoende een familierechtelijke band met

hem tot stand te brengen, in strijd is met artikel 8 van het op 4 november 1950 tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154).

Het herziene adoptieverdrag beoogt harmonisatie van het materiële recht van de lidstaten inzake de adoptie van kinderen. Uitgangspunt hierbij is dat het belang van het kind voorop staat.

Het verdrag voorziet in waarborgen die verzekeren dat adopties, ook als die niet onder 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 inter-landelijke adoptie (Haags Adoptieverdrag; Trb. 1993, 197) vallen, op zodanige wijze plaatsvinden dat deze in het belang van het kind zijn en dat het kind daardoor kan opgroeien in een stabiel gezinsverband. De in het verdrag genoemde minimumnormen maken al onderdeel uit van de Nederlandse adoptieregelgeving en -praktijk, zodat het partij worden bij het verdrag niet tot wijziging van de nationale adoptiebepalingen en -praktijk zal leiden. Uitzondering hierop is de bewaartermijn van adoptiedossiers. De huidige bewaartermijn van dertig jaar zal worden verlengd. De landen die het verdrag hebben ondertekend en wensen te bekrachtigen, zullen, voor zover voornoemde minimumnormen nog niet in hun nationale recht zijn opgenomen, hun adoptieregelgeving en -praktijk dienen aan te passen. Het verdrag zorgt daarmee voor een wenselijke standaard inzake de adoptie van kinderen.

Het herziene adoptieverdrag is, behalve voor het Koninkrijk der Nederlanden, ook ondertekend door: Armenië, België, Denemarken, Finland, Hongarije, IJsland, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Portugal, Roemenië, Servië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen hebben, gelijk ons land, hiermee een eerste stap naar ratificatie van het verdrag gezet en onderschrijven de uitgangspunten van dit verdrag. Noorwegen en Spanje hebben het verdrag reeds bekrachtigd. Voor de inwerkingtreding van dit verdrag zijn ten minste drie bekrachtigingen nodig.

Of andere landen overwegen partij te worden bij het verdrag is niet bekend.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over het feit dat de adoptie voor paren van gelijk geslacht verdragsrechtelijk mogelijk is gemaakt. Hun vragen in verband met Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, beantwoord ik hierna graag.

De leden van de CDA-fractie zijn positief over het verdrag en onderschrijven het belang ervan. Zij stellen vast dat de inhoud van het herziene adoptieverdrag niet afwijkt van de geldende adoptieregelgeving en -praktijk in Nederland met uitzondering van de bewaartermijn van adoptiedossiers. Deze leden vragen of er iets voor te zeggen is om, in plaats van de in het verdrag genoemde bewaartermijn van ten minste vijftig jaren na het definitief worden van de adoptie, het dossier te bewaren gedurende het gehele leven van de geadopteerde.

De leden van de SP-fractie brengen in dit kader de motie Langkamp-Van der Staaij (Kamerstukken II, 2008/09, 31 265, nr. 23) in herinnering, waarin is verzocht de bewaartermijn voor dossiers door vergunninghouders te verlengen tot 100 jaar.

De verruiming van de bewaartermijn van adoptiedossiers conform het herziene adoptieverdrag wordt meegenomen in het in voorbereiding zijnde verzamelwetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Voorts wordt bezien of een verlenging van de bewaartermijn tot 100 jaar mogelijk is, waarmee uitvoering kan worden gegeven aan voornoemde motie.

De leden van de SP-fractie vragen naar de toegevoegde waarde van het ter goedkeuring voorliggende herziene Europees Adoptieverdrag naast

het Haags Adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Het Haags Adoptieverdrag van 1993 heeft betrekking op de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de inter-landelijke adoptie. Het verdrag bevat in artikel 1, onderdeel a, waarborgen om te verzekeren dat inter-landelijke adopties op zodanige wijze plaatsvinden dat het hoogste belang van het kind daarmee is gediend en de grondrechten die hem volgens het internationale recht toekomen, worden geëerbiedigd. Daarnaast roept het verdrag een samenwerkingsverband tussen de verdragsstaten in het leven om te verzekeren dat de vastgestelde waarborgen worden nageleefd en geeft het regels die ervoor zorg dragen dat onder het verdrag tot stand gekomen adopties worden erkend. De waarborgen van dit verdrag worden echter alleen gegeven voor de adoptie van een kind dat zijn gewone verblijfplaats heeft in een verdragsstaat door een of meerdere personen met een gewone verblijfplaats in een andere verdragsstaat. Het Haags Adoptieverdrag is dus vooral een rechtshulpverdrag.

Het herziene adoptieverdrag daarentegen gaat over harmonisering van het materiële recht van de staten die partij zijn bij het verdrag. Het biedt in aanvulling op het Haags Adoptieverdrag waarborgen voor nationale adopties en inter-landelijke adopties die niet onder het Haags Adoptieverdrag vallen. Zowel het Haags Adoptieverdrag als het Europees adoptieverdrag geven uitvoering aan artikel 21 van het op 20 november 1989 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK; Trb. 1990, 46).

