

Vergaderjaar 2009–2010

32 365 (R1912)

Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen (herzien); Straatsburg, 27 november 2008

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 9 april 2010.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 9 mei 2010.

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2010

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 27 november 2008 te Straatsburg totstandgekomen Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen (herzien) (Trb. 2009, 141).

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 7 april 2010 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

TOELICHTENDE NOTA

Inleiding

Het op 24 april 1967 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen (Europees Adoptieverdrag van 1967) van de Raad van Europa is verouderd en sluit niet langer aan bij de adoptiepraktijk en de regelgeving van de lidstaten inzake adoptie. Daarnaast zijn enkele bepalingen van het Europees Adoptieverdrag van 1967 in strijd met de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Dit verdrag is door 18 lidstaten geratificeerd, 3 lidstaten hebben het alleen ondertekend. Het Koninkrijk der Nederlanden is geen partij bij dit verdrag. Tijdens de 77ste bijeenkomst van het Europese Comité voor Juridische Samenwerking (CDCJ) in mei 2002 is besloten om het Comité van Deskundigen inzake Familierecht (CJ-FA) te verzoeken om een herziening van het Europees Adoptieverdrag van 1967 voor te bereiden. Een werkgroep van het CJ-FA is ingesteld en heeft in 2006 een concepttekst voor een herzien Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen opgesteld met een toelichtend rapport. De definitieve tekst van het verdrag is tijdens de 118^{de} bijeenkomst van het Comité van Ministers van de Raad van Europa vastgesteld en staat sindsdien open voor ondertekening.

Het verdrag is inmiddels ondertekend voor de volgende staten: Armenië, België, Denemarken, Finland, IJsland, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, Roemenië, Servië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Het verdrag is nog niet in werking getreden.

Het op 27 november 2008 te Straatsburg tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen (Trb. 2009, 141) (hierna: het verdrag) is bedoeld om het Europees Adoptieverdrag van 1967 te vervangen en een wezenlijke aanvulling te vormen op het op 29 mei 1993 te Den Haag tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (Trb. 1993, 197) (Haags Adoptieverdrag). Het Koninkrijk is, voor Nederland, partij bij het Haags Adoptieverdrag. Laatstgenoemd verdrag ziet enkel op internationale adoptie. Het verdrag beoogt derhalve waarborgen vast te leggen om te verzekeren dat adopties die niet onder het Haags Adoptieverdrag vallen eveneens op zodanige wijze plaatsvinden dat deze in het belang van het kind zijn, zodat het kan opgroeien in een stabiel gezinsverband. Dit uitgangspunt voor adoptie is opgenomen in artikel 4 van het verdrag.

Het verdrag biedt in afwijking van het Europees Adoptieverdrag van 1967 ook aan paren die niet gehuwd zijn maar een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan en aan paren van hetzelfde geslacht de mogelijkheid om gezamenlijk een kind te adopteren. In Nederland bestaat deze mogelijkheid al, maar in veel andere van de 47 lidstaten van de Raad van Europa nog niet. Hoewel het Nederlandse adoptierecht op één nader te noemen punt na in overeenstemming is met het verdrag en in een aantal opzichten verder gaat, is het niettemin wenselijk dat ons land partij wordt bij het verdrag. In het bijzonder omdat met bekrachtiging van het verdrag een wenselijk, positief signaal aan andere lidstaten kan worden gegeven om adoptie ook mogelijk te maken voor anderen dan gehuwde heteroparen.

De inhoud van het verdrag wijkt niet af van de geldende adoptieregelgeving en praktijk in Nederland. De goedkeuring van het verdrag zal slechts een geringe wijziging van de wet, te weten artikel 17b, tweede lid, van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka), tot gevolg hebben. De in dit artikel genoemde bewaartermijn van het

adoptiedossier van ten minste dertig jaren na de binnenkomst van het kind in Nederland dient te worden verlengd tot ten minste vijftig jaren na het definitief worden van de adoptie (artikel 22, vijfde lid, van het verdrag). Deze wijziging van artikel 17b, tweede lid, Wobka wordt meegenomen bij het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Wobka.

De vergunninghouders is verzocht om in afwachting van de totstandkoming van de wetwijziging alvast te handelen alsof deze verdragsverplichting voor hen reeds geldt.

