

De nood(wet) van het Ministerie van Justitie inzake interlandelijke adoptie

Helaas trekt de interlandelijke adoptie van de meeste juristen alleen de aandacht, als zich op dit terrein schandalen voordoen, die door de media breed uitgemeten worden, zoals ontvoering van kinderen in Indonesië, vriendelijke bemiddeling door een oud-minister van een kind uit Columbia en nu als variant op deze illegale praktijken de verduistering van staat van Braziliaanse kinderen door Nederlandse echtparen. Vele juristen zijn thans in de weer om juridische wegen te vinden om òf via wetgeving òf via procedures deze praktijken aan te pakken.

Dit is natuurlijk een belangrijke taak voor juristen, doch het is tevens een opdracht om een zo verantwoord mogelijk beleid te voeren ten opzichte van de betreffende kinderen, hun biologische ouders en de aspirant-adoptiefouders, om minder verantwoorde en zelfs illegale praktijken te voorzien en te voorkomen en in ieder geval om op eerste signalen over onwettige, onfatsoenlijke, schadelijke of schandelijke – of hoe men het ook noemen wil – praktijken te reageren. Het blijft te betreuren, dat er zo weinig gepoogd is om tot een verantwoorde vorm van interlandelijke adoptie te komen, dat er nauwelijks een beleid is ontwikkeld op grond van minimale voorwaarden waaraan tenminste voldaan zou moeten worden en dat de signalen die al jaren binnenkomen bij het Ministerie van Justitie van artsen, van Raden voor de Kinderbescherming, van rechters, van algemeen erkende bemiddelende instanties en ook vanuit de universiteit niet serieus genomen zijn, althans niet geresulteerd hebben in adequate maatregelen en voorzieningen, voor zover dat in deze materie mogelijk zou zijn. De beleidsvoornemens zoals die in de laatste jaren vanuit het Ministerie naar buiten zijn gebracht blijven achter de feiten en de problemen aanlopen en kunnen niet anders aangemerkt worden dan als noodmaatregelen, die voornamelijk de nood illustreren waarin de overheid zich zelf gemanoevreerd heeft.

Al jaren is het min of meer publiekelijk bekend, dat er kinderen binnenkomen zonder de vereiste beginseltoestemming, dat er door echtparen kinderen meegeenomen worden waarvan aangenomen kan worden dat de afstand door de eigen ouders niet op aanvaardbare wijze is tot stand gekomen, zoals ook in onze Richtlijnen voor opnemings en toelating van buitenlandse pleegkinderen staat voorgeschreven. Eveneens wordt de betrouwbaarheid van de in de landen van herkomst afgegeven verplichte medische verklaring door artsen hier in twijfel getrokken. Ook is bekend, dat verschillende Nederlandse bemiddelaars het niet zo nauw nemen met onze richtlijnen, in die zin dat zij genoeg nemen met verklaringen al weten zij dat de herkomst

daarvan uiterst dubieus is en dit alles onder het motto, dat ieder kind, dat hoe dan ook in een Nederlands gezin opgenomen wordt van de ondergang gered wordt en zich gelukkig mag prijzen. Voorts is het al jaren lang een algemeen bekend gegeven, dat de Raden voor de Kinderbescherming de grote vraag naar gezinsonderzoeken niet aan kunnen, dat er sprake is van een structurele achterstand, evenals een gebrek aan uniformiteit van die onderzoeken. Ook de weg om buitenlandse kinderen als legale kinderen binnen te brengen is bepaald geen nieuwtje, al was de kring van geïnformeerden hierover wel wat kleiner.

De motie van het kamerlid Nijpels, medeondertekend door vertegenwoordigers van de PvdA, D'66 en PPR van 24-4-1979, was een logisch gevolg van deze gegevens en het uitblijven van duidelijke maatregelen of richtlijnen van het Ministerie om hier verbetering in te brengen. Deze motie luidde als volgt: de Kamer, overwegende:

- a. dat er veel ontevredenheid in het land bestaat over de praktische gang van zaken rond de adoptie, de adoptievoorbereiding en het functioneren van de Raad voor de Kinderbescherming daarin;
- b. dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag welke maatregelen getroffen worden om tot een bevredigende en meer aan de op dit gebied levende wensen tegemoet komend beleid te komen;
- c. dat er blijkens de mededelingen van de staatssecretaris van Justitie een wachtlijst bestaat van meer dan 4500 verzoeken van aspirant-pleegouders om een gezinsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming;

verzoekt de Regering, de Kamer een nota over de praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding en haar bestaand en voorgenomen beleid ter zake te doen toekomen.