Naar aanleiding van de vraag van voornoemde leden naar het aantal adopties die momenteel niet onder het Haags Adoptieverdrag vallen, kan ik aangeven dat dit aantal 390 in 2009 bedroeg. In 2008 was het aantal adopties dat niet onder het Haags Adoptieverdrag tot stand kwam hoger, namelijk 498. Uit het statistisch overzicht inter-landelijke adoptie over de jaren 2005 tot en met 2009 d.d. 15 maart 2010 blijkt dat de meeste adopties niet onder het Haags Adoptieverdrag tot stand komen. De meest recente cijfers zijn dat 767 inter-landelijke adopties tot stand zijn gekomen in 2008. Dit aantal bedraagt 682 in 2009. De cijfers voor 2010 zijn nog niet bekend, maar zullen naar verwachting vergelijkbaar zijn met die van 2009. In 2009 zijn, zoals aangegeven, 682 kinderen in Nederlandse gezinnen opgenomen door middel van adoptie. Het betrof slechts 292 adopties onder het Haags Adoptieverdrag en het merendeel van de adopties (390) vond niet plaats onder het Haags Adoptieverdrag. Het aantal adopties per jaar fluctueert. Daarnaast is gebleken dat het aantal adopties de afgelopen jaren afneemt. Het aantal inter-landelijke adopties is de afgelopen jaren wereldwijd afgenomen, met name omdat landen van herkomst er in toenemende mate in slagen om kinderen die niet door hun ouders verzorgd en opgevoed kunnen worden, in eigen land in pleeg- of adoptiegezinnen te plaatsen. Het aantal nationale adopties per jaar ligt aanzienlijk lager dan het aantal inter-landelijke adopties. Per jaar vinden er in ons land wegens afstandprocedures minder dan 20 nationale adopties plaats. Voor een overzicht van het aantal inter-landelijke adopties dat heeft plaatsgevonden in de periode 2005 tot en met 2009 wordt verwezen naar het statistisch overzicht d.d. 15 maart 2010, die als bijlage bij deze nota is gevoegd.

Nederland heeft aan de totstandkoming van het herziene adoptieverdrag substantiële bijdragen geleverd. In het bijzonder is ingezet op de mogelijkheid voor paren van gelijk geslacht om een kind te adopteren. Het resultaat van de onderhandelingen is van dien aard dat het aangewezen is dat het Koninkrijk der Nederlanden partij wordt bij het herziene adoptieverdrag. Of dit op zich tot gevolg zal hebben dat andere landen ook paren van hetzelfde geslacht zullen toestaan een kind te adopteren, valt niet te zeggen. Wel ben ik ervan overtuigd dat met dit verdrag een belangrijke stap naar meer begrip voor en het gelijktrekken van rechten voor paren

van verschillend en gelijk geslacht, ook op het terrein van adoptie, is gezet. Nederland heeft samen met enkele andere landen bij de onderhandelingen over dit verdrag bereikt dat de mogelijkheid van adoptie voor paren van hetzelfde geslacht expliciet in de tekst van dit verdrag is opgenomen. Nederland zal zich blijven inzetten voor gelijke rechten voor paren van hetzelfde geslacht en zal ook na de bekrachtiging van het verdrag benadrukken dat ons land gebruik zal maken van de mogelijkheid om de reikwijdte van het verdrag uit te breiden tot paren van hetzelfde geslacht die met elkaar gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap met elkaar zijn aangegaan. Hiermee wordt een positief signaal aan andere landen afgegeven om adoptie ook mogelijk te maken voor paren van hetzelfde geslacht. De regering is ervan overtuigd dat het na de bekrachtiging van het verdrag, als ook bij andere gelegenheden, vragen van aandacht voor homorechten naar verloop van tijd zijn vruchten zal afwerpen. De afgelopen jaren hebben diverse landen hun wetgeving aangepast en bijvoorbeeld het recht van paren van hetzelfde geslacht om een huwelijk of een geregistreerd partnerschap aan te gaan, mogelijk gemaakt. Een volgende stap in de aanpassing van de wetgeving van deze landen kan zijn dat zij ook adoptie door paren van hetzelfde geslacht zullen gaan toestaan. Het aantal landen dat kinderen afstaat ter adoptie door paren van hetzelfde geslacht is zeer beperkt. Op dit moment kunnen enkel kinderen afkomstig uit de Verenigde Staten door paren van hetzelfde geslacht geadopteerd worden.

De leden van de SP-fractie merken op dat er vanuit het veld, onder deskundigen en vanuit de adoptiepraktijk behoorlijk wat kritiek is gekomen op het herziene adoptieverdrag en de Europese stappen op het gebied van adoptie.

De regering is niet bekend met kritiek uit het veld op het verdrag van de Raad van Europa. Zij heeft wel kennisgenomen van een krantenartikel, waarin kritiek is geleverd op een onderzoek naar adoptie dat door de Europese Commissie is uitgevoerd. Dit onderzoek houdt echter geen enkel verband met het verdrag waarvan het voorstel tot goedkeuring thans voorligt.

In het herziene adoptieverdrag zijn minimumnormen vastgelegd om te garanderen dat een adoptie alleen plaatsvindt in het belang van het kind. De landen die partij worden bij het verdrag mogen hun nationale bepalingen handhaven die verder gaan dan het verdrag in de bescherming van de belangen van het kind bij adoptie. Het partij worden van Nederland bij het verdrag zal dan ook geen verslechtering van de positie van het kind tot gevolg hebben. Nederland heeft zich bij de onderhandelingen ingespannen om het hoogst mogelijke niveau van bescherming van het kind te realiseren. De bepaling in het verdrag dat de moeder een bedenktijd heeft van ten minste 6 weken, sluit aan bij de praktijk in de meeste landen. Sommige landen kennen geen bedenktijd en staan adoptie toe vanaf het moment van de geboorte van het kind, waarna het de moeder niet is toegestaan om terug te komen op haar besluit om haar kind voor adoptie af te staan. Andere landen, zoals Nederland, kennen een langere bedenktijd, voor Nederland zelfs totdat de adoptie is uitgesproken. De bedenktermijn van ten minste 6 weken biedt dan ook een goede minimumstandaard om de belangen van het kind en ook de belangen van de biologische moeder te beschermen. Een andere belangrijke minimumnorm in het verdrag is die van artikel 3, waarin is opgenomen dat een bevoegde autoriteit dient te beoordelen of een adoptie in het belang van een kind is. Deze norm voorkomt dat een kind kan worden geadopteerd zonder dat een onafhankelijke derde toetst of de adoptie wel aan alle voorwaarden voldoet. In beginsel zal deze onafhankelijke derde een gerecht zijn in een lidstaat. Echter, enkele landen kennen

administratieve autoriteiten die de bevoegdheden van gerechten uitoefenen, zoals bijvoorbeeld Denemarken. Om die reden wordt in artikel 3 verwezen naar administratieve autoriteiten en niet enkel naar gerechten¹.

De regering is het eens met het standpunt van de leden van de SP-fractie dat bij Europees beleid op het gebied van kindbescherming daadwerkelijk de bescherming van het kind voorop moet staan. In artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt aangegeven dat de Unie dient bij te dragen tot de bescherming van de rechten van het kind (zie Trb. 2008, 53 voor de geconsolideerde tekst). Daarnaast maken kindrechten deel uit van de grondrechten die de Europese Unie (EU) en de lidstaten moeten eerbiedigen. Artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat kinderen recht hebben op de bescherming en de zorg die nodig is voor hun welzijn. Indien en voor zover er Europees beleid ontwikkeld zou worden op het terrein van adoptie, zou dit beleid dan ook moeten voldoen aan de bepalingen en uitgangspunten van voornoemde verdragen.

De Raad van Europa heeft in samenwerking met de Europese Commissie op 30 november en 1 december 2009 in Straatsburg een conferentie gehouden met als titel «Challenges in adoption procedures in Europe: ensuring the best interest of the child». Tijdens deze conferentie is door overheden, belangenorganisaties en vertegenwoordigers uit de wetenschap gesproken over de verschillende bestaande rechtsinstrumenten op het terrein van adoptie en de werking daarvan. De discussies over nationale adoptie concentreerden zich vooral op het al dan niet mogelijk maken van adoptie voor partners van gelijk geslacht in de nationale wetgeving van de lidstaten. Ten aanzien van de inter-landelijke adoptie is vooral het belang van toetreding tot het Haags Adoptieverdrag 1993 benadrukt. Daarnaast heeft de Europese Commissie een vergelijkend onderzoek naar de wet- en regelgeving van de lidstaten van de Europese Unie gepresenteerd. Bij deze presentatie is ingegaan op de praktische problemen die zich in het kader van het vrij verkeer van personen voordoen bij adoptie. De vertegenwoordiger van de Europese Commissie heeft tijdens het congres verklaard dat in afwachting van het aantreden van de nieuwe Europese Commissie naar aanleiding van het onderzoek nog geen conclusies zijn getrokken. Nadien zijn evenmin conclusies getrokken.

Zoals hiervoor vermeld, houdt dit onderzoek geen verband met dit herziene adoptieverdrag. Voor de overige antwoorden op de vragen met betrekking tot dit onderzoek wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen van het Tweede Kamerlid Kooiman van de SP-fractie over manipulatie door de Europese Commissie van een onderzoek naar adoptie d.d. 7 januari 2011 met kenmerk 2010Z18703 (Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 981).