Koninkrijkspositie

Het verdrag kan blijkens artikel 26 worden uitgebreid tot de Nederlandse Antillen en Aruba. De regering van de Nederlandse Antillen en de regering van Aruba beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding van het verdrag voor hun land. Teneinde het mogelijk te maken dat, wanneer de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba medegelding wenselijk zullen achten en hebben voorzien in eventuele uitvoeringswetgeving, die medegelding direct tot stand wordt gebracht, wordt thans de goedkeuring van het verdrag voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Artikelsgewijze toelichting

Het verdrag bestaat uit drie delen. Het eerste deel (artikelen 1 en 2) betreft de reikwijdte van het verdrag en de opdracht aan staten die partij zijn tot het treffen van maatregelen opdat de regelgeving met het verdrag in overeenstemming is.

Het tweede deel betreft de algemene beginselen, welke zijn opgenomen in de artikelen 3 tot en met 22. Het derde deel van het verdrag betreft de gebruikelijke slotbepalingen, opgenomen in de artikelen 23 tot en met 30.

Artikel 1 en 2

Artikel 1 geeft aan dat het verdrag alleen van toepassing is op adopties van minderjarigen; personen die ten tijde van het verzoek tot adoptie de leeftijd van 18 jaren nog niet hebben bereikt en evenmin gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan of geregistreerd zijn geweest. Het verdrag geeft alleen regels voor adopties die een blijvende ouder/kindrelatie tot stand brengen. In artikel 2 is bepaald dat de staten die partij zijn bij het verdrag hun regelgeving, voor zover nodig, in overeenstemming dienen te brengen met de bepalingen van het verdrag.

Artikel 3 tot en met 6

De artikelen 3 tot en met 5 zien op de totstandkoming van adoptie. Artikel 3 bepaalt dat een adoptie slechts geldig tot stand komt indien daarvoor toestemming van een rechtbank of administratieve autoriteit is verkregen. In artikel 4 wordt verder bepaald dat de bevoegde autoriteit slechts toestemming mag geven voor adoptie als haar is gebleken dat het belang van het kind met adoptie het beste is gediend. In ieder geval dient bijzondere aandacht te worden gegeven aan het belang van het kind bij een stabiele en harmonieuze leefomgeving. Daarnaast wordt in artikel 5 aangegeven dat adoptie niet is toegestaan tenzij toestemming voor de adoptie is gegeven door ten minste de ouders, of in geval van hun afwezigheid door een persoon of instantie die is gerechtigd toestemming te geven in hun plaats; voorts door het kind dat geacht kan worden in staat te zijn tot een voldoende waardering van zijn belangen ter zake en

voorts, ingeval één persoon adopteert, door de echtgenoot of geregistreerd partner van de adoptiefouder. Hoe deze toestemming dient te worden gegeven, de geldigheid van de toestemming en wanneer bij wijze van uitzondering toch geen toestemming verkregen hoeft te worden, wordt verder uitgewerkt in het tweede tot en met het zesde lid van artikel 5. Opmerking verdient dat het hierbij om een «informed consent» oftewel een toestemming die op basis van voldoende informatie tot stand is gekomen, gaat. In artikel 6 wordt voorts nog bepaald dat indien de toestemming van een kind op grond van artikel 5, eerste en derde lid, niet vereist is, met het kind wel dient te worden overlegd en met zijn opvattingen en wensen rekening moet worden gehouden. Overleg met het kind mag slechts achterwege gelaten worden, indien dit kennelijk in strijd is met zijn belangen.

Artikel 7 en 9

De artikelen 7 en 9 stellen eisen aan de persoon van de adoptiefouder. In artikel 7 wordt aangegeven dat een kind geadopteerd kan worden door heteroparen die gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan of door één persoon. In het tweede lid van dit artikel is voorts bepaald dat het staten vrij staat om de reikwijdte van dit verdrag uit te breiden naar stellen van hetzelfde geslacht alsook tot paren (zowel hetero als homo) die samenleven in een duurzame relatie. In Nederland kunnen echtgenoten, ongeacht hun geslacht, op grond van artikel 1 van de Wobka gezamenlijk een buitenlands kind adopteren. Nederland zal daarom een verklaring afleggen als bedoeld in artikel 30, onderdeel e, waaruit blijkt dat het de reikwijdte van dit verdrag zal uitbreiden tot paren van hetzelfde geslacht die met elkaar gehuwd zijn. In artikel 9 is vervolgens een bepaling betreffende de minimumleeftijd van de adoptiefouder opgenomen. De minimumleeftijd mag niet lager zijn dan 18 jaar en niet hoger dan 30 jaar, behoudens uitzonderlijke omstandigheden. Een maximumleeftijd wordt door het verdrag niet voorgeschreven. In artikel 9 is ook een leeftijdsverschil voorgeschreven van ten minste 16 jaar. Evenals aan het vereiste van een minimumleeftijd kan ook hieraan evenwel in het belang van het kind worden voorbijgegaan.