In deze zelfde tijd begon de belangstelling voor het verschijnsel interlandelijke adoptie ook in de juridische wereld te groeien, wat moge blijken uit de beide themanummers over 'Adoptie van buitenlandse kinderen' van Justitiële Verkenningen (1979, nr 4) en van het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht (1979 nr 3).

Adoptienota

Als reactie op de motie Nijpels e.a. verscheen in mei 1980 de 'Nota over de praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding' (16 194), in de wandeling de adoptienota van mevr. Haars genoemd. De beleidsvoornemens, die in deze nota werden aangekondigd, zijn: het invoeren van een vergunningstel-

sel voor het verlenen van bemiddeling bij de plaatsing van buitenlandse adoptiefkinderen; het strafbaar stellen van degene die bemiddelt zonder deze vergunning en het mogelijk maken om een kind dat via een dergelijke bemiddeling in een gezin is opgenomen voorlopig aan de Raad voor de Kinderbescherming toe te vertrouwen; het stopzetten van subsidie aan het Bureau voor Interlandelijke Adoptie, daar dit niet de centrale bemiddelende functie heeft verkregen die men verwacht had; een centrale registratie van aspirant-adoptiefouders onder te brengen bij het Ministerie van Justitie; het opnemen van een absolute leeftijdsgrens in de richtlijnen in die zin, dat een verzoek om een beginseltoestemming slechts in behandeling zal worden genomen, als de aspirant-adoptiefouders bij de indiening van het verzoek nog geen veertig jaar zijn; het niet meer ingaan op verzoeken tot opnemings van een tweede buitenlands kind als er in het gezin al twee of meer kinderen zijn uit oogpunt van verdelende rechtvaardigheid; het komen tot wettelijke voorzieningen betreffende de adoptievoorbereiding.

De reacties op deze nota, zowel van de Raden voor de Kinderbescherming als van verschillende bemiddelende instanties als van niet direct bij het werk betrokkenen, waren overheersend negatief. Allereerst kan deze nota maar zeer gedeeltelijk als een antwoord op de motie aangemerkt worden, daar er geen beleidsvoornemens in aangetroffen worden om de structurele achterstand bij de Raden voor de Kinderbescherming aan te pakken.

Het belangrijkste voornemen, dat wel in de nota vermeld staat en waarover het meest gediscussieerd is, is het komen tot een vergunningstelsel om enige orde aan te brengen in de onoverzichtelijke wildgroei van meer of minder betrouwbare bemiddelende instanties en particuliere bemiddelaars, die Justitie zelf heeft doen ontstaan. Het vergunningstelsel houdt in, dat alleen aan die instellingen vergunning tot bemiddeling bij plaatsing van buitenlandse pleegkinderen gegeven zal worden, die voldoen aan bepaalde formele eisen en die zich hiernaast verplichten om alleen dan te bemiddelen, indien er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In het aangaan van deze verplichting zou een garantie gelegen moeten zijn, dat er geen kinderen meer overkomen, ten aanzien van wie onzekerheid bestaat of de afstand in het land van herkomst op regelmatige wijze is tot stand gekomen. Dit nu kan in de praktijk niet anders gezien worden dan als een fictie, wanneer geen nadere regels worden gesteld hoe de betreffende instellingen zouden moeten vaststellen, dat 'de afstand door de ouder(s) of voogd van het kind in het land van herkomst op regelmatige wijze heeft plaatsgevonden'; 'de instemming met een toekomstige adoptie in Nederland door de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst is verleend'; 'het kind in het bezit is van een verklaring van gezondheid'. Door aan deze verplichtingen bovendien geen enkele vorm van controle te verbinden, zal het resultaat niet anders zijn dan dat vele dubieuze tot uitgesproken onbetrouwbare instanties door de overheid gelegaliseerd zullen worden, wat zowel in Nederland als vooral in verschillende landen van herkomst tot grote verwarring en wantrouwen zal leiden.

Dat voorgesteld wordt om in een dergelijk systeem diegene, die zonder vergunning toch bemiddelt strafbaar te stellen is logisch en aanvaardbaar, al zal het soms heel moeilijk zijn om deze bemiddelaar op te sporen. Om als sanctie op bemiddeling zonder vergun-

ning c.q. bemiddeling in strijd met de gestelde voorwaarden een voorlopige toevertrouwing van het buitenlandse kind aan de Raad voor de Kinderbescherming uit te spreken is onaanvaardbaar. Met deze sanctie zou dus niet de bemiddelaar getroffen worden, maar het gezin waar het kind is geplaatst en zou het betreffende kind weer uit dat gezin gehaald moeten worden terwijl deze illegale bemiddeling bepaald niet wil zeggen, dat het betreffende kind bij deze ouders geen goede verzorging en opvoeding zou krijgen. Of dit in de praktijk ooit zou gebeuren, 'wanneer bij het overwegen van deze maatregel het belang van het kind uiteraard in acht genomen zal worden', kan dan ook betwijfeld worden.

Om het BIA ineens de subsidie te onthouden, omdat het als bemiddelingsinstantie niet die centrale positie heeft verkregen, welke deze organisatie was toegedacht, is zeer onredelijk. In de eerste plaats omdat het bij de oprichting van het BIA in 1975 uiterst naïef was om te denken, dat het deze centrale positie zou verkrijgen. In de tweede plaats is er meer reden om te stellen, dat het BIA niet die door het Ministerie van Justitie toegedachte centrale positie heeft verkregen, omdat het zoveel mogelijk heeft vastgehouden aan kwaliteitseisen zoals die in de nota als een verplichting van alle vergunninghouders gevraagd worden, dan omdat het tekort is geschoten waar het nu voor zou moeten boeten.

Dat er weer een getalscriterium wordt voorgesteld, nadat dit in 1968 op veler verzoek uit de toenmalige richtlijnen is geschrapt, is uit oogpunt van kindbescherming moeilijk te verkopen. Het wordt dan ook voornamelijk beargumenteerd vanuit de relatieve schaarste van te adopteren kinderen. Dat er vanwege een verdelende rechtvaardigheid een grens wordt gesteld aan het aantal te adopteren kinderen per gezin lijkt redelijk, wanneer dat tenminste parallel loopt met de belangen van de te adopteren kinderen. Het adopteren van 5 tot 9 of nog meer kinderen en dan vaak nog van zeer verschillende herkomst dient dan ook om meer dan één reden uitgesloten te worden. Het adopteren van een tweede kind van een zelfde nationaliteit lijkt in vele gevallen wel wenselijk en dat onafhankelijk van de eigen gezinsgrootte.

Ook in de uitgebreide commissievergadering van de vaste commissie voor justitie van de Tweede Kamer op 27 april 1981 is pittige kritiek geuit op deze beleidsvoornemens en zijn door de leden Nijpels en Cornelissen verschillende moties voorgesteld, die ook alle op 14 mei door de Kamer zijn aangenomen. Als algemeen uitgangspunt is duidelijk gesteld, dat interlandelijke adoptie slechts een aanvaardbare oplossing is als redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat deze interlandelijke adoptie voor het betreffende kind het laatste verantwoorde redmiddel is, een stelling die mij bepaald niet onbekend in de oren klonk.

Tevens is naar voren gebracht, dat de eisen die in deze nota aan de vergunningen zijn verbonden onvoldoende uitgewerkt zijn en niet scherp genoeg o.a. ten aanzien van de controle op de gang van zaken bij adoptie in het buitenland, de continuïteit van de organisaties, de nazorg van en de voorlichting bij adoptie. Een volgende motie hield in, dat het bepalen van de gezinsgrootte niet tot de taken van de overheid behoort en dat in het kader van het adoptiebeleid niet overgegaan mag worden tot het hanteren van het zogenaamde getalscriterium.

Illegale praktijken

Terwijl in de Tweede Kamer deze materie aan de orde was en men in ieder geval een poging heeft gedaan om bepaalde beleidslijnen te trekken, verleende onze ex-minister en ex-professor V. zijn diensten aan een bevriend echtpaar, dat weliswaar niet in het bezit van een beginseltoestemming was maar toch zo nodig aan een kind geholpen moest worden. Hoewel de Nederlandse ambassade in dit geval niet mee heeft willen werken en niet gezwicht is voor een zwaargewicht als de heer V., is het toch gelukt om dit kind uit Columbia te doen vertrekkén en in Nederland binnen te brengen. Dit nu was voor sommige Kamerleden aanleiding om op 26 juni 1981 vragen te stellen. Van de vele vragen en antwoorden, die op 11 september jl. ontvangen werden enige:

'Mene de bewindslieden dat in het vermelde geval sprake is van een niet te tolereren overtreding c.q. hulp bij overtreding van de in ons land geldende richtlijnen voor de opnemning van een buitenlands kind?' In het vermelde geval werd niet gehandeld in overeenstemming met de bestaande regelingen. Dit getuigt niet van respect voor die regelingen, die in het belang van de minderjarigen tot stand werden gebracht.'

Zijn de bewindslieden van oordeel, dat door praktijken als deze de zaak van de interlandelijke adoptie en ook het belang van het kind in nood geschaad wordt en delen zij de vrees dat door dergelijke illegale praktijken tevens de vele 'bona fide' zelfdoeners in Nederland ten onrechte in diskrediet worden gebracht?' 'Inderdaad kan een dergelijk handelen schade toebrengen aan de belangen van het kind in nood. Voor de 'bonafide' zelfdoeners kan dit optreden negatieve gevolgen hebben.'

'Geeft de gang van zaken rond deze adoptie de bewindslieden nog reden tot maatregelen, mede met het oog op het door deze kamer onlangs nog bepleite strenge optreden tegen illegale adoptie?' 'In de nota over de praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding (16 194) deed ik voorstellen om te komen tot een algemene wettelijke regeling betreffende adoptievoorbereiding die onder meer ingrijpen in situaties als deze mogelijk zal kunnen maken. Met de voorbereiding van een dergelijke algemene wettelijke regeling zal nog geruime tijd zijn gemoeid. Daarom worden vooruitlopende op die algemene regeling op korte termijn voorstellen gereed gemaakt voor een partiële wettelijke regeling ten einde in situaties als hier bedoeld te kunnen ingrijpen.'

Noodwetje

Deze partiële wettelijke regeling teneinde in dergelijke gevallen te kunnen ingrijpen is in december in de Ministerraad behandeld, die daar op 18 december mee instemde, waarna die voor advies naar de Raad van State is verzonden. Nu dit wetsontwerp nog niet openbaar is, zal moeten worden volstaan met de berichtgeving in de Staatscourant van 22 december 1981, nr 246. Hierin staat vermeld: 'dat het strafbaar zal zijn als een buiten Nederland geboren minderjarige van niet-Nederlandse nationaliteit zonder beginseltoestemming als pleegkind wordt opgenomen. Ook zal de officier van justitie, wanneer er geen beginseltoestemming is, het kind voorlopig kunnen toevertrouwen aan de Raad voor de Kinderbescherming.'

Terwijl de Raad van State zijn advies aan het voorbe-

Miek de Langen is sinds 1976 hoogleraar in het Jeugdrecht aan de UvA en aanvaardde haar ambt met een rede over interlandelijke adoptie: kinderen op de schopstoel.

reiden is, is dit zogenaamde noodwetje zo zeer in de publiciteit gekomen dat het wenselijk lijkt om hier reeds nu op te reageren en de nodige informatie te verschaffen.

Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de afgifte van de zogenaamde beginselverklaring, beter gezegd de verklaring van geen bezwaar, die – zo staat in de richtlijnen – onder meer berust op een advies van één van de Raden voor de Kinderbescherming, die een gezinsonderzoek hebben ingesteld. Wat hier met onder meer bedoeld wordt, blijft onduidelijk.

Na een jarenlange strijd in het parlement zijn alleen de Raden voor de Kinderbescherming bevoegd om deze gezinsonderzoeken in te stellen en hebben particuliere instellingen hier geen bemoeiing mee.