Voorts wordt nog opgemerkt dat de Europese Commissie tot op heden geen voorstellen heeft gedaan voor een Europees adoptiebeleid. Uit het meerjarenbeleidskader voor Justitie en Binnenlandse Zaken 2010–2014 (Stockholm Programma) en het bijbehorende Actieplan (zie kabinetsstandpunt op Stockholm programma: Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 557), blijkt dat de Europese Commissie evenmin intenties heeft om te komen tot de ontwikkeling van een Europees adoptiebeleid. Indien in de toekomst de Commissie een voorstel doet voor het treffen van maatregelen of opstellen van regels inzake adoptie, zal dit voorstel op proportionaliteit en subsidiariteit worden beoordeeld. Eveneens zal erop worden toegezien dat duplicatie van activiteiten en maatregelen die reeds in andere internationale instrumenten zijn te vinden, zoals het Haags Adoptieverdrag, wordt vermeden. Daarbij is het van belang dat de overkomst van een kind vanuit het ene EU-land naar een ander EU-land zal blijven worden beschouwd als een inter-landelijke adoptie. Ook zal het

¹ Zie ook paragraaf 24 in het toelichtend rapport van de Raad van Europa bij het verdrag (zie: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/202.htm>).

uitgangspunt bij de ontwikkeling van een Europees adoptiebeleid, gelijk het overige adoptiebeleid, moeten zijn dat het belang van het kind voorop staat.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarom destijds het verdrag van 1967 niet is goedgekeurd, wordt verwezen naar het antwoord op een vraag van gelijke strekking van de VVD op pagina 1 van deze nota. De redenen om niet toe te treden tot het verdrag van 1967 zijn niet meer aan de orde bij de herziene versie van dit verdrag. In de huidige verdragstekst wordt geen onderscheid in behandeling meer gemaakt tussen adopties van kinderen die binnen of buiten huwelijk zijn geboren. Daarnaast is het verdrag aangepast aan de wensen en inzichten van deze tijd. Er is bijvoorbeeld rekening gehouden met het relatief nieuwe instituut van het geregistreerd partnerschap door de mogelijkheid op te nemen voor paren die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan om gezamenlijk een kind te adopteren. Er wordt meer rekening gehouden met de mening van het kind en er is een betere balans gevonden tussen de rechten van het kind om te weten waar hij vandaan komt en de rechten van de ouders op anonimiteit. Ook zijn uitvoeriger regels opgenomen ten aanzien van de informatie die dient te worden ingewonnen tijdens het voorbereidend onderzoek. Zo wordt naast de religieuze achtergrond ook navraag gedaan naar de etnische en culturele achtergrond van het kind. Het uitgangspunt van subsidiariteit zoals deze bestaat tussen de Europese Unie en de lidstaten geldt niet ten aanzien van de Raad van Europa. Het beginsel van subsidiariteit geeft uitdrukking aan een verdeling van verschillende, met elkaar concurrerende, bevoegdheden. Het beginsel beoogt een leidraad te geven voor wanneer de Europese Unie bevoegd is om centraal regels op te stellen die in de plaats treden van eventuele, afzonderlijke regelgeving van lidstaten. Het algemene uitgangspunt hierbij is dat indien de EU-lidstaten, met ieder hun afzonderlijke regelgeving, niet voldoende in staat zijn om bepaalde doelstellingen te bereiken, de Europese Unie bevoegd is om regelgeving centraal op te stellen indien hiermee beter de beoogde doelstellingen bereikt kunnen worden (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

De Raad van Europa streeft naar het vaststellen van gemeenschappelijke basisbeginselen voor de staten die lid zijn van de Raad van Europa. Er is echter geen sprake van een overdracht van bevoegdheden van die lidstaten aan de Raad van Europa en derhalve evenmin van concurrerende bevoegdheden, zodat het subsidiariteitsbeginsel niet aan de orde is. Het herziene adoptieverdrag biedt als meerwaarde boven de bestaande nationale regelgeving van de verdragsstaten dat het zorgt voor eenheid in de nationale regelgeving van de lidstaten in zoverre dat alle lidstaten bepaalde minimumnormen ter zake van adoptie hanteren en het belang van een kind bij adoptie op uniforme wijze uitleggen. Deze minimumharmonisatie van adoptieregelgeving en -praktijk is wenselijk, omdat de verschillende staten uiteenlopende opvattingen hebben over de beginselen van adoptie. Zo bestaat er verschil van inzicht over wanneer adoptie in het belang van een kind is, wie er mogen adopteren, in hoeverre een kind het recht heeft op informatie over zijn afstamming en of een kind toestemming dient te geven voor zijn adoptie. In de artikelen 3 tot en met 22 van het verdrag zijn daarom de algemene beginselen waaraan een adoptie dient te voldoen, wil deze in het belang van een kind geoordeeld worden, geformuleerd. In deze algemene beginselen is de hoofdregel opgenomen dat bijvoorbeeld eenouderadoptie of adoptie door geregistreerd partners, indien men dit instituut kent, moet worden toegestaan. Alsook dat van een kind, indien het tot een voldoende waardering van zijn belangen in staat kan worden geacht, instemming met zijn adoptie moet zijn verkregen alvorens deze wordt uitgesproken. Uitzonderingen op deze hoofdregels zijn slechts in zeer beperkte mate mogelijk, zoals blijkt uit de

beperkte voorbeholden die gemaakt mogen worden op grond van artikel 27 van het verdrag.

De verschillen tussen het verdrag van 1967 en het herziene adoptieverdrag zijn aanzienlijk. Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de SGP-fractie om te vernemen wat de belangrijkste verschillen zijn tussen het bestaande verdrag en het voorgestelde herziene verdrag, worden deze hierna opgesomd.

Het bestaande verdrag is verdeeld in een hoofdstuk met dwingendrechtelijke bepalingen voor de lidstaten (Hoofdstuk II: de artikelen 4 tot en met 16) en een hoofdstuk met bepalingen waaraan lidstaten op vrijwillige basis uitvoering kunnen geven (Hoofdstuk III: de artikelen 17 tot en met 20). Bij de herziening van het verdrag is besloten deze structuur te verlaten. De mogelijkheid om voorbeholden te maken op de bepalingen van het verdrag is aanzienlijk beperkt. Onder het bestaande verdrag kunnen de verdragspartijen maximaal twee voorbeholden op de dwingendrechtelijke bepalingen van hoofdstuk II maken. In het herziene adoptieverdrag wordt geen onderscheid gemaakt tussen dwingendrechtelijke bepalingen en optionele bepalingen. Daarnaast wordt in artikel 27 van dat verdrag aangegeven dat slechts een voorbehoud mogelijk is ten aanzien van drie bepalingen van het verdrag, te weten de verplichting dat een kind van 14 jaar of ouder toestemming moet geven voor zijn adoptie (artikel 5, eerste lid, onder b), dat adoptie mogelijk is door twee personen van verschillend geslacht die een geregistreerd partnerschap met elkaar zijn aangegaan of door één persoon (artikel 7, eerste lid, onderdeel a onder ii en onderdeel b) en dat een geadopteerd kind toegang dient te hebben tot alle informatie die de bevoegde autoriteiten in hun bezit hebben aangaande zijn afkomst (artikel 22, derde lid).

Een aantal bepalingen van het verdrag van 1967 voldoet niet meer aan de eisen van deze tijd. Artikel 5, eerste lid, onder a, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de rechten van een gehuwde en ongehuwde vader is zelfs in strijd met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Thans wordt in artikel 5, eerste lid, van het herziene adoptieverdrag zowel van de moeder als de vader, ongeacht de burgerlijke staat, toestemming gevraagd voor de adoptie van hun kind. Naar aanleiding van nieuwe inzichten en ontwikkelingen in het recht, bijvoorbeeld artikel 12 van het IVRK en het op 19 oktober 1996 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen (Haags Kinderbeschermingsverdrag van 1996; Trb. 1997, 299), is het vereiste van instemming van het kind met zijn adoptie in het herziene verdrag opgenomen. Daarnaast is, doordat een aanzienlijk aantal lidstaten van de Raad van Europa inmiddels het instituut van geregistreerd partnerschap heeft geïntroduceerd in hun wetgeving, ook de mogelijkheid opgenomen voor lidstaten om adoptie door geregistreerde partners mogelijk te maken. Onder het verdrag van 1967 is slechts adoptie door gehuwde paren van verschillend geslacht of eenouderadoptie toegestaan. Voor Zweden en het Verenigd Koninkrijk was dit reden om respectievelijk in 2002 en 2005 het verdrag op te zeggen, aangezien zij in hun nationale wetgeving ook adoptie door paren van gelijk geslacht, die een geregistreerd partnerschap waren aangegaan, toestonden. Meer lidstaten hebben in hun nationale recht de mogelijkheid opgenomen voor homoparen om een huwelijk of geregistreerd partnerschap aan te gaan en om daarnaast gezamenlijk te adopteren. Hiermee is dan ook rekening gehouden bij de herziening van het verdrag van 1967, zodat het lidstaten vrijstaat de reikwijdte van het verdrag, en derhalve de mogelijkheid van adoptie, uit te breiden tot paren van gelijk geslacht. Een andere maatschappelijke ontwikkeling betreft het feit dat steeds vaker ongehuwde paren, die evenmin een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, samen kinderen

krijgen. Gelet hierop is de mogelijkheid opgenomen voor lidstaten om ook adoptie toe te staan aan hen die in een duurzame relatie leven. Een andere verdragsaanpassing betreft de wijziging van de minimumleeftijd van de adoptant. Onder het verdrag van 1967 bedraagt de hoogste minimumleeftijd die een lidstaat in zijn nationale recht kan voorschrijven 35 jaar. Deze leeftijd werd te hoog geoordeeld, zodat deze verlaagd is naar een minimumleeftijd van niet hoger dan 30 jaar. Hiermee wordt beter aangesloten bij het nationale recht van de meeste lidstaten. Bij de herziening van het verdrag van 1967 is de informatie die relevant is in het kader van het voorbereidend onderzoek uitgebreid met informatie over de etnische en culturele achtergrond van de adoptant en het kind. Dit in navolging van het Haags Kinderbeschermingsverdrag van 1996. Ook is naar aanleiding van laatstgenoemd verdrag besloten om een aparte bepaling in het verdrag op te nemen die benadrukt dat ook na adoptie advisering aan adoptanten en geadopteerde kinderen wenselijk blijft (artikel 20 van het verdrag).