Artikel 8

In artikel 8 zijn de uitzonderingen op de hoofdregel dat een kind niet voor een tweede keer mag worden geadopteerd, opgenomen. Het uitgangspunt bij deze bepaling is dat een kind slechts tot één adoptiefgezin kan behoren en dat het ouderlijk gezag over een kind slechts door één adoptiefgezin kan worden uitgeoefend.

Artikel 10

Deze bepaling betreft een verplichting voor de bevoegde autoriteit om, alvorens de adoptie toe te staan alle noodzakelijke informatie op te vragen en onderzoek te doen met betrekking tot de persoon van de adoptiefouder, het kind en zijn oorspronkelijke ouders teneinde na te gaan of de adoptie in het belang van het kind is. Tevens wordt specifiek aangegeven waarop dit onderzoek betrekking moet hebben en wie zulk onderzoek met uitsluiting van anderen zou mogen verrichten.

Artikel 11

Het belangrijkste gevolg van adoptie is dat het kind door de adoptie een volwaardig lid van het gezin wordt van de adoptiefouders en daarmee dezelfde rechten en verplichtingen jegens de adoptiefouders verkrijgt als een kind dat door geboorte hun kind is. De adoptiefouders krijgen door de

adoptie het ouderlijk gezag over het kind en de familierechtelijke betrekkingen tussen het kind en zijn biologische ouders en verdere familie worden hierdoor beëindigd. In het vierde lid is echter de mogelijkheid gegeven voor lidstaten om andere vormen van adoptie toe te staan, die minder vergaande gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het verbreken van de familieband («zwakke adoptie»). In Nederland vindt geen zwakke adoptie plaats. Buitenlandse zwakke adopties worden evenwel in Nederland erkend. In de meeste gevallen wordt nadat een geadopteerd kind in Nederland komt wonen, de zwakke adoptie omgezet in een sterke adoptie.

Artikel 12

De staten die partij zijn bij dit verdrag dienen voor een kind dat is geadopteerd door een onderdaan te hebben geregeld dat het de nationaliteit van hun staat kan verkrijgen. Een kind kan door adoptie alleen zijn oorspronkelijke nationaliteit verliezen indien hij in het bezit is van een andere nationaliteit of deze door de adoptie verkrijgt. De regeling is opgenomen om te vermijden dat een kind door zijn adoptie staatloos wordt.

Artikel 13

In dit artikel is bepaald dat het aantal kinderen dat geadopteerd kan worden door een adoptiefouder niet mag worden beperkt bij wet. In het tweede lid is voorts bepaald dat een persoon die kinderen heeft of kan krijgen bij wet niet mag worden uitgesloten van de mogelijkheid om een kind te adopteren.

Artikel 14

Herroeping of vernietiging van een adoptie kan enkel geschieden op zwaarwegende, door de wet bepaalde gronden voordat het kind meerderjarig is. Een verzoek tot vernietiging dient te worden gedaan binnen de termijn zoals door de wet is voorgeschreven. Een herroeping of nietigverklaring kunnen alleen plaatsvinden door een beslissing van de bevoegde autoriteit, waarbij het belang van het kind altijd de voornaamste afweging is. Uitgangspunt is ook dat herroeping van een adoptie in beginsel niet voor de meerderjarigheid mogelijk is.