Voorts wordt deze taak die de raden is opgedragen weer niet zo belangrijk gevonden, dat daar binnen de raden aparte units voor zijn opgericht, die – zoals dat in sommige arrondissementen gelukkig wel gebeurd is – een zeer specifieke ervaring opdoen die de aspirant-adoptiefouders en dus ook het te adopteren kind ten goede komen.

Nog afgezien van deze speciale units is het Ministerie niet bereid geweest om extra menskracht in te zetten om de geweldige achterstand die al een jaar of zes bestaat althans enigszins in te halen. Door dit niet te doen heeft zij ook de motie Van Dam van 7 februari 1980, waarin de staatssecretaris verzocht werd, 'de Raden voor de Kinderbescherming een zodanige instructie te geven dat tussen aanmelding als aspirant-adoptiefouders en de beslissing daarover maximaal een termijn ligt van 6 maanden' naast zich neer gelegd. Er is al enige jaren sprake van een termijn van 30 maanden, voordat aan een onderzoek begonnen wordt.

Evenmin is gestreefd naar meer uniformiteit en kwaliteit van de gezinsonderzoeken, waarvan gezegd wordt dat zij een zorgvuldige voorbereiding van de adoptie bevorderen. Dit neemt niet weg dat bij verschillende Raden voor de Kinderbescherming, die over veel informatie en veel ervaring beschikken, deze gezinsonderzoeken wel zorgvuldig plaatsvinden, wat niet ten gevolge heeft dat er dan veel gezinnen worden 'afgekeurd', maar wel dat er een groot aantal echtparen tot andere inzichten komt en zich tijdens dit onderzoek alsnog als aspirant-adoptiefouder terugtrekt.

Vervolgens worden de gezinsonderzoeken met de daarop volgende adviezen niet altijd zo serieus genomen door het Ministerie. Soms wordt er namelijk om ondoorgroondelijke redenen afgeweken van het advies, dat wil zeggen dat er in de heel schaarse gevallen

van een negatief advies van de raad (1 à 2%) toch een beginselverklaring wordt afgegeven. Dit beleid leidt er weer toe, dat sommige raden in gevallen waar zij eigenlijk een negatief advies hadden willen uitbrengen toch maar positief adviseren, waardoor de waarde van de adviezen en daarmee van de beginseltoestemming niet hoog aangeslagen kan worden.

Ook blijkt het in bezit zijn van deze zo noodzakelijk geachte verklaring door sommige van onze Nederlandse consulaten in de landen van herkomst niet als een voorwaarde gesteld te worden om aspirant-adoptiefouders de nodige papieren te verstrekken om met het kind Nederland binnen te komen. Het komt zelfs voor, dat onze diplomatieke vertegenwoordigers zelf pogingen ondernemen om buiten alles om dus tegen de richtlijnen in bevriende echtparen aan een kind te helpen en dan nog verontwaardigd zijn, wanneer een grondig werkende buitenlandse organisatie vraagt of die mensen wel een beginseltoestemming hebben en wanneer zij die niet hebben geen medewerking verleent.

Ook heeft het Ministerie nooit nagegaan, hoeveel echtparen er zonder beginseltoestemming een kind hebben opgenomen en het was bij de indiening van het wetsontwerp dan ook geheel niet op de hoogte van de omvang van deze groep, laat staan van de wegen die bewandeld zijn om zonder dit document toch aan een kind te komen. Waarschijnlijk was het op het Ministerie niet eens bekend, dat deze informatie in ieder geval niet van de raden te verkrijgen is, daar de verplichting van de gemeenten om pleegkinderen aan de raad te melden, zoals die in art. 6 van de Pleegkinderenwet staat, totaal niet wordt nageleefd.

En tenslotte is er en dat is in wezen het ergste, al heeft het niet direct met ons noodwetje te maken, ondanks vele waarschuwingen van artsen, raden en het BIA nooit een onderzoek ingesteld naar de betrouwbaarheid van de buitenlandse instanties, waarmee sommige Nederlandse bemiddelaars samenwerken, zelfs al ten behoeve van andere Europese landen.

Het is belangrijker, dat er geen kinderen met Nederlandse echtparen uit het buitenland vertrekken wanneer de afstand niet 'op ter plaatse geldige en naar Nederlandse normen aanvaardbare wijze' tot stand is gekomen, zoals onze richtlijnen ook voorschrijven dan dat er kinderen Nederland inreizen zonder dat de aspirant-adoptiefouders in het bezit zijn van een beginselverklaring. Vast staat, dat dit vanuit Indonesië in vele gevallen is gebeurd en vermoed mag worden dat van enige honderden kinderen, die door Nederlandse echtparen zijn meegenomen, de afstand niet op verantwoorde wijze is tot stand gekomen.

Het zou niet ten onrechte zijn, wanneer bij de Commissie van de Verenigde Naties voor de Rechten van de Mens – waar deze maand het rapport van de Subcommissie inzake Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden, waarin Nederland gelaakt wordt wegens het bevorderen van sekstoerisme naar Sri Lanka en andere Derde Wereldlanden, in behandeling genomen zal worden – een volgende keer een klacht binnen zou komen, waarin Nederland gelaakt wordt wegens het bevorderen van kinderhandel en het smokkelen van kinderen, waarvan niet op regelmatige wijze afstand is gedaan, vanuit Derde Wereldlanden.

Waar het Ministerie van Justitie op zoveel manieren gefaald heeft en dus niet de voorwaarden gecreëerd heeft om de door haar zelf verplicht gestelde en in

eigen hand genomen gezinsonderzoeken binnen redelijke termijn uit te voeren en de betekenis van de daarop gebaseerde adviezen en beginseltoestemming niet hoog aangeslagen kan worden, is het tamelijk hypocriet om nu in eens zo verontwaardigd te reageren op echtparen, die niet in het bezit zijn van dit onmisbare papier. Het wetsvoorstel, waarmee op 18 december de Ministerraad heeft ingestemd, inmiddels bekend als het noodwetje, kan dan ook alleen al om deze maar ook om enige andere redenen niet hoog gewaardeerd worden. Gezien de vele tekortkomingen van het Ministerie van Justitie, is het *onredelijk* om deze mensen, die zonder een beginseltoestemming een buitenlands kind in hun gezin hebben opgenomen, ernstige verwijten te maken.

Voorts is het *onverstandig* om deze handelwijze, die men afkeurenswaardig kan noemen en zeker niet moet toejuichen, als een strafbaar feit te kwalificeren en daarmee in de criminele sfeer te trekken;

is het *ondoelmatig* om op dit strafbare feit met geldboete van maximaal f 5000 te reageren, daar in dit soort zaken geld voor de aspirant-adoptiefouders nauwelijks een rol lijkt te spelen;

is het *onjuist* om op grond hiervan de mogelijkheid te bieden om de betreffende kinderen voorlopig aan de Raad voor de Kinderbescherming toe te vertrouwen, daar deze civielrechtelijke maatregel niet bedoeld is als reactie op afkeurenswaardig of strafbaar gedrag van de ouders, wanneer de kinderen daar geen directe schade van ondervinden. Het is nu juist typisch voor kinderbeschermingsmaatregelen, dat zij alleen toegepast kunnen worden als er reden is om kinderen te beschermen en niet als bijkomende straf, zoals dat voor 1901 mogelijk was;

is het *ontoelaatbaar* om deze kinderen via een voorlopige toevertrouwing aan de Raad voor de Kinderbescherming aan de ouders te onttrekken, ook al blijken anderen dat wel een adequate reactie te vinden, maar daar moet je kennelijk meer deskundig voor zijn (zie NRC-Handelsblad 20 januari 1982); in ieder geval kan niet op een welwillende medewerking van de raden noch van de afdelingen jeugdpolitie gerekend worden;

is het *onlogisch* om een sanctie aan te kondigen vooral om de preventieve werking die daarvan uit zal gaan en daar onmiddellijk aan toe te voegen, dat deze natuurlijk niet toegepast zal worden;

is het *onzinnig* om hoe dan ook in te willen grijpen als de kinderen eenmaal in een gezin verblijven en door hun nieuwe ouders behoorlijk verzorgd en opgevoed worden;

is het *onnozel* om – wanneer men illegale adoptie met strafbepalingen wil keren – alleen diegenen strafbaar te stellen die zonder een beginseltoestemming een kind in hun gezin hebben opgenomen en niet diegenen, die andere voorwaarden die in de richtlijnen genoemd staan geschonden hebben; niet strafbaar blijven dus die echtparen die weliswaar met een beginseltoestemming maar zonder een verklaring van de autoriteiten in het land van herkomst van het kind dat zij instemmen met adoptie door de pleegouders en zonder of met een valse afstandsverklaring en/of medische verklaring een kind uit het buitenland hebben meegenomen;

is het *onwijs* om te denken deze illegale praktijken te kunnen beheersen via een sluitende wetgeving, daar echtparen in nood zeer vindingrijk zijn en steeds nieuwe sluwtegen weten te bewandelen.

Verduistering van staat

Dit laatste moge blijken uit het gegeven, dat nadat dit wetsvoorstel juist naar de Raad van State was gezonden een nieuwe vorm van 'illegale adoptie' in de publiciteit kwam, nl. het als legale kinderen binnensmokkelen van kinderen, die in het buitenland uit buitenlandse ouders geboren zijn via valse aangifte, wat tevens verduistering van staat oplevert. Door de media worden de laatste tijd beide vormen van illegale praktijken nogal eens door elkaar gehaald en ook de staatssecretaris leek voor de televisie — maar daar mag je iemand niet te zeer op pakken — vergeten te zijn, waar het noodwetje ook weer voor bedoeld was en dat valsheid in geschriften, valse opgave in authentieke akten en verduistering van staat al strafbare feiten waren.

Het strafbaar stellen is dus geen vraag; wel of het wenselijk is om deze echtparen te vervolgen, een vraag waar de procureur-generaals inmiddels bevestigend op geantwoord schijnen te hebben. Welke overwegingen hierbij gespeeld hebben is nog onbekend, doch ook uit oogpunt van kindbescherming lijkt het niet onjuist om deze echtparen te vervolgen. En dit niet zo zeer om ze te laten ervaren dat zij een echt strafbaar feit hebben gepleegd, maar om door een dergelijke procedure en waarschijnlijk een boete af te zijn van een soms jarenlange angst voor het uitkomen van hun handelwijze, die nu door de publiciteit nog eens versterkt is; een angst die hun houding ten opzichte van hun kind niet ten goede zal komen. Verder moet de betekenis van een vervolging als algemeen preventief middel niet overschat worden. Ook hier is het belangrijker de weg na te gaan waar langs dit mogelijk was. Op zich zou het wenselijk zijn om zoals hier en daar al gesuggereerd wordt deze kinderen te 'legaliseren',

daar de ouders nu steeds twee uiteenlopende verhalen moeten vertellen, waar het kind onherroepelijk mee geconfronteerd zal worden wat de toch al kwetsbare adoptierelatie geen goed zal doen. De beste weg zou zijn om alles terug te draaien en alsnog via de geëigende wegen tot een adoptie te komen. Deze weg valt echter moeilijk of geheel niet te bewandelen, daar daarvoor bepaalde verklaringen uit het land van herkomst noodzakelijk zijn, waarvan niet te verwachten valt dat die (nog) te verkrijgen zijn en daar bovendien verschillende van deze echtparen nog los van de specifieke vereisten voor opname van een buitenlands pleegkind niet eens voldoen aan de algemene adoptievoorwaarden, zoals die in ons BW geregeld zijn. Of en hoe deze 'legalisering' wel zal plaatsvinden, zal nog afgewacht moeten worden; het levert een nieuwe juridische vraag op.

In eerste instantie wordt ook hierop vanuit de overheid zeer onhandig en weinig juridisch gereageerd, door nl. in een enkel geval over te gaan tot een voorlopige toevertrouwing aan de Raad voor de Kinderbescherming, terwijl geen van de in art. BW I.241 genoemde gronden toepasbaar is en voorts door de raden instructie te geven om op grond van de Pleegkinderenwet een onderzoek in te stellen, terwijl daar geen enkele reden voor is zolang de betreffende kinderen als legale kinderen van deze echtparen te boek staan.

Met belangstelling wordt de door de minister van Justitie algemene wettelijke regeling betreffende adoptievoorbereiding tegemoet gezien, evenals de reacties van de verschillende deskundige colleges op deze overzichten voorzet.

Opinie

Kernwapens en volkenrecht

Mr dr J. C. de Meyere vraagt in het NRC Handelsblad van 11-1-'82 of iemand haar kan uitleggen hoe staten, die tot het Genocideverdrag zijn toegetreden, zich gerechtigd kunnen achten er wapens op na te houden die genocide veroorzaken. De volkenrecht deskundige Prof. mr P. H. Kooijmans wijst in zijn artikel *De kernwapens en het volkenrecht* in het slotnummer van AR Staatskunde 50 (1980) 10.11.12, p. 398 e.v., met instemming op een antwoord dat de vroegere minister van Defensie Scholten n.a.v. kamervragen gaf op bovenvermelde vraag (kamerstukken '79-'80, 15 800, X, nr 39). Het Genocideverdrag (opgenomen in de bundel *Rechten van de Mens in verdragen, verklaringen, resoluties*, Stichting Ars Aequi, Nijmegen) is niet van toepassing. Het verdrag richt zich immers tegen de *systematische* en *doelbewuste* uitroeiing van etnische (en andere) groepen *als groep*. Dit blijkt ook uit een commentaar van het VN-secretariaat bij het ontwerp van het verdrag waarin gesteld wordt dat een duidelijke afbakening van het begrip genocide noodzakelijk is, omdat er anders vermenging

met het oorlogsrecht zou ontstaan. Ook Prof. mr F. Kalshoven is deze mening toegedaan in zijn artikel *Het gebruik van kernwapens in het internationale recht* in de Internationale Spectator '81, p. 470 e.v. (m.n. p. 475), evenals de Nijmeegse hoogleraar volkenrecht Mr A. M. Stuyt in een betoog, alweer enige tijd geleden, voor het Nijmeegs volkenrechtelijk dispuut *Robert Regout* (bij mijn weten niet gepubliceerd). Stuyt wees erop dat ook de International Law Association (conferentie Brussel 1962) en het Institut de Droit (vergadering Edinburgh 1969) het Genocideverdrag niet als argument hebben genoemd in hun stukken terzake.

Ook een beroep op de resoluties 1653 (XVI) en 2936 (XXVII) (opgenomen in Schindler en Toman, *The laws of armed conflict*, Sijthoff, Leiden), waarin de Algemene Vergadering van de VN zich uitspreekt tegen gebruik van kernwapens lijkt mij geen goed juridisch argument om aan te tonen dat kernwapens in strijd zijn met het volkenrecht. Resoluties zijn juridisch niet bindend. Wel kan er onder omstandigheden een internationale rechtsopvatting uit blijken, maar dan is nodig dat een *grote* meerderheid vóór stemt. Bij resolutie 1653 was de stemverhouding 55 vóór, 20 tegen (waaronder alle kernmachten m.u.v. de USSR) en 26 onthoudingen. Bij resolutie 2936 was de stemverhouding 73 vóór,

4 tegen (waaronder China) en 46 onthoudingen (waaronder alle Westerse kernmogelijkheden). In beide gevallen was dus *geen* sprake van een grote meerderheid vóór.

De voortschrijdende techniek maakt het mogelijk kleine en trefzekere kernwapens te produceren, waardoor men niet zo eenvoudig meer kan beweren dat *alle* kernwapens in strijd zijn met het volkenrecht, met name niet als deze kleine en tot op 200 m. trefzekere kernwapens tegen militaire doelen worden gebruikt en burgerdoelen buiten schot blijven. Ik vermoed dat het Hoog Militair Gerechtshof (zie HR 4-5-1981, NJ 464), stellende dat geen bepalingen aangetroffen zijn die uitdrukkelijk *ieder gebruik* van kernwapens verbieden of daartoe strekken hierop doelde, en niet, of niet alleen, op het onderscheid (afschrikwekkend) bezit tegenover daadwerkelijk gebruik zoals mevrouw Biegan-Hartogh in haar conclusie voor dit arrest schrijft. Misschien kan men op grond van het algemeen humanitair oorlogsrecht wel betogen dat de strategische massa-vernietigingswapens, althans het gebruik ervan tegen burgerdoelen, in strijd zijn, resp. is met het volkenrecht. Daartegenover kan men stellen dat kernwapens als zodanig niet algemeen verboden zijn en dat sommige auteurs het gebruik van massa-vernietigingswapens als represaille tegen een aanval door een tegenstander met dezelfde wapens niet in strijd