

Vergaderjaar 2002–2003

**28 457**

## **Regeling van het conflictenrecht inzake adoptie en de erkenning van buitenlandse adopties (Wet conflictenrecht adoptie)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 31 oktober 2002

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inleiding**

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden spreken de verwachting uit dat met dit voorstel de rechtsbescherming van uit niet-verdragslanden afkomstige adoptiekinderen en hun adoptanten beter gewaarborgd wordt. Wel hebben de leden van de CDA-fractie nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Bestudering daarvan hebben bij deze leden vooralsnog geen vragen opgeroepen. Zij wensen de plenaire behandeling af te wachten

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat geregeld dient te worden welk recht wordt toegepast door de Nederlandse rechter op een adoptieverzoek in internationale situaties. Bovendien is het naar de mening van deze leden noodzakelijk dat de voorwaarden voor erkenning van buitenlandse adopties, voor zover niet geregeld door het Haagse verdrag van 29 mei 1993 inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (het Haags Adoptieverdrag) worden vastgelegd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of door verruiming van het regime van erkenning van buitenlandse adopties, ondanks de voorgestelde procedures, niet toch sprake kan zijn van praktijken die het belang van het kind schaden. Met name bij de erkenningprocedure voor niet onder het Haags Adoptieverdrag vallende buitenlandse adopties, vragen deze leden of de controle op deze adopties waterdicht zijn. Wordt bovendien door het creëren van deze erkenningprocedure niet ook het belang van het Haags Adoptieverdrag gereduceerd?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, Eurlings (CDA), Blok (VVD), Cörüz (CDA), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Zeroual (LPF) en Vacature (LPF).

Plv. Leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), Th. C. de Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (LN), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPF), Wiersma (LPF), Joldersma (CDA), Varela (LPF) en Jukema (LPF).

Naarmate het aantal landen dat het Haags Adoptieverdrag heeft ondertekend en geratificeerd toeneemt, zal het aantal erkenningprocedures van buitenlandse adopties in Nederland afnemen. Hoeveel landen zijn voornemens om binnenkort het Haags adoptieverdrag te ondertekenen of te ratificeren? Welke landen binnen de EU hebben dit nog niet gedaan? Betekent het niet ondertekenen of ratificeren van het verdrag door een EU-staat, dat adopties uit die betreffende staten gelijk worden gesteld aan adopties uit andere niet-verdragsstaten? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het vrij verkeer van personen binnen de EU? Hoeveel adopties hebben er in 2001 plaatsgevonden uit verdragslanden en niet-verdragslanden?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel conflictenrecht adoptie. Deze leden onderschrijven geheel de door de regering gehuldigde gedachte dat adoptie als maatregel in het belang van het kind moet zijn en complimenteren de regering met dit wetsvoorstel waarin het door de rechterlijke macht ontwikkelde ongeschreven recht en het bestaande verdragsrechtelijke kader wettelijk geregeld wordt.

Met belangstelling hebben de leden van de fractie van D66 kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft het Nederlandse conflictenrecht ter zake van adoptie te codificeren. Deze leden zijn verheugd dat het conflictenrecht bij adopties met het onderhavige wetsvoorstel beter geregeld wordt. Wel hebben deze leden bij het voorliggende wetsvoorstel nog enige vragen en kanttekeningen. Zo is het voor deze leden niet geheel duidelijk of de voorgestelde regels ook gelden voor de adoptanten waarvan er één de Nederlandse nationaliteit heeft en de ander een niet-Nederlandse nationaliteit? Zo nee, welke regels zijn in dat geval van toepassing?

## **Artikelen**

### *Artikel 1 – Voorrang van de regelgeving inzake interlandelijke adoptie*

#### *2a. Verdragsadoptie*

In hoeveel gevallen was er in de afgelopen jaren sprake van de genoemde «uitzonderlijke omstandigheden» waardoor een buiten de wet om verkregen adoptie door de Nederlandse rechter toch rechtsgeldig wordt verklaard, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Aan welke concrete omstandigheden moet worden gedacht?

#### *2d. Niet-verdragsadoptie waarbij alle partijen buiten Nederland gevestigd zijn*

Voor adopties waarbij zowel het kind als de adoptanten op het tijdstip van adoptie in het buitenland hun gewone verblijfplaats hadden, gelden noch het Haags Adoptieverdrag noch de Wet opneming buitenlandse kinderen ter adoptie. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het in het belang van het kind kan zijn dat alsnog bepalingen worden opgenomen voor dergelijke adopties. Bestaat er aanleiding aan te nemen dat de hier bedoelde adopties – zeker als het om adopties in niet-verdragslanden gaat – niet voldoen aan wat naar Nederlands recht en gewoonte als gewenst wordt gezien? Zo ja, waarom worden deze adopties dan toch (als fait accompli) aanvaard?

### *Artikel 2 – Definities*

In de memorie van toelichting wordt uitgebreid stilgestaan bij de omschrijving van het rechtsinstituut adoptie en is aansluiting gezocht bij

de definities in het Haags adoptieverdrag. In de Nederlandse regelgeving inzake internationale adoptie wordt daar ook bij aangesloten. Onder het Haags Adoptieverdrag en dus ook de Nederlandse regelgeving ter zake vallen alleen adopties door echtgenoten (man en vrouw) of door één persoon. Prevaleert hier regelgeving voortvloeiend uit internationale verdragen boven nationale wetgeving waarin immers echtgenoten niet per definitie van verschillend geslacht zijn, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de aansluiting van het onderhavige wetsvoorstel bij het Haagse Adoptieverdrag betekent dat het wetsvoorstel extra beperkingen met zich meebrengt voor het adopteren door ongehuwd samenwonenden of door personen van hetzelfde geslacht. Zo ja, welke extra beperkingen betreffen het?

In de tekst van de memorie van toelichting wordt, zo geven de leden van de fractie van D66 aan, verscheidene malen gestipuleerd dat het bij adopties door echtparen gaat om een man en een vrouw. Is het juist dat de regering echtparen van gelijk geslacht hier dus van de bedoelde rechten uitsluit? Hoe verhoudt zich deze uitsluiting tot de gelijke behandeling van homoseksuele en heteroseksuele huwelijken, zo vragen deze leden. De adoptie door homoseksuelen van kinderen uit de meeste landen is door de regering onmogelijk gemaakt omdat deze landen niet bereid zouden zijn kinderen aan Nederland ter adoptie af te staan wanneer zij ook bij een homoseksueel paar terecht zouden kunnen komen. Deze conclusie is, voor zover de leden van de fractie van D66 bekend, gebaseerd op een onderzoek naar de bestaande praktijk in zes landen. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat, op grond van het huidige onderzoek, de veronderstelling dat de adoptiestroom zou stoppen wanneer adoptie door homoseksuelen zou worden toegelaten, onvoldoende is onderbouwd. Bovendien kunnen de opvattingen in de betreffende landen inmiddels zijn gewijzigd, zou ook een per land gedifferentieerde aanpak mogelijk zijn en zou een onderzoek naar alle landen (in plaats van een beperkt aantal landen) waaruit kinderen worden geadopteerd tot de mogelijkheden behoren. Is de regering bereid op korte termijn een nieuw onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden om adoptie door homoseksuelen van buitenlandse kinderen mogelijk te maken waarin aandacht wordt besteed aan de bovengenoemde aspecten? Zo neen, waarom niet? De leden van de fractie van D66 hebben Kamervragen gesteld over de niet-homoverklaring die de Chinese autoriteiten bij adoptie vragen. De regering heeft in antwoord hierop een overleg toegezegd tussen vergunninghouders en het ministerie van Justitie over de wijze waarop met deze Chinese eis zal worden omgegaan. Wat was de conclusie van dit overleg? Ook zou een en ander in een gesprek met het Chinese centrum voor adoptie worden besproken. Wat is het resultaat van dit overleg, zo willen deze leden weten.

Momenteel zijn adopties door homoseksuelen van kinderen uit de Verenigde Staten mogelijk. In een brief van 9 april 2002 gaf de voormalig staatssecretaris van Justitie aan dat, wanneer de Verenigde Staten het Haags Adoptieverdrag in 2004 ratificeren, deze mogelijkheid vervalft. In praktijk betekent dit dat homoseksuelen nauwelijks nog de mogelijkheid hebben om een kind te adopteren. Dit is een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. De voormalig staatssecretaris van Justitie zegt een en ander te betreuren maar stelt geen maatregelen voor. De leden van de fractie van D66 vragen de regering om een inventarisatie van alle mogelijkheden om adoptie door homoseksuelen van kinderen uit de Verenigde Staten, na ratificatie van het Haags Adoptieverdrag, toch te behouden. Is de regering bereid tot een dergelijke inventarisatie? Zo neen, waarom niet? Ligt er een mogelijkheid in artikel 39 van het Haags Adoptieverdrag dat het sluiten van nadere verdragen over de uitvoering van het

Haags Adoptieverdrag toestaat? Welke maatregelen stelt de regering zelf voor om deze adoptiemogelijkheid te behouden?

In het huidige voorlichtingsmateriaal van het ministerie van Justitie, bijvoorbeeld in de folder «Huwelijk en adoptie, wijzigingen in het familierecht», wordt de indruk gewekt dat adoptie door homoseksuelen van een buitenlands kind in het geheel niet mogelijk is. Er wordt echter nergens melding gemaakt van de mogelijkheid voor een homoseksueel om een kind uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten alleen te adopteren, waarna zijn of haar partner het kind later ook adopteert en zo adoptie door een homoseksueel paar de facto wél mogelijk is. De leden van de fractie van D66 vinden dat het huidige voorlichtingsmateriaal de werkelijkheid niet voldoende dekt en vragen de regering of zij bereid is het voorlichtingsmateriaal op korte termijn aan te passen. Zo neen, waarom niet?

## **Hoofdstuk 2 – Het recht dat van toepassing is op de in Nederland uit te spreken adoptie en haar rechtsgevolgen**

*Artikel 3b – Afzonderlijke regel voor de toestemming c.q. raadpleging van anderen dan adoptanten*

Naar aanleiding van het gestelde in artikel 3 lid 2, menen de leden van de fractie van het CDA te constateren dat er landen zijn waar het aangewezen recht de adoptie niet kent. Kan de regering nader ingaan op het gestelde dat in zo'n geval het Nederlandse recht van toepassing is en op welke wijze voorts de vereiste van voorlichting van de ouders van het kind gewaarborgd wordt?

Kan de regering tevens nader ingaan op de kritiek van de Staatscommissie voor het internationaal Privaatrecht dat wanneer vervangende toestemming niet mogelijk is, het resultaat kan zijn dat de adoptie niet mogelijk is? Moet daarbij gedacht worden aan niet-verdragslanden waarbij geen sprake is van een centrale autoriteit, deze autoriteit niet is ingeschakeld of adoptanten in zee zijn gegaan met bemiddelende instanties zonder vergunning?

*Artikel 4 – De rechtsgevolgen van een in Nederland uitgesproken adoptie*

De leden van de fractie van het CDA vragen of het juist is dat in Nederland uitgesproken adopties, ook wanneer het adoptiekinderen en adoptanten zijn met een niet-Nederlandse nationaliteit, geen «zwakke» adopties kunnen zijn.

## **Hoofdstuk 3 – De erkenning van buitenlandse adopties**

*Artikel 6 – Erkenning van rechtswege van een buitenlandse adoptie*

Hoe worden de door artikel 6 van het wetsvoorstel gestelde voorwaarden voor erkenning van een buitenlandse adoptie in de praktijk gecontroleerd, zo willen de leden van de fractie van de PvdA weten.

*Artikel 8 – Gevolgen van de erkenning*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering welke erfrechtelijke gevolgen het tweede lid van artikel 8 heeft. Kan de situatie ontstaan dat bij overlijden van het adoptiekind onder omstandigheden de natuurlijke ouders aanspraak kunnen maken op een gedeelte van de nalatenschap door het in stand laten van de familierechtelijke betrekkingen?

De leden van de fractie van het CDA vragen een nadere toelichting op de positie van de natuurlijke ouders. Wanneer ten aanzien van een buitenlandse «zwakke» adoptie in Nederland een verzoek tot omzetting wordt ingediend, is sprake van een adoptie naar Nederlands recht. Is het in dit geval juist dat de familierechtelijke banden, die onder een «zwakke» adoptie mogelijk waren, eenzijdig worden verbroken?

### **Aanverwante onderwerpen**

Naast de bovenstaande schriftelijke bijdrage, stellen de leden van de fractie van D66 een aantal praktische en principiële aspecten van adoptie aan de orde dat geen direct onderdeel uitmaakt van het voorliggende wetsvoorstel. Volgens deze leden is een drietal aspecten rond adoptie nog altijd niet bevredigend geregeld. Dit betreft de wachttijden voor het doorlopen van de adoptieprocedure, problemen met de adoptie van kinderen uit Haïti en de naamswijziging door geadopteerden. Deze leden plaatsten bij deze drie aspecten een aantal kanttekeningen en stellen de regering de volgende vragen.

#### *Wachttijden adoptieprocedure*

Al jaren doen zich grote problemen voor met de wachttijden voor het doorlopen van de adoptieprocedure. Om de werkdruk bij de afhandeling van adoptieverzoeken te doen afnemen is al in 2001 middels het amendement Dittrich (27 782 nr. 9) extra geld ter beschikking gesteld. Recent meldde de voormalig staatssecretaris van Justitie nog in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 9 april 2002 dat zij maatregelen wilde treffen om de termijn voor het verkrijgen van een BKA-nummer tot aan het verkrijgen van een beginselverklaring terug te brengen tot de, ook volgens de Nationale ombudsman, gewenste termijn van 14 maanden. Uit de vele reacties van adoptanten die de leden van de fractie van D66 hebben ontvangen, blijkt echter dat in de praktijk nog niets aan de wachttijden is veranderd. Hoe is dit volgens de regering mogelijk? De regering heeft eerder, bij brief van voormalig staatssecretaris van Justitie (d.d. 9 april 2002), aangegeven dat er uitgebreid onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van de lange doorlooptijden in de adoptieprocedure. Wanneer zijn de definitieve resultaten van dit onderzoek gereed en is de regering bereid deze vervolgens naar de Tweede Kamer te zenden? Is de regering bereid op korte termijn een plan van aanpak te presenteren om de wachttijden bij de verwerking van adoptieverzoeken het hoofd te bieden? Zo neen, waarom niet? Is de regering bereid toe te zeggen dat de streeftermijn van 14 maanden vóór 1 maart 2003 wel zal worden gehaald? Waarom worden, ondanks de slechte prestaties van de overheid in dezen, toch relatief hoge bedragen van de adoptanten gevraagd? Zijn deze bedragen gedifferentieerd naar het inkomen van de adoptant? Zo neen, waarom niet?

#### *Adoptie van kinderen uit Haïti*

Er doen zich op het moment ernstige problemen voor met de adoptie van kinderen uit Haïti. Berichten bereiken de leden van de fractie van D66 dat Stichting Flash zorg heeft gedragen voor het laten overkomen van kinderen uit Haïti zonder dat de natuurlijke ouders van deze kinderen de intentie hadden om afstand van hun kinderen te doen. De leden van de fractie van D66 beschouwen dit als een zeer ernstige zaak. Is deze situatie de regering bekend? Is het juist dat er zich een geval van adoptie vanuit Haïti heeft voorgedaan waarbij slechts de moeder een afstandsverklaring heeft getekend terwijl zij zich mogelijk niet bewust was wat zij tekende en

zij de kinderen graag terug wil? Is het juist dat van de vader geen afstandsverklaring bekend is? Is het juist dat in bedoeld geval de biologische ouders van de kinderen zich niet in een bijzonder slechte sociaal-economische positie bevonden en er daarom ook geen duidelijke aanleiding voor het afstaan van de kinderen lijkt te bestaan? Is het juist dat in totaal 12 000 dollar voor het verblijf van de kinderen in een kindertehuis in Haïti is betaald terwijl de kinderen daar slechts kort hebben verbleven en dat dit de verdenking op de directeur van het kindertehuis laadt dat hij met een winst oogmerk de kinderen snel heeft overgedragen aan Stichting Flash? Zijn er reeds sancties door de regering tegen Stichting Flash getroffen waardoor adoptie van kinderen uit Haïti op het moment moeilijk of zelfs onmogelijk is? Kan de regering aangeven hoe, in het belang van Haïtiaanse adoptiekinderen en Nederlandse gezinnen die (nog) een Haïtiaans kind willen adopteren, een zodanige oplossing kan worden gevonden dat er toch nog kinderen uit Haïti kunnen worden geadopteerd, onder voldoende waarborgen, terwijl de gang van zaken bij Stichting Flash aan een grondig onderzoek wordt onderworpen? De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bereid is in te gaan op de problematiek rond Stichting Flash, de adoptie uit Haïti en de getroffen maatregelen. Zo neen, waarom niet?

#### *Naamswijziging*

Volgens de Nederlandse wetgeving kan iedereen die meerderjarig is een verzoek indienen tot het ongedaan maken van een naamswijziging die tijdens de minderjarigheid heeft plaatsgevonden. De enige uitzondering hierop bestaat in het geval van adoptie: dan bestaat slechts de mogelijkheid om een verzoek tot herroeping van de adoptie te doen, en dat dan niet eerder dan twee jaar en niet later dan vijf jaar na het ingaan van de meerderjarigheid. In praktijk krijgen kinderen vaak pas op latere leeftijd het werkelijke verhaal achter hun adoptie te horen. Dat verhaal kan zo schrijnend zijn dat men de adoptie alsnog wil herroepen. De enige mogelijkheid die dan nog bestaat is een beroep op een hardheidsclausule waarbij de geadopteerde moet aantonen dat afwijzing van een verzoek tot naamswijziging zijn geestelijke gezondheidssituatie ernstig zou schaden. Dit komt de leden van de fractie van D66 voor als een merkwaardige situatie. Zij ontvangen hierop graag een reactie van de regering. Is de regering bereid de huidige regelgeving te wijzigen? Zo neen, waarom niet?

De voorzitter van de commissie,  
Van Blerck-Woerdman

De griffier voor dit verslag,  
Franke