Artikel 15

Een staat zal, indien een verzoek tot informatie wordt gedaan in verband met een onderzoek onder de artikelen 4 en 10 van dit verdrag met betrekking tot een onderdaan, ernaar dienen te streven deze informatie zo spoedig mogelijk te geven. Elke staat zal een nationale autoriteit aanwijzen aan wie zulke verzoeken om informatie kunnen worden gericht. Voor Nederland zal dat het Ministerie van Justitie zijn. Het Ministerie van Justitie is in Nederland op grond van het Haags Adoptieverdrag reeds als Centrale Autoriteit aangewezen, die op grond van artikel 9 van dat verdrag verplicht is informatie uit te wisselen en samen te werken met autoriteiten van andere lidstaten voor het tot stand brengen van een adoptie. De informatie kan derhalve op verzoek van een lidstaat onder artikel 15 van het verdrag ook worden uitgewisseld.

Artikel 16

Een adoptieprocedure zal in voorkomende gevallen kunnen worden aangehouden, indien een gerechtelijke procedure tot vaststelling van het vaderschap loopt of aanhangig is gemaakt. De bevoegde autoriteiten

zullen met de behandeling van die procedures de benodigde spoed betrachten.

Artikel 17

Artikel 17 behelst hetzelfde verbod op ongerechtvaardigd financieel of ander voordeel als bedoeld in artikel 32 van het meergenoemde Haags Adoptieverdrag.

Artikel 18

Het verdrag bevat minimumeisen inzake de harmonisering van het materiële adoptierecht om de belangen van het kind veilig te stellen. Volledige harmonisatie is niet beoogd. Artikel 18 maakt het mogelijk dat lidstaten regelingen mogen hanteren die gunstiger zijn voor het adoptiefkind.

Artikel 19

Dit artikel houdt rekening met de bepaling die enkele staten hebben opgenomen in hun adoptieregelgeving dat een verplichte proefperiode dient plaats te vinden voordat adoptie wordt toegestaan. Ook hierbij is expliciet bepaald dat het belang van het kind de voornaamste overweging dient te zijn.

Artikel 20 en 21

In artikel 20 wordt rekening gehouden met het feit dat in de meeste staten adopties tot stand komen met de hulp van bemiddelingsbureaus of andere organisaties. Het belang dat deze organisaties de juiste informatie ter beschikking wordt gesteld en op hen toezicht wordt uitgeoefend, wordt benadrukt. Artikel 21 bepaalt dat lidstaten ervoor zorg dienen te dragen dat maatschappelijk werkers die zich bezig houden met adoptie, voldoende training ontvangen betreffende de sociale en juridische aspecten van adoptie. Hierbij is het bepaalde in artikel 10, derde lid, van het verdrag relevant.

Artikel 22

Het recht op toegang en openbaarmaking van informatie is in dit artikel geregeld. Het derde lid van dit artikel onderstreept het recht van een kind op informatie over zijn afkomst. Dit is geen absoluut recht. De bevoegde autoriteiten dienen bij het openbaren van deze informatie een afweging te maken tussen het recht van een kind om te weten waar hij vandaan komt en het belang van de ouders om anoniem te blijven. In het vijfde lid van dit artikel is bepaald dat alle relevante informatie betreffende de adoptie dient te worden bewaard gedurende vijftig jaren vanaf het moment dat de adoptie definitief is geworden. Als gezegd, de Wobka zal aan deze bepaling dienen te worden aangepast. De overige leden van dit artikel strekken ertoe een oplossing te bieden in het geval zich problemen voordoen in de situatie dat de biologische ouders weten wie de adoptiefouders zijn en ter zake van de openbaarheid van procedures en gegevens betreffende adoptie.

Artikelen 23 tot en met 30

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke slotbepalingen inzake bekrachtiging, aanvaarding en goedkeuring. Artikel 24 geeft aan dat het verdrag in werking treedt wanneer drie lidstaten het verdrag hebben bekrachtigd. Op 1 december 2009 hebben 13 lidstaten, waaronder het Koninkrijk, het

verdrag ondertekend, maar heeft nog geen staat het bekrachtigd. Het verdrag is derhalve nog niet in werking getreden. Artikel 27 bepaalt dat in beginsel geen voorbehouden mogen worden gemaakt door de lidstaten, met uitzondering van artikel 5, eerste lid, onderdeel b (toestemming van het kind), artikel 7, eerste lid, onderdeel a, onder ii en onderdeel b (adoptie door paren met een geregistreerd partnerschap of éénouderadoptie) en artikel 22, derde lid (recht van een kind op informatie terzake de identiteit van de biologische ouders). Een voorbehoud is voor wat betreft ons land niet nodig.

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

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen