

INTERLANDELIJKE ADOPTIE

REGELEN INZAKE DE OPNEMING IN NEDERLAND VAN BUITENLANDSE PLEEGKINDEREN MET HET OOG OP ADOPTIE

* Miek de Langen is buitengewoon hoogleraar

Jeugdrecht aan de Universiteit van Amsterdam

** Jan Oost is wvd.

hoofd van de sectie Jeugd- en Zedezaken van de Rijkspolitie Amsterdam.

Inleiding

Onder bovenstaande titel is dan tenslotte wetsontwerp 20 046 op 6 augustus jl. aan de Tweede Kamer aangeboden. Dat deze materie wettelijk geregeld gaat worden zal iedereen toejuichen. Meer duidelijkheid, meer rechtszekerheid en meer toezicht zijn al jaren van verschillende kanten als wenselijkheden geuit. Het wetsontwerp heeft – aldus de memorie van toelichting – een driedelige strekking:

“In de eerste plaats beoogt de regeling het tot op heden gevolgde beleid inzake de verlening, door de Minister van Justitie, van een beginseltoestemming voor de opnemings van een buitenlands pleegkind in de wet vast te leggen. De vereisten voor de verkrijging van een beginseltoestemming zijn in overeenstemming gebracht met de huidige praktijk, terwijl de te doorlopen procedure is gemoderniseerd en met een aantal wettelijke waarborgen is omkleed. De wet noemt voorts de vereisten waaraan op het tijdstip van binnenkomst van het buitenlandse pleegkind moet zijn voldaan alsmede de rechten en de verplichtingen die de opnemings voor de betrokken partijen meebrengt.

In de tweede plaats beoogt het voorstel gevolg te geven aan de wens om de bemiddeling ter zake van de opnemings van buitenlandse pleegkinderen te reguleren door een vergunningstelsel. Het hierop betrekking hebbende gedeelte van het wetsvoorstel omschrijft de criteria waaraan de aanvrager van een vergunning moet voldoen en de door deze te volgen procedure.

In de derde plaats voorziet het wetsvoorstel in verschillende vormen van toezicht en controle. Het betreft hier de binnenkomst in Nederland van een buitenlands pleegkind, de activiteiten van vergunninghouders alsook de verstrekking van de aan de gezinsonderzoekers voorafgaande algemene voorlichting.

Gestreefd is naar een regeling waarin concrete, internationaal aanvaardbare maatstaven zijn neergelegd en die een verantwoordelijke plaatsing van de daarvoor in aan-

In augustus 1987 werd het wetsvoorstel inzake interlandelijke adoptie aan de Kamer aangeboden. Elders in deze aflevering wordt door D'Oliveira het nationaliteitsaspect hiervan aan de orde gesteld. In dit artikel wordt gezien, of met de voorgestelde regelingen de rechten van de betreffende kinderen beter beschermd worden dan tot nu toe. Neen, zo luidt de conclusie: niet veel meer dan de huidige praktijk wordt gelegitimeerd. De voorgestelde regelingen voldoen niet eens in alle opzichten aan internationaal gestelde minimumeisen.

merking komende buitenlandse pleegkinderen zo goed mogelijk garandeert.”

Wanneer de regering nu na achttien jaren praktijk met buitenlandse adoptie met een voorstel van wet komt moet dit wel deugdelijk zijn, daar dit ontwerp eenmaal wet geworden niet meer zo gemakkelijk te wijzigen zal zijn als de Richtlijnen voor toestemming en vereisten voor toelating van buitenlandse pleegkinderen dat waren. Men mag van dit wetsontwerp verwachten, dat de rechten van de in Nederland op te nemen buitenlandse pleegkinderen met het oog op adoptie gewaarborgd zijn.

De vraag is of met de voorgestelde regelingen de rechten van de betreffende kinderen beter beschermd worden dan voorheen of dat niet veel meer dan de huidige praktijken gelegitimeerd wordt.

Rechten van kinderen

Degenen waar het natuurlijk allereerst om gaat of althans behoort te gaan zijn de op te nemen kinderen. Fundamentele rechten van kinderen zijn omschreven in internationale verklaringen of verdragen. Uit vele internationale en nationale aanbevelingen of wettelijke bepalingen blijkt, dat kinderen indien enigszins mogelijk verzorgd en opgevoed dienen te worden door hun ouders. Zo zegt principe 6 van de United Nations Declaration of the Rights of the Child: ‘The child, for the full and harmonious development of its personality, needs love and understanding. He shall wherever possible, grow up in the care and under the responsibility of his parents, and in any case in an atmosphere of affection and of moral and material security; a child of

tender years shall not, save in exceptional circumstances, be separated from his mother. Society and the public authorities shall have the duty to extend particular care to children without a family and to those without adequate means of support. Payment of state and other assistance toward the maintenance of children of large families is desirable.’

Ook in de recent, nl. op 3 december 1986, door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special References to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally is als uitgangspunt opgenomen in art. 3 ‘The first priority for a child is to be cared for by his or her own parents.’

Uitgangspunt

Men kan er over blijven twisten, wie en wat onder ouder en onder gezin moet worden verstaan. Zeker blijft dat het voor de ontwikkeling van kinderen indien enigszins mogelijk het meest wenselijk is dat zij opgroeien onder de zorg en verantwoordelijkheid van hun oorspronkelijke ouders.

Kinderen om welke reden dan ook aan anderen ter verzorging en opvoeding toevertrouwen is in wezen nooit de beste oplossing, al kan het onder bepaalde omstandigheden als de minst slechte oplossing gekwalificeerd worden. Men moet blijven beseffen dat het overdragen van kinderen aan anderen dan de oorspronkelijke ouder(s) een inbreuk op hun rechten is en dat voortdurend afgewogen dient te worden of deze inbreuk gerechtvaardigd is. Dat wil zeggen dat men bij adoptie, maar zeker bij het opnemen en adopteren van buitenlandse kinderen, de grootst mogelijke terughoudendheid in acht zal moeten nemen en dat interlandelijke adoptie slechts als laatste middel toelaatbaar is.

In steeds bredere kringen wordt dit ook erkend. Zo wordt in art. 17 van de eerder genoemde verklaring gezegd: ‘If a child cannot be placed in a foster or an adoptive family or cannot in any suitable manner be cared for in the country of origin, intercountry adoption may be considered as an alternative means of providing the child with a family.’ Ook in ons land is een motie met een dergelijke strekking aangenomen. De motie luidde: overwegende, dat voor een te voeren adoptiebeleid het formuleren van uitgangspunten onontbeer-

INTERLANDELIJKE ADOPTIE

lijk is; spreekt de Kamer als haar mening uit, 'dat: 1. bij interlandelijke adoptie hulp aan het kind in nood uitgangspunt dient te zijn; 2. slechts als financiële sponsoring, projecthulp of lokale adoptie geen uitkomst bieden en redelijkerwijs mag worden aangenomen dat interlandelijke adoptie voor het desbetreffende kind het laatst verantwoorde redmiddel is, interlandelijke adoptie een aanvaardbare oplossing is.' Deze motie werd door Nijpels en Cornelissen voorgesteld in de UCV van 27 april 1981 betrekking hebbend op de Nota over de praktische gang van zaken rond adoptie en adoptievoorbereiding en werd op 14 mei 1981 aangenomen (16 194 nr 4).

Een vraag is nu of dit aangenomen uitgangspunt in dit wetsvoorstel is terug te vinden en zo ja, voldoende inhoud heeft gekregen. In de wettekst zelf vindt men niets van dergelijke strekking, terwijl dat toch zeer wenselijk zou zijn. Wel staat in de MvT onder C. Uitgangspunten voor het beleid ter zake van interlandelijke adoptie: 'Interlandelijke adoptie mag naar mijn mening eerst dan overwogen worden, indien iedere andere vorm van hulp aan het kind in zijn land van herkomst ontbreekt en ook niet gevonden kan worden. In het bijzonder dient vast te staan dat het kind niets meer van zijn eigen ouders of familieleden heeft te verwachten', waarmee genoemde motie onderschreven wordt.

Voorts wordt gesteld: 'Het hierboven omschreven beginsel is geconcretiseerd in de materiële vereisten waaraan bij de binnenkomst van een buitenlands pleegkind in Nederland moet zijn voldaan. Zo brengt toetsing van het belang van het kind bij verbreking van de banden met de eigen ouders met zich, dat moet worden bevorderd dat alleen die kinderen voor adoptie in Nederland worden toegelaten, ten aanzien van wie vaststaat dat door de eigen ouders afstand ter adoptie is gedaan. Er zullen, ten einde een en ander vast te stellen, deugdelijke afstandsverklaringen beschikbaar moeten zijn.' En verder: 'Aan het beginsel wordt in de opzet van het wetsontwerp tevens recht gedaan door de rol die aan de bemiddelende organisaties wordt toegekend. Van deze wordt verwacht dat zij voor zover dit in hun vermogen ligt erop zullen toezien dat de overkomst van een kind naar Nederland met het oog op adoptie alleen wordt bevorderd, wanneer vaststaat dat dit in het belang van het kind is en in het land van herkomst geen andere vorm van hulp kan worden geboden.'

Tegen deze vereisten zal waarschijnlijk niemand bezwaar maken, maar onduidelijk blijft — en daar gaat het nu juist om — hoe vast komt te staan, dat door de eigen ouders afstand ter adoptie is gedaan en dat overkomst van een kind naar Nederland met het oog op adoptie in het belang van het kind is. Zolang er geen strikte

kwaliteitseisen aan de bemiddelende organisaties worden gesteld en geen verantwoording wordt verlangd van hun contacten in de landen van herkomst, zullen er altijd organisaties kunnen blijven zeggen en ook altijd blijven zeggen, dat vast is komen te staan dat overkomst van een kind naar Nederland in het belang van het kind is, zonder dat zij dit werkelijk kunnen verantwoorden.

Doel van de regeling

Als doel van de regeling wordt in de MvT genoemd: 'de bevordering van een verantwoorde gang van zaken bij de opnemings van buitenlandse pleegkinderen, waartoe onder meer behoren een onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-pleegouders voor het opnemen van een buitenlands pleegkind, een zorgvuldige voorbereiding van de aspirant-pleegouders op de komst van het pleegkind en een met waarborgen omgeven bemiddeling door daarvoor toegeruste organisaties.'

Het is opvallend, dat men vervolgens in het wetsvoorstel begint met regelingen betreffende de beginseltoestemming, die aspirant-pleegouders moeten bezitten om een in de meeste gevallen nog onbekend buitenlands pleegkind te kunnen opnemen. Ook is het niet duidelijk, waarom steeds de term aspirant-pleegouders gebruikt wordt, terwijl het duidelijk om aspirant-adoptiefouders gaat.

Als het uitgangspunt werkelijk hulp aan het kind in nood zou zijn, zou het meer voor de hand liggen om eerst vast te leggen welke kinderen onder welke voorwaarden en via welke procedure voor opname in een Nederlands gezin in aanmerking zouden kunnen komen.

Wanneer men pretendeert kinderen in nood te helpen zal men met de organisaties ter plaatse eerst moeten nagaan voor welke kinderen gezien hun levensomstandigheden en specifieke noden interlandelijke adoptie het meest in aanmerking komt. Men zal bijvoorbeeld prioriteit moeten geven aan die kinderen die een specifieke medische behandeling, een specifieke vorm van onderwijs of andere specifieke voorzieningen behoeven en om speciale voorzieningen vragen die in de landen van herkomst in de meeste gevallen nog zeer ontoereikend zullen zijn. Juist kinderen met speciale behoeften zullen het meest van onze specifieke faciliteiten op velerlei gebieden kunnen profiteren. Ook hier moet gewezen worden op de verplichting die de rijkere landen op zich genomen hebben door de Declaration of the Rights of the Child te ondertekenen. In principle 5 staat te lezen: 'The

child who is physically, mentally or socially handicapped shall be given the special treatment, education and care required by his particular condition.'

Vergunninghouders

Wanneer men vervolgens komt tot een opzet, waarbinnen inzake de opnemings van buitenlandse pleegkinderen alleen bemiddeld mag worden door rechtspersonen die daartoe een vergunning van Onze Minister hebben, zou het in het verlenge daarvan liggen, dat deze in Nederland erkende organisaties ook aan moeten tonen dat zij alleen contacten onderhouden met door plaatselijke overheden in de landen van herkomst erkende organisaties. Een dergelijke eis wordt ook gesteld in de eerder genoemde United Nations Declaration in art. 20: 'In intercountry adoption, placements should, as a rule, be made through competent authorities or agencies with application of safeguards and standards equivalent to those existing in respect of national adoption. In no case should the placement result in improper financial gain for those involved in it.'

Ook voor de zogenaamde 'zelfdoeners', dus diegenen die geen gebruik maken van een Nederlandse bemiddelingsorganisatie, zou moeten gelden dat zij alleen kinderen mogen accepteren die aangeboden worden door erkende organisaties in de landen van herkomst. Hiermee zou althans enige garantie ingebouwd zijn voor het feit dat men te maken heeft met instanties waarvan aangenomen mag worden, dat zij geen ander belang dienen dan het welzijn van kinderen die aan hen toevertrouwd zijn, dat zij kunnen overzien dat er op dat moment voor dat kind in het land van herkomst geen aanvaardbare oplossing is en dat zij, indien er ouders bekend en nog in leven zijn de afstand zo verantwoord mogelijk hebben begeleid. Deze buitengewoon belangrijke voorwaarde voor een verantwoorde procedure wordt in het wetsvoorstel totaal niet gesteld. Wat betreft de contacten met het buitenland wordt van de vergunninghouders slechts gevraagd, dat zij geen betrekkingen aanknopen 'met instellingen of organisaties in het buitenland die reeds met andere vergunninghouders betrekkingen onderhouden.' (art. 16-4)

Ook aan de vergunninghouders zal toch zeker, en dan voor het kind zijn land verlaat, de eis gesteld moeten worden, die aan de aspirant-pleegouders in art. 8 gesteld wordt bij binnenkomst van het op te nemen kind, dat zij op bevredigende wijze door middel van bescheiden moeten aantonen dat de afstand door de ouder(s) naar behoren is geregeld en dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opnemings.

Bovendien zal van hen gevraagd moeten worden om zoveel mogelijk informatie over het kind en zijn achtergrond te ver-

zamelen ten behoeve van het kind, dat op latere leeftijd hier zeker om zal vragen. De praktijk toont steeds weer aan, hoe belangrijk het voor kinderen is om hun achtergrond te kunnen traceren.

Alles zal in het werk gesteld moeten worden om te voorkomen, dat kinderen illegaal of via een onverantwoorde procedure hun land uitreizen. Zoveel mogelijk garanties zullen hiertoe geboden moeten worden. Een juridische procedure die ter plaatse tot adoptie kan leiden zou daar een belangrijk onderdeel van kunnen zijn. Controle door internationale organisaties als International Social Service op de handelwijze van de verschillende bemiddelende organisaties zou de betrouwbaarheid van de te overleggen bescheiden en de te volgen procedure zeker ten goede komen. Ook zou meer toezicht van de Nederlandse diplomatieke diensten op de procedure hiertoe bij kunnen dragen. Dat dit veel te wensen over laat of althans heeft overgelaten is herhaaldelijk gebleken bij de verschillende adoptieschandalen in het verleden waar ambtenaren in Nederlandse dienst bij betrokken waren.

Voorwaarden voor opneming van buitenlandse pleegkinderen

Wat de voorwaarden zelf betreft, die in grote lijnen zijn overgenomen van de thans nog geldende Richtlijnen voor toestemming en vereisten voor toelating van buitenlandse pleegkinderen (Vreemdelingencirculaire B 18 van 1 februari 1983), kan men zich afvragen of zij wel logisch en ook of zij wel duidelijk genoeg zijn. Of het bijvoorbeeld nog vanzelfsprekend is om thans na verlaging van de leerplichtige leeftijd, nog te stellen, dat het buitenlands pleegkind de leeftijd van zes jaren niet bereikt mag hebben, afgezien van afwijkingen hiervan in bijzondere gevallen, is tenminste een vraag. Dat deze leeftijd in de UCV van 27 april 1981 is aanvaard, kan thans geen argument meer zijn, zodat deze leeftijd op zijn minst heroverwogen dient te worden.

Waartoe de aspirant-pleegouders een medische verklaring met betrekking tot het buitenlands pleegkind moeten overleggen staat niet meer in de wettekst, zoals het wel in de Richtlijnen stond. In de MvT staat echter nog de zo vaak reeds bestreden formulering, nl. dat uit genoemde verklaring zal kunnen blijken, dat in redelijkheid niet valt aan te nemen, dat het kind lijdt aan een gevaarlijke besmettelijke of langdurige lichamelijke of geestelijke ziekte. Om aan vroegere commentaren enigszins tegemoet te komen, wordt er aan toegevoegd, dat dit vereiste er niet toe zal leiden dat een gehandicapt kind niet zou kunnen worden opgenomen.

Welke betekenis kan men voorts hechten aan de voorwaarde, geformuleerd in art. 8c, dat de aspirant-pleegouders mededeling dienen te doen van de contacten die

INTERLANDELIJKE ADOPTIE

tot de binnenkomst van het kind in Nederland hebben geleid. Wat heb je aan een dergelijke misschien hoogst bedenkelijke mededeling, als het betreffende kind inmiddels al in Nederland is? Moet dat de manier zijn om te voorkomen dat andere aspirant-pleegouders van illegale praktijken gebruik maken?

De beide volgende voorwaarden, waarin gesteld wordt dat de aspirant-pleegouders op bevredigende wijze door middel van bescheiden moeten aantonen dat de afstand door de ouder(s) naar behoren is geregeld en dat de autoriteiten in het land van herkomst instemmen met de opneming kan op zichzelf op geen bezwaren stuiten, al blijft het een vraag wat met op bevredigende wijze bedoeld wordt.

Moeilijker wordt de ontsnapingsmogelijkheid voor de gevallen waar zulks niet mogelijk is. Als voorbeeld wordt genoemd: 'dat een kind afkomstig is uit een land waarvan de autoriteiten nimmer verklaringen van de beoogde strekking afgeven. In dat geval moet niettemin uit de inhoud van de overgelegde bescheiden rechtstreeks kunnen worden afgeleid dat aan de gestelde vereisten is voldaan.' De grote vraag blijft ook hier weer, hoe en door wie dat dan afgeleid moet kunnen worden. Een dergelijke ontsnapingsmogelijkheid moet dan ook zeer ontraden worden. Dat wil zeggen dat er geen kinderen geaccepteerd zouden mogen worden afkomstig uit landen waarvan de autoriteiten nimmer verklaringen van de beoogde strekking afgeven, daar dit onderdeel is van een zorgvuldige procedure. Uiteraard kan het wenselijk zijn om in internationaal overleg de autoriteiten van bepaalde landen zover te krijgen, dat zij wel verklaringen van de beoogde strekking afgeven. Ook in de kortgeleden aangenomen verklaring wordt deze eis gesteld in art. 22: 'No intercountry adoption should be considered before it has been established that the child is legally free for adoption and that any pertinent documents necessary to complete the adoption, such as the consent of competent authorities, will become available. It must also be established that the child will be able to migrate and to join the prospective adoptive parents and may obtain their nationality.'

Beginseltoestemming

Hoe worden nu de rechten van de betreffende buitenlandse kinderen in Nederland beschermd?

In de eerste plaats is opneming uitsluitend toegestaan, indien de minister op grond van een gezinsonderzoek door een van de raden voor de kindbescherming hiertoe

toestemming heeft verleend. Voorts wordt een verzoek tot verlening van deze beginseltoestemming niet in behandeling genomen, indien de aspirant-pleegouders zich niet bereid verklaren het buitenlandse pleegkind de gangbare preventieve en curatieve behandelingen te doen ondergaan die van levensbelang voor het kind zijn. Het lijkt terecht, dat de overheid hier zijn verantwoordelijkheid zo ernstig neemt en ter bescherming van de rechten van het op te nemen buitenlandse kind zwaardere eisen aan de toekomstige ouders stelt dan normaal in Nederland aan ouders gesteld worden. Dat wil zeggen dat ouders die zich principieel verzetten tegen preventieve en curatieve medische handelingen hiertoe niet gedwongen kunnen worden door de overheid tenzij via de weg van een kindbeschermingsmaatregel, maar dat deze echtparen niet in aanmerking kunnen komen om een buitenlands kind in hun gezin op te nemen.

De volgende voorwaarde waaraan voldaan moet zijn is wat minder begrijpelijk, nl. dat de aspirant-pleegouders, ingeval in hun gezin reeds één of meer eigen kinderen of met het oog op adoptie opgenomen pleegkinderen verblijven, deze kinderen gedurende ten minste één jaar moeten hebben verzorgd en opgevoed voordat zij in aanmerking kunnen komen voor opneming van een buitenlands pleegkind. (art. 4c). Of deze bemoeienis van de overheid met de gezinsplanning van ouders gerechtvaardigd kan worden ter bescherming van een buitenlands pleegkind (art. 4c). Of deze bemoeienis van de overheid de praktijk in vele gevallen wenselijk zijn, dat het gezin zich eerst zoveel mogelijk gestabiliseerd heeft voordat er een buitenlands pleegkind bij komt, dan wil dat nog niet zeggen dat de overheid een bepaalde pauze mag eisen. Meer voor de hand ligt het, dat een dergelijke rustperiode in het gezinsonderzoek als wenselijkheid aan de orde komt.

De laatste voorwaarde, dat de aspirant-pleegouders eerst moeten betalen ter bestrijding van de kosten van de behandeling van het verzoek, daar 'dit in overeenstemming is met de thans ter zake van dienstverlening door overheidsinstanties gevolgde, op het profijtbeginsel gebaseerde beleidslijn', is absoluut verwerpelijk. Het gezinsonderzoek dat de overheid niet alleen voorschrijft, maar ook geheel aan zich heeft getrokken, valt geheel onder verantwoordelijkheid van die overheid en zal ook door dezelfde overheid bekostigd moeten worden.

Voorlichting en gezinsonderzoek

Hoe, door wie en welke voorlichting omtrent de opneming en adoptie van buitenlandse pleegkinderen gegeven zal worden is nog allerminst duidelijk, alleen dat deze voorlichting onder toezicht van Onze Mi-

nister zal worden verstrekt. Nadere regelingen kunnen bij AMvB gesteld worden. Goede zakelijke en op ervaring berustende voorlichting kan van groot belang zijn om de aspirant-pleegouders inzicht te geven in wat hen te wachten kan staan en kan hen meer bewust maken van hun eigen mogelijkheden. Dat kan leiden tot een eerste zelfselectie. Om mensen echter te verplichten zich te laten voorlichten is een vreemde eis en blijkt ook niet uit de wettekst. Het schijnt echter wel de bedoeling van de regering te zijn om door de voorlichting verplicht te stellen de gezinsonderzoeken te kunnen bekorten. Wat men in een algehele bezuinigingsdrift al niet weet te verzinnen. Alsof algemene voorlichting, die geheel vrijblijvend is en waar sommige mensen alleen horen wat zij willen horen en niet wat zij niet willen horen al is het nu juist voor hen bestemd, te vergelijken valt met een individueel gezinsonderzoek. In dit gezinsonderzoek gaat het er met name om met de mensen persoonlijk na te gaan wat hun motieven zijn geweest om een verzoek in te dienen om een buitenlands pleegkind op te nemen. In de praktijk blijkt dat deze regelrechte confrontatie er bij een redelijk aantal echtparen (25 à 35%) toe leidt, dat zij zelf inzien dat zij hun verzoek beter in kunnen trekken.

Afwijzing en herziening

Slechts in een zeer klein aantal gevallen worden de verzoeken op grond van een gezinsonderzoek door de minister afgevoerd.

Een afwijzende beslissing zal ook moeten volgen, indien een der aspirant-pleegouders op het tijdstip van de indiening van het verzoek de leeftijd van tweeënveertig jaren heeft bereikt of indien te verwachten is dat op het tijdstip waarop een buitenlands pleegkind zou kunnen worden opgenomen, het verschil in leeftijd tussen één der aspirant-pleegouders en het buitenlands pleegkind meer dan veertig jaren bedraagt. In beide gevallen wordt er aan toegevoegd, 'tenzij bijzondere omstandigheden inwilliging van het verzoek naar het oordeel van de minister wenselijk maken.' Los van de kort geleden willekeurig gekozen leeftijd van tweeënveertig (deze wijziging van 40 naar 42 is per 1 september 1987 ingegaan), blijft het moeilijk acceptabel dat er thans in een wet een absoluut en een relatief leeftijdscriterium wordt opgenomen voor opname van buitenlandse pleegkinderen, dat afwijkt van het al meer dan dertig jaren in de wet staande criterium voor adoptie in het algemeen, nl. een maximum leeftijdsverschil van vijftig jaren, art. 228-1c BW I. Of de bescherming van de rechten van de op te nemen kinderen een verlaging van dit reeds wettelijk vastgelegde criterium rechtvaardigt blijft een vraag, al stelden zowel de werkgroep

INTERLANDELIJKE ADOPTIE

Boeke in haar rapport van 1978 als het College van Advies voor de Kinderbescherming dat naast de toen reeds geldende eis dat het leeftijdsverschil tussen pleegouders en pleegkind niet meer dan veertig jaar mag zijn, een absolute leeftijdsgrens van veertig jaar voor de pleegouders in het belang van de ontwikkeling van het kind is. Indien deze stelling algemeen aanvaard zou worden, zou een algehele verlaging van het leeftijdscriterium voor adoptie overwogen dienen te worden.

Terwijl de minister thans voordat hij tot een afwijzing beslist altijd advies moet vragen aan de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen, stelt het ontwerp voor dat van elke afwijzing de aspirant-pleegouders zelf herziening kunnen vragen, een gebruikelijke en aanvaardbare procedure. Voorts zal de minister dan niet meer advies moeten vragen aan genoemde commissie, maar aan het College van Advies voor de Kinderbescherming, een college dat voor een geheel andere taak in het leven is geroepen. Het enige argument, dat voor deze wijziging wordt gegeven is dat gezien de beperkte taakomschrijving van de Adviescommissie Buitenlandse Pleegkinderen haar verheffing tot een wettelijk orgaan, niettegenstaande haar belangrijke verdiensten, toch minder aangewezen is. Een zwakke en weinig geloofwaardige redenering; ook hier zal het wel gaan om bezuiniging en om beperkte financiële middelen.

Voorlopige toevertrouwing

Indien nu de aspirant-pleegouders een kind opgenomen hebben zonder dat zij in het bezit waren van een beginseltoestemming, of omdat zij daar nooit om verzocht hadden, bijvoorbeeld omdat zij daar niet voor in aanmerking zouden kunnen komen vanwege hun leeftijd, of omdat de hele procedure te lang duurt of omdat hun verzoek is afgewezen, kan de officier van Justitie volgens het ontwerp, evenals volgens het in januari 1982 bij de Raad van State aanhangig gemaakte ontwerp voor een partiële wettelijke voorziening, de minderjarige voorlopig aan de raad voor de Kinderbescherming toevertrouwen. Hij kan dit dus doen bij het ontbreken van een beginseltoestemming, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van het kind.

In de MvT wordt hier nog eens aan toegevoegd, 'dat het niet uitgesloten is dat een voortgezet verblijf van de minderjarige bij degenen die hem hebben opgenomen, wordt toegestaan omdat dit in het belang van het kind is.' Gezegd wordt hiermee dus, dat op grond van het niet in bezit zijn

van een beginseltoestemming een opgenomen kind aan de raad voor de Kinderbescherming toevertrouwd kan worden en verwijderd uit het gezin, tenzij het belang van het kind zich daartegen verzet. Nog verder gaat de MvT met de opmerking: 'Evenmin is het uitgesloten dat wordt onderzocht of er voor de minderjarige een passende opvang in het land van herkomst kan worden gevonden. Immers, indien een minderjarige in strijd met artikel 2 lid 1 (d.w.z. zonder beginseltoestemming) is opgenomen, zal niet steeds vaststaan dat iedere vorm van hulp aan het kind in het land van zijn herkomst ontbreekt.' Deze opmerking is in het geheel niet passend. Er is nl. weinig of helemaal geen verband tussen het niet hebben van een beginseltoestemming en het niet vaststaan, dat iedere vorm van hulp aan het kind in het land van herkomst ontbreekt. Hiervoor zijn nu juist de andere bescheiden: de afstandverklaring en de bereidverklaring van de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst noodzakelijk, maar niet een Nederlandse beginseltoestemming.

Ten slotte is niet voorzien in een rechtsmiddel, waar ook de Raad van State om gevraagd had. Een rechtsmiddel is niet nodig geacht, omdat de voorlopige toevertrouwing van beperkte duur zal zijn. De regeling is nl. ontleend aan die van art. 241 BW I en houdt in, dat de raad voor de Kinderbescherming zich binnen zes weken tot de rechter dient te wenden ten einde een voorziening in het gezag over de minderjarige te verkrijgen, aldus de redenering.

Het is hierbij zeer discutabel of er voor het geval een kind is opgenomen door ouders die geen beginseltoestemming hebben voor deze opnemings een speciale mogelijkheid moet komen om een Kinderbeschermingsmaatregel te kunnen toepassen. Kinderbeschermingsmaatregelen zijn er om de rechten van kinderen te beschermen als daar een duidelijke reden voor is, maar niet om ouders aan een sanctie te onderwerpen – al noemt men het niet zo – tenzij het belang van het kind zich daartegen verzet. Er is dan ook geen reden om na binnenkomst van een kind in Nederland niet gewoon Nederlands recht toe te passen, d.w.z. art. 241 BW I lid 1: 'Indien de raad voor de Kinderbescherming blijkt, dat een minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag staat, of dat dit gezag niet over hem wordt uitgeoefend, verzoekt hij de rechter in de gezagsuitoefening over deze minderjarige te voorzien.' En lid 2: 'Indien dit ter voorkoming van de zedelijke of lichamelijke ondergang van zulk een minderjarige dringend en onverwijld noodzakelijk is, kan de officier van Justitie hem voorlopig aan de raad voor de Kinderbescherming toevertrouwen; deze laatste wendt zich in dit geval binnen zes weken tot de rechter, ten einde een voorziening

in het gezag over deze minderjarige te verkrijgen.'

Bovendien is het hoogst ongelukkig om tegen deze voorgestelde voorlopige toevertrouwing, die toch zeker als een zware sanctie ervaren zal worden, geen hoger beroep mogelijk te maken, mede omdat de bedoelde beperkte duur niet altijd erg kort zal zijn. Het voorschrift dat de raad zich binnen zes weken tot de rechter moet wenden behelst al geen korte tijd van één of hooguit twee weken en daarbij zegt het nog niets over een periode waarbinnen de rechter in de voogdij moet voorzien, dus over de duur van de voorlopige toevertrouwing. Dit is overigens een bezwaar dat allang geldt tegen het uitsluiten van de mogelijkheid van hoger beroep tegen een voorlopige toevertrouwing en niet alleen tegen dit voorstel. Nog verder gaat het voorstel, waar het niet hebben van een beginseltoestemming zelfs als een nieuwe ontzettinggrond opgenomen wordt in het BW. Dit zou noodzakelijk zijn voor die gevallen, waarin bijvoorbeeld als gevolg van een buitenlands vonnis de voogdij moet worden geacht reeds te bestaan. Ook hier is geen reden voor een nieuwe grond, maar dienen de reeds in de wet vastgelegde ontzettinggronden er toe om in te kunnen grijpen als de bescherming van de rechten van het betreffende kind dat uitdrukkelijk vereist.

De procedure zou als volgt kunnen verlopen. De pleegouders dienen sowieso in gevolge: artikel 5 lid 1 van de Pleegkinderwet, artikel 3 van het Besluit Bevolkingsboekhouding en artikel 11 van de Vreemdelingenwet juncto artikel 66 van het Vreemdelingenbesluit, de opneming van het buitenlandse pleegkind te melden bij de lokale autoriteiten van hun woonplaats. Ingevolge artikel 6 lid 1 van de Pleegkinderenwet zal de betreffende gemeente vervolgens de raad voor de kindbescherming aangaande de opneming dienen te berichten. Indien aan alle vereisten voldaan is, zal de raad voor de kindbescherming dit aan de kantonrechter melden, waarna direct in de voogdij voorzien kan worden. Ontbreekt de beginseltoestemming echter dan wel is op enige andere wijze niet of niet in voldoende mate voldaan aan de wettelijke bepalingen, dan zal de voogdij niet automatisch uitgesproken mogen worden, doch zal de kantonrechter alsnog een advies aan de raad voor de kindbescherming moeten vragen over de voorziening in het gezag alsmede over het al dan niet voortzetten van het verblijf van het pleegkind bij het betreffende echtpaar.

Hiertoe zal de raad voor de kindbescherming een onderzoek in moeten stellen. Indien dan tijdens het onderzoek blijkt, dat dit ter voorkoming van de zedelijke of lichamelijke ondergang van de betreffende minderjarige onverwijld noodzakelijk is, is er dus reden om het kind krachtens art. 241 BW I aan de raad toe te

INTERLANDELIJKE ADOPTIE

vertrouwen, maar anders niet. In principe zal er zo gauw mogelijk in de voogdij voorzien moeten worden, daar er een gezagsregeling nodig is ter bescherming van de rechten van het kind.

Sancties

In het wetsontwerp (art. 22) wordt uitsluitend het uit winstbejag handelen in strijd met een aantal bepalingen gekwalificeerd als misdrijf. Indien er geen sprake is van winstbejag, betreft het handelen in strijd met het bij of krachtens het wetsontwerp gestelde een overtreding (art. 23). Zoals reeds eerder werd opgemerkt, heeft het wetsontwerp onder andere tot doel te voorzien in verschillende vormen van toezicht en controle. Welnu, wil men met opsporing belaste ambtenaren adequaat kunnen laten optreden dan zal men hen door wetgeving de daarvoor benodigde handvatten dienen aan te reiken. Het thans aan de Tweede Kamer gezonden wetsontwerp geeft deze handvatten zeker niet!

Als de regering – zoals zij in de memorie van toelichting stelt – streeft naar een regeling waarin internationaal aanvaardbare maatstaven zijn neergelegd, maatstaven zoals die ook zijn opgenomen in de genoemde internationale aanbevelingen en wettelijke bepalingen, dient zij de schending van deze maatstaven zeker niet af te doen als overtreding alleen maar in verband met de omstandigheid dat winstbejag ontbreekt.

Wil men de voorgestelde regelingen een rechtsbeschermende, preventieve en repressieve waarde toe bedelen, dan zal ook het handelen in strijd met de regeling per definitie dienen te worden gekwalificeerd als een misdrijf.

Daarnaast dienen – wil men in voorkomende gevallen effectief kunnen optreden tegen malafide praktijken – de strafbepalingen die betrekking hebben op de activiteiten van de bemiddelaar (art. 11 en 16 lid 1 t.m. 4) te worden gebracht onder de werking van artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering. Dit heeft tot gevolg dat in het kader van een strafrechtelijk onderzoek zonodig dwangmiddelen (aanhouding buiten heterdaad, invezekeringstelling e.d.) kunnen worden toegepast.

Over het door de minister intrekken van een vergunning (art. 14) nog het volgende. Het wetsontwerp geeft de minister de mogelijkheid om de verleende vergunning in te trekken indien de bemiddelaar de voorgestelde regelingen niet heeft nageleefd. Alleen al uit oogpunt van preventie is het echter wenselijk dit intrekken – bij niet naleving van de regelingen

– aan de minister dwingend voor te schrijven.

Tenslotte

Voor diegenen die zoals de auteurs van dit artikel nauw betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het herhaaldelijk geciteerde rapport van de Raad voor het Jeugdbeleid: Kinderen door de achterdeur; Problematische aspecten bij interlandelijke adoptie van 1981, is het aardig om in de aanvang van de MvT te lezen, dat met de daarin opgenomen aanbevelingen voor zover mogelijk in het wetsontwerp rekening is gehouden. Jammer echter om na lezing te moeten constateren, dat het kennelijk vrijwel nergens mogelijk was...

Terugkomend op de in de aanvang gestelde vraag of met de voorgestelde regelingen de rechten van de betreffende kinderen beter beschermd worden dan voorheen of dat niet veel meer dan de huidige praktijken gelegitimeerd worden moeten we wel uitkomen op het laatste.

De voorgestelde regelingen voldoen niet eens in alle opzichten aan de mondiaal geaccepteerde minimale voorwaarden en procedurele vereisten, zoals die zijn vastgelegd in de onlangs aanvaarde verklaring van de Verenigde Naties. Ondanks bepaalde frasen in de MvT worden er onvoldoende waarborgen gegeven ter bescherming van de rechten van de betreffende kinderen, met name doordat er geen inhoudelijke eisen aan de vergunninghouders worden gesteld, waarnaar tijdens de UCV in 1981 al gevraagd is. Anderzijds worden voorwaarden gesteld die in het geheel niet ter bescherming van deze rechten dienen. Veel is er vervolgens nog niet geregeld, maar overgelaten aan eventuele algemene maatregelen van bestuur. De enige winst is, dat de regering bij aperte schandalen veroorzaakt door vergunninghouders, zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan, kan optreden door hen de vergunning te ontnemen. Indien deze organisaties dan toch doorgaan met hun praktijken, waarmee ze in sommige gevallen fundamenteel de rechten van kinderen zullen schenden, begaan zij een overtreding, waarvoor slechts een betrekkelijk geringe geldboete opgelegd zal kunnen worden.

De winst van dit wetsvoorstel is dus gering en de nadelige effecten misschien groot, daar twijfelachtige bemiddelaars waarschijnlijk door de overheid gelegitimeerd zullen gaan worden wat zowel in ons land als in de landen van herkomst een scheef beeld zal kunnen geven.

Het voor ons liggende wetsontwerp biedt onvoldoende wettelijke regelingen om de rechten van de op te nemen kinderen op zo verantwoord mogelijke wijze te beschermen en is daarom, zoals het nu is overgelegd, onaanvaardbaar.