Het herziene adoptieverdrag biedt verdragsstaten een minimumstandaard aan waarborgen die verzekeren dat een adoptie, ook die niet onder het Haags Adoptieverdrag valt, in het belang van het kind is. Door partij te worden bij dit verdrag geeft het Koninkrijk der Nederlanden het wenselijke signaal af dat bij alle adopties het belang van het kind, zoals deze is ingevuld door het verdrag, voorop staat. Door partij te worden bij dit verdrag wordt ook benadrukt dat de waarborgen van het verdrag worden onderschreven en dat het Koninkrijk het eens is met het uitgangspunt dat adoptie in het belang van het kind dient te zijn. Daarnaast heeft Nederland zich samen met enkele andere staten ingezet voor een gelijke behandeling van paren van verschillend en gelijk geslacht door de mogelijkheid van adoptie ook voor homoparen in het verdrag op te nemen. Het resultaat van deze inspanningen is dat in artikel 7, tweede lid, van het herziene adoptieverdrag voor staten de mogelijkheid is opgenomen om de reikwijdte van het verdrag uit te breiden tot paren van gelijk geslacht die met elkaar gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap met elkaar zijn aangegaan. Met de ratificatie van het verdrag geeft Nederland dan ook een positief signaal af naar andere landen om beide uitgangspunten van het verdrag te ondersteunen. Daarnaast zal blijven worden ingezet door Nederland op het bereiken van een gelijke behandeling van hetero- en homoparen, zowel op het gebied van adoptie als daarbuiten.

2. Koninkrijkspositie

De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Door de leden van de PvdA-fractie wordt vervolgens gevraagd of in de tekst van het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het herziene adoptieverdrag wordt gewijzigd in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden. Daarnaast vragen zij of deze delen van het Koninkrijk uitvoeringswetgeving hebben. Artikel 1 van het voorstel van rijkswet behelst een goedkeuring voor het gehele Koninkrijk. Met het oog op de nieuwe Koninkrijksstructuur na 10 oktober 2010 wordt hiermee voorzien in een goedkeuring voor het Europese deel en het Caribische deel van Nederland, alsmede voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Na de goedkeuring zal het verdrag vervolgens, behalve voor het Europese deel en het Caribische deel van Nederland, ook kunnen worden bekrachtigd voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten, aangezien de regeringen van die landen thans medegelding wensen. Voor de toepassing van het verdrag is geen uitvoeringswetgeving nodig. De adoptieregelgeving op de BES-eilanden is met de Regeling interlandelijke adoptie BES (Stcrt. 2010, 15596) grotendeels in lijn gebracht met onze nationale inter-landelijke adoptieregelgeving. Sinds 1 februari 2011 geldt

het Haags Adoptieverdrag van 1993 ook voor de BES-eilanden. De BES-regelgeving ten aanzien van adopties in eigen land is niet aangepast aan de Nederlandse adoptieregeling. In Boek 1, Afdeling 1, van het Burgerlijk Wetboek BES zijn echter bepalingen opgenomen die overeenkomen met de bepalingen in het herziene adoptieverdrag, waarmee wordt gewaarborgd dat een adoptie in het belang van een kind is. De leden van de PvdA-fractie hebben ook een aantal vragen gesteld over het voorbehoud dat bij de bekrachtiging gemaakt zal worden. Voor de goede orde wordt eerst verwezen naar de bijgevoegde nota van wijziging waarmee, in verband met de nieuwe koninkrijksstructuur, artikel 2 van het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het herziene adoptieverdrag wordt gewijzigd. Vervolgens kan op de vragen van de leden van de PvdA-fractie worden geantwoord dat artikel 2 van het wetsvoorstel voorziet in een voorbehoud dat bij de bekrachtiging gemaakt zal worden ten aanzien van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De reden is dat de wetgeving van die landen het instituut «geregistreerd partnerschap» niet kent. Het betreft hier een formeel voorbehoud waarvoor in het verdrag, in artikel 27, eerste lid, wordt voorzien. Dit voorbehoud heeft geen materiële consequenties. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat artikel 2 niet voorziet niet in een voorbehoud voor de BES-eilanden.

3. Artikelsgewijs

Artikel 1 en 2

De leden van de CDA-fractie vragen of de beschrijving van de minderjarigheid in artikel 1 van het herziene adoptieverdrag de slachtoffers van jeugdige uithuwelijking niet nodeloos uitsluit van de bescherming van het verdrag.

Artikel 1 betreft de reikwijdte van het verdrag en de toepasselijkheid van de beginselen ervan. In het eerste lid wordt aangegeven dat het verdrag van toepassing is op de adoptie van kinderen die op het tijdstip waarop de adoptanten een verzoek indienen om hen te adopteren nog geen 18 jaar zijn, niet gehuwd zijn of zijn geweest, geen geregistreerd partnerschap zijn aangegaan en nog niet meerderjarig zijn. Het doel van deze bepaling is de mogelijkheid van adoptie te beperken tot minderjarigen. Veel lidstaten van de Raad van Europa kennen in hun nationale recht bepalingen waarin minderjarigen door een rechtsgeldig gesloten huwelijk voor de wet meerderjarigen worden of behandeld worden als waren zij meerderjarig. Nederland kent een dergelijke bepaling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 1:233 BW).

Om deze reden is in het verdrag opgenomen dat het alleen van toepassing is op adopties van minderjarigen die niet gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest. Artikel 1 van het verdrag staat er evenwel niet aan in de weg dat lidstaten adoptie van minderjarigen die slachtoffer zijn geweest van uithuwelijking mogelijk maken en de waarborgen ten aanzien van adoptie in hun nationale recht ook toepassen op kinderen die slachtoffer zijn geweest van uithuwelijking of hun nationale bepalingen zodanig inkleden dat deze kinderen ook voor adoptie, met dezelfde waarborgen omkleed, in aanmerking komen.

Artikel 3 tot en met 6

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie wanneer sprake is van kennelijke strijd met de belangen van een kind, zodat overleg met het kind achterwege gelaten mag worden, meld ik het volgende.

In artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van het verdrag is bepaald dat een adoptie uitsluitend wordt uitgesproken indien ten minste onder meer de toestemming van het kind is verkregen dat volgens de wet geacht kan worden in staat te zijn tot een voldoende waardering van zijn belangen ter

zake. Een kind wordt geacht voldoende waardering van zijn belangen te hebben, zodra het een wettelijk vastgestelde leeftijd heeft bereikt van ten hoogste 14 jaar. In het derde lid van dit artikel wordt nader gespecificeerd dat van de toestemming van een kind met een beperking, die het belet een geldige toestemming te geven, kan worden afgezien.

In aanvulling hierop is in artikel 6 van het verdrag bepaald dat indien de toestemming van het kind met de adoptie ingevolge artikel 5, eerste en derde lid, niet vereist is, voor zover mogelijk dient te worden overlegd met het kind zodat rekening kan worden gehouden met zijn opvattingen en wensen. Van dit overleg kan slechts worden afgezien indien een dergelijk overleg kennelijk in strijd zou zijn met de belangen van het kind. Zo zou bijvoorbeeld het horen van een zeer jong kind of een kind met een verstandelijke handicap erg belastend kunnen zijn voor het kind, zodat hiervan dient te worden afgezien in het belang van het kind.

Artikel 7 en 9

De in artikel 7, tweede lid, aan staten geboden mogelijkheid om de reikwijdte van het verdrag uit te breiden tot paren van gelijk geslacht die met elkaar gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap met elkaar zijn aangegaan, alsmede tot paren van verschillend en gelijk geslacht die samenleven in een duurzame relatie, bestond onder het verdrag van 1967 niet. Het verdrag van 1967 bood in artikel 6 enkel de mogelijkheid aan gehuwde paren om samen een kind te adopteren of aan een individu om alleen een kind te adopteren. In dit artikel wordt geen onderscheid gemaakt tussen gehuwde hetero- of homoparen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat bij de totstandkoming van het verdrag van 1967 de mogelijkheid voor homoparen om in het huwelijk te treden nog niet bestond. In de praktijk kwam het er derhalve op neer dat, indien paren die niet gehuwd waren of homoparen (mede gelet op de nationale wetgeving van landen die kinderen ter adoptie afstaan) een kind wilden adopteren, slechts een van hen het kind adopteerde. De vraag van de leden van de SGP-fractie of de bepaling van artikel 7, tweede lid, van het herziene adoptieverdrag een nieuw element is dat nog geen deel uitmaakte van het huidige verdrag, kan ik derhalve bevestigend beantwoorden.

In reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie, meld ik dat op dit moment nog niet duidelijk is welke staten voornemens zijn om de reikwijdte van het verdrag, via hun nationale recht, uit te breiden tot paren van gelijk geslacht die met elkaar gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap met elkaar zijn aangegaan of tot paren die samenleven in een duurzame relatie.

Artikel 10

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op artikel 10 van het herziene adoptieverdrag ten aanzien van de informatie die nodig is om vast te stellen of een adoptie in het belang van een kind is. Op grond van artikel 10 van het verdrag dient de bevoegde autoriteit adequaat onderzoek te doen naar de adoptant, het kind en zijn familie, voordat toestemming voor adoptie kan worden gegeven. Dit onderzoek omvat onder meer het inwinnen van informatie die ziet op de persoonlijkheid, gezondheid en sociale omgeving van de adoptant en zijn of haar vermogen om het kind op te voeden alsook zijn of haar motivatie voor de adoptie van het kind. Daarnaast wordt ook onderzocht in hoeverre het kind en de adoptant bij elkaar passen. Ook zal informatie ingewonnen moeten worden over de persoonlijkheid, gezondheid en sociale omgeving van het kind en zijn etnische, religieuze en culturele achtergrond. De opsomming van factoren waarnaar onderzoek moet worden gedaan in het tweede lid van dit artikel is niet limitatief. Onder a tot en met f van het tweede lid worden echter belangrijke omstandigheden benoemd,

waarmee bij de beoordeling of de adoptie in het belang van het kind is in het algemeen rekening dient te worden gehouden. Welke informatie nodig is, alsmede de omvang hiervan, zal bij elke individuele adoptie kunnen verschillen. Zo zal er in het algemeen geen noodzaak zijn voor een uitgebreid onderzoek naar de sociale omgeving van de aspirant-adoptant en het kind en hun achtergrond als de adoptant een familielid is van het adoptiekind. Ook is uitvoerig onderzoek naar de geschiktheid en bevoegdheid van de aspirant-adoptant en naar zijn woning en huishouden niet noodzakelijk als het kind al bij de aspirant-adoptant woont. Onderzoek naar deze omstandigheden wordt geacht al te hebben plaatsgevonden voordat het kind aan de aspirant-adoptant wordt toevertrouwd (zie artikel 10, vijfde lid).

Artikel 11

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie kan ik bevestigen dat in ons land een kind door zijn adoptie een volwaardig lid van de familie van de adoptant wordt en dat het dezelfde rechten en plichten jegens de adoptiefouders heeft als een biologisch kind jegens zijn ouders. In aanvulling hierop verwijs ik naar artikel 1:3, eerste lid, BW (graad van bloed- en aanverwantschap) waarin is bepaald dat een adoptie gelijkgesteld wordt met een geboorte. Dit betekent dat voor de wet ook tussen adoptiefouders en hun geadopteerde kind bloedverwantschap in de eerste graad bestaat. In artikel 1:229 BW wordt voorts nog geëxpliciteerd dat door adoptie de geadopteerde, de adoptiefouders en hun bloedverwanten in familierechtelijke betrekking tot elkaar komen te staan.

Artikel 12

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie om in te gaan op de nationaliteitskwestie, merk ik op dat artikel 12 van het verdrag de staten die partij zijn bij het verdrag geen verplichting oplegt om hun nationale recht ten aanzien van de verkrijging of het verlies van nationaliteit aan te passen. Het laat het nationale recht van staten onverlet die een automatische verkrijging van nationaliteit door geboorte kennen en verplicht evenmin andere staten om deze verkrijging te erkennen. In het tweede lid van dit artikel wordt de algemene regel benadrukt dat verlies van nationaliteit waardoor staatloosheid ontstaat, dient te worden vermeden. Het is niet in het belang van een kind dat het door zijn adoptie zijn nationaliteit verliest, die het bij geboorte heeft verkregen, zonder dat het een andere nationaliteit verkrijgt.

Artikel 19

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht van de proefperiodes die de verdragsstaten hanteren. Op dit moment kan nog geen overzicht worden gegeven, aangezien het verdrag nog niet in werking is getreden. Van de landen die kinderen ter adoptie afstaan aan Nederlandse ouders is bekend dat zij zeer uiteenlopende proefperiodes hanteren. Deze verzorgingsperiode bedraagt in de meeste landen niet meer dan vier weken. Ons nationale recht kent een verzorgingsperiode van ten minste een jaar. Indien het gaat om een adoptie door een echtgenoot, geregistreerd partner of andere levensgezel van de ouder of adoptiefouder begint deze periode van één jaar te lopen vanaf het moment dat sprake is van het feitelijk samen met de ouder of stiefouder verzorgen en opvoeden van het kind.

Artikel 22 lid 5

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er in het vijfde lid is gekozen voor een verlenging van de bewaartermijn van het adoptiedossier van ten minste dertig jaren na de binnenkomst van het kind in Nederland tot ten minste vijftig jaren na het definitief worden van de adoptie.

Bij de herziening van het verdrag is gekozen voor een langere bewaartermijn van adoptiedossiers om de effectiviteit van het recht van een adoptiekind op toegang tot en bekendmaking van informatie aangaande zijn afkomst optimaal te waarborgen. Gebleken is dat de meeste voormalig adoptiekinderen eerst onderzoek verrichten naar hun afkomst rond hun 40ste levensjaar, als zij zelf kinderen hebben gekregen of nadat hun adoptiefouders zijn overleden.

Artikel 27

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht met de mogelijke voorbehouden van de verdragsstaten.

Er is nog geen overzicht beschikbaar. Spanje en Noorwegen die tot nu toe als enige landen het verdrag hebben bekrachtigd, hebben geen voorbehoud gemaakt.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven