

Vergaderjaar 2010–2011

32 365 (R1912)

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 november 2010

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat dit verdrag de mogelijkheid biedt om aan paren met een geregistreerd partnerschap en paren van hetzelfde geslacht de mogelijkheid biedt om gezamenlijk een kind te adopteren. Deze leden hebben nog enkele vragen. In de toelichtende nota wordt vermeld dat 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 niet langer aansluit bij de adoptiepraktijk en de regelgeving van de lidstaten inzake adoptie. Voorts wordt vermeld dat het Koninkrijk der Nederlanden geen partij is bij dit verdrag. Waarom is destijds besloten om geen partij bij dit verdrag te zijn? De inhoud van het verdrag wijkt niet af van de geldende adoptieregelgeving en praktijk in Nederland. Sluiten landen die het verdrag ondertekenen en bekrachtigen hierdoor beter aan bij de geldende adoptieregelgeving en praktijk in Nederland? Aangegeven is dat het wenselijk is 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 aan het woord zijnde leden zijn het eens met dit signaal. Zij constateren dat het aantal ondertekenende landen niet hoog is. Welke landen in Europa delen dit standpunt? Voornoemde leden vragen of er signalen zijn dat meer landen van plan zijn het verdrag te ondertekenen.

¹ Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV), Taverne, J. (VVD) en Vacature, (GL).
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. Van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouweland, E. (PvdD), Karabulut, S. (SP), Halsema, F. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Hachchi, W. (D66), Spekman, J.L. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD) en Voortman, L.G.J. (GL).

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd over het feit dat Europa adoptie voor paren van gelijk geslacht verdragsrechtelijk mogelijk heeft gemaakt. Dit is een mooie stap voor de homo-emancipatie. Deze leden hebben enkele vragen over de deelname van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden aan dit verdrag.

De leden van de CDA-fractie zijn positief over voorliggend verdrag. Zij onderschrijven het belang ervan daar het bestaande verdrag sterk verouderd is en omdat nu gewaarborgd wordt dat ook adopties die niet onder het Haags Adoptieverdrag vallen, eveneens op zodanige wijze plaatsvinden dat deze in het belang van het kind zijn. Zij hebben nog wel enkele vragen voor nadere oordeelsvorming over de (in de toekomst) geldende adoptieregels.

De inhoud van het Verdrag wijkt niet af van de geldende adoptieregeling en praktijk in Nederland. Slechts op 1 punt is er verschil, namelijk dat Nederland thans een bewaartermijn van het adoptiedossier van ten minste 30 jaar na binnenkomst van een kind in Nederland kent. Die termijn moet worden verlengd tot ten minste 50 jaren na het definitief worden van de adoptie. Is er iets voor te zeggen het dossier te bewaren gedurende het gehele leven van de geadopteerde?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij benadrukken allereerst dat het belang van het kind altijd voorop moet staan bij adoptie. Dat er internationale afspraken gemaakt moeten worden over internationale adoptie is noodzakelijk. Het Haags adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind zijn bekende verdragen. Wat is nu de toegevoegde waarde van Europese afspraken hierover? Op welke punten is dit Verdrag een belangrijke aanvulling op de al bestaande afspraken en de bescherming van kinderen? Kan de energie niet beter besteed worden aan het verbeteren en het beter handhaven van het Haags adoptieverdrag? Welke adopties vallen momenteel niet onder het Haags Adoptieverdrag en wel onder dit nieuwe verdrag? Op welke wijze is daardoor meer bescherming verzekerd? Hoeveel adopties vallen er momenteel niet onder het Haags Adoptieverdrag? Welke waarborgen en risico's zijn er nu ten aanzien van deze niet-verdrag adopties? Biedt dit nieuwe Europees Verdrag bij dit soort adopties meer bescherming? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

De aan het woord zijnde leden vinden het een goed punt dat het voorliggende Europees Adoptieverdrag het expliciet toestaat aan paren van hetzelfde geslacht een kind te adopteren. Dit was in Nederland natuurlijk al toegestaan, maar heeft het ondertekenen van dit Verdrag door Nederland wel effect als «signaal» naar andere landen om adoptie door paren van hetzelfde geslacht mogelijk te maken? Deze leden ontvangen graag een opsomming van de landen die kinderen afstaan ter adoptie door paren van hetzelfde geslacht. Ook ontvangen zij graag de ontwikkelingen op dit gebied die nu reeds voorzienbaar zijn.

Voornoemde leden begrijpen dat het verdrag, behalve op het punt van de bewaartermijn van adoptiedossiers, niet tot wijzigingen in de Nederlandse wetten hoeft te leiden. Tegelijkertijd constateren deze leden dat het nieuwe verdrag harmonisering beoogt van het materiële recht van de lidstaten betreffende de adoptie van kinderen. Waarom is dat nodig? De leden van de SP-fractie merken op dat het Verdrag een minimale bewaartermijn van vijftig jaar vereist. De regering geeft aan deze wijziging door te voeren. De aan het woord zijnde leden brengen de aangenomen motie Langkamp-Van der Staaij (31 265, nr. 23) in herinnering, die de regering verzoekt de bewaartermijn voor dossiers door vergunninghouders te verlengen tot 100 jaar, met name omdat het voor geadopteerden van belang is dat het persoonlijk dossier geruime tijd beschikbaar is omdat geadopteerden soms pas op latere leeftijd behoefte krijgen aan informatie over hun afkomst en achtergrond. Hoe gaat de regering deze

motie uitvoeren? Is de regering bereid te kiezen voor een veilige termijn van 100 jaar?

De aan het woord zijnde merken op dat er vanuit het veld, onder deskundigen en vanuit de adoptiepraktijk behoorlijk wat kritiek is gekomen op dit verdrag en Europese stappen op het gebied van adoptie. Deze kritiek komt er in de kern op neer dat het voor meer mensen mogelijk wordt om te adopteren en dat het zorgt voor meer adoptabele kinderen. Het Verdrag zou vooral rechten geven aan mensen die willen adopteren in plaats van aan kinderen. Wat is de reactie van de regering op deze kritiek?

De leden van de SP-fractie lezen in het verdrag enkele bepalingen die mogelijk verslechtingen met zich meebrengen ten opzichte van wat in Nederland wenselijk wordt gevonden. Zo is er bijvoorbeeld geen recht op het kennen van de identiteit vastgelegd, anoniem bevallen wordt mogelijk. De afstandsmoeder heeft maar zes weken bedenktijd. Een kind kan tot wel 18 jaar geadopteerd worden. Het minimale leeftijdsverschil tussen een adopterende en een geadopteerde is 16 jaar of zelfs lager in uitzonderlijke gevallen. Ook is er niet eens altijd een rechterlijke uitspraak vereist, maar volstaat ook een administratieve autoriteit. Begrijpen deze leden het goed dat de Nederlandse regering deze wijzigingen zeker niet zal doorvoeren? Heft de Nederlandse regering internationaal inspanningen geleverd om een hoger niveau van kindbescherming te bereiken, bijvoorbeeld de eis van een rechterlijke uitspraak of een langere bedenktijd voor de moeder? Graag ontvangen deze leden daarop een toelichting. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat bij Europees beleid op het gebied van kindbescherming daadwerkelijk de bescherming van het kind voorop moet staan en niet het Europese adoptiebeleid. Adoptie is geen doel op zich, maar een van de middelen om kinderen kansen te geven. Ook die andere middelen moeten uitgewerkt worden. Wat is de reactie van de regering hierop?

Voornoemde leden constateren dat de toenmalige minister van Justitie in de brief van 10 februari 2010 aan de Kamer schrijft dat naar aanleiding van de conferentie van 30 november en 1 december 2009 in Straatsburg (Kamerstukken II 2009/10, 21 501-20, nr. 466) geen conclusies zijn getrokken door de Europese Commissie. Dat verbaast deze leden, want die conclusies waren kort na deze conferentie wel degelijk voorhanden. Kan de regering dat toelichten?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering welke initiatieven er momenteel zijn om ook de Europese Unie bevoegdheden te geven op het gebied van adoptie. Is het bijvoorbeeld waar dat in het Europees Parlement een fel debat is gevoerd waarin zelfs het standpunt is ingenomen om Roemenië uit de EU te zetten omdat ze geen inter-landelijke adoptie toestaan? Hoe kwalificeert de Nederlandse regering dit? Er is huiver onder deskundigen dat naar aanleiding van een Europees adoptiebeleid dat adopties uit Roemenië weer mogelijk worden. Is deze huiver naar de mening van de regering terecht? Is er sprake van het opzetten van een Europees Adoptie Agentschap die een Europese Adoptielijst gaat beheren? Zijn er andere bewegingen (uit andere landen) om te komen tot een Europees adoptiebeleid met mogelijk een vorm van «vrij verkeer van kinderen»? Met welke argumentatie gebeurt dit alles? Wat is tot nu toe de reactie van de Nederlandse regering geweest? Hoe zal Nederland zich in de toekomst gaan opstellen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de regering om het Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen goed te keuren. Zij willen graag op enkele punten verduidelijking van de regering ontvangen.

De regering meldt dat het Koninkrijk der Nederlanden geen partij is bij het Verdrag van 1967. Voornoemde leden lezen in de toelichting geen reden waarom dit destijds niet is gebeurd. Kan de regering aangeven wat

destijds de argumenten waren om dit Verdrag niet goed te keuren? In hoeverre zijn die argumenten nu nog van toepassing?

De aan het woord zijnde leden merken op dat in het regeerakkoord ten aanzien van de Europese Unie het principe van subsidiariteit is opgenomen. Geldt dit uitgangspunt ook ten aanzien van de Raad van Europa? Kan de regering toelichten in welk opzicht dit Verdrag een meerwaarde biedt boven de bestaande nationale regelgeving in de betrokken landen? Is de praktijk in andere landen al niet zodanig dat dit Verdrag niet iets wezenlijks toevoegt?

Een van de overwegingen van de Preambule vermeldt dat in de lidstaten uiteenlopende opvattingen bestaan over de beginselen die op adoptie van toepassing moeten zijn en dat dit verdrag wil bijdragen aan vermindering van de problemen die het gevolg zijn van de verschillen. Kan worden aangegeven om welke problemen het hierbij vooral gaat?

Graag vernemen de leden van de SGP-fractie van de regering wat de belangrijkste verschillen zijn tussen het bestaande Verdrag en het voorgestelde herziene Verdrag. Kan de regering aangeven in welk opzicht dit Verdrag meer biedt dan het Haags Adoptieverdrag? Met het Haags Adoptieverdrag is er reeds sprake van regels op een hoger niveau dan het Europese. Vindt de regering het gewenst dat in een dergelijk geval nog gekozen wordt voor afzonderlijk Europees Verdrag?

De regering vermeldt dat het wenselijk is dat Nederland partij wordt bij het verdrag. In het bijzonder noemt de regering hierbij dat met bekrachtiging een positief signaal uit kan gaan naar andere landen om adoptie ook mogelijk te maken voor anderen dan gehuwde heteroparen. Vindt de regering dit voldoende grond om een verdrag aan te gaan?

Koninkrijkspositie

De leden van de VVD-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot Curaçao, Sint Maarten en Aruba wat betreft artikel 26 van het verdrag. Immers, de toelichting vermeldt dat de regering van de Nederlandse Antillen en de regering van Aruba zich nog beraden over de wenselijkheid van medegelding van het verdrag voor hun land. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een overzicht met de stand van zaken aangaande de standpunten van genoemde landen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in het onderhavige voorstel tot wijziging van de Rijkswet nog wordt gesproken van Aruba en de Nederlandse Antillen. Wordt dit op enig moment gewijzigd in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en BES-eilanden? Zo ja, wanneer?

Hebben Aruba, Curaçao, Sint Maarten en BES-eilanden uitvoeringswetgeving en implementatiewetgeving voorbereid ten aanzien van dit verdrag? Zo ja, wanneer zal deze in werking treden? Volgens het Statuut is het mogelijk om, bij hoge uitzondering, andere regelgeving te laten gelden voor de BES-eilanden dan die gelden voor het Europese deel van Nederland. Is dat ook het geval bij dit verdrag?

Er wordt een voorbehoud gemaakt voor internationale adoptie voor paren met een geregistreerd partnerschap. Wat is daarvan de reden? Betreft het hier een formeel voorbehoud? Zo ja, welk? Heeft dit voorbehoud materieel consequenties voor bewoners van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en BES-eilanden? Is na de realisatie van de nieuwe staatkundige verhouding van 10 oktober 2010 dit voorbehoud ook nog van kracht voor het Caribische deel van Nederland? Betreft het voorbehoud alleen adoptie voor paren met een geregistreerd partnerschap? Worden juist paren van gelijk geslacht door dit voorbehoud getroffen? Zo ja, op welke wijze?

Artikelsgewijs

Artikel 1 en 2

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 1 van het Verdrag dat het Verdrag alleen van toepassing is op adopties van minderjarigen, personen die de leeftijd van 18 nog niet hebben bereikt en evenmin gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest. Deze leden kunnen zich hierin vinden, maar stellen wel de vraag wat te doen indien een kind van bijvoorbeeld 12 uitgehuwelijkt is geweest, uit het gedwongen huwelijk is bevrijd en zou kunnen worden geadopteerd om het kansrijk te laten opgroeien in een stabiel gezinsverband. Het komt immers helaas nog altijd voor dat kinderen worden uitgehuwelijkt. Daartegen wordt internationaal op verschillende plaatsen actie ondernomen. De aan het woord zijnde leden vragen of de beschrijving van de minderjarigheid de slachtoffers van jeugdige uithuwelijking niet nodeloos uitsluit.

Artikel 3 tot en met 6

De leden van de CDA-fractie lezen dat overleg met het kind slechts achterwege gelaten mag worden, indien dit kennelijk is strijd is met zijn belangen. Kan de regering nader duiden wanneer zou daar sprake van zou kunnen zijn?

Artikel 7 en 9

De leden van de VVD-fractie lezen dat 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 Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie gezamenlijk een buitenlands kind adopteren. Deze leden vragen welke staten hebben besloten om de reikwijdte van het verdrag van artikel 7, tweede lid, uit te breiden.

De leden van de CDA-fractie zijn content met de artikelen 7 en 9 waarin expliciet wordt gemaakt dat staten de reikwijdte van het verdrag kunnen uitbreiden naar stellen van hetzelfde geslacht die samenleven in een duurzame relatie. Voornoemde leden herkennen daarin de Nederlandse praktijk die zij positief duiden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de bepaling uit artikel 7, tweede lid, een nieuw element is dat nog geen deel uitmaakte van het vorige verdrag. Zou dit betekenen dat het Nederlandse beleid om adoptie door paren van gelijk geslacht toe te staan in strijd is met het bestaande verdrag?

Artikel 10

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat deze bepaling een verplichting betreft 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. Op die manier kan worden nagegaan of de adoptie in het belang van het kind is. Wat moet worden verstaan onder noodzakelijke informatie in de context van het Verdrag? Graag vernemen deze leden daarop een toelichting.

Artikel 11

De leden van de CDA-fractie lezen dat een kind door adoptie een volwaardig lid van het gezin van de adoptiefouders wordt en daarmee dezelfde rechten en verplichtingen jegens de adoptiefouders verkrijgt als een kind dat door geboorte hun kind is. Kan de regering bevestigen dat dat recht in Nederland inderdaad in alle gevallen (gehuwde ouders, hetero dan wel homo) gewaarborgd is? Zo nee, waar liggen dan nog de knelpunten en hoe kunnen die worden opgelost?

Artikel 12

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan ingaan op de in dit artikel genoemde nationaliteitskwestie, gelet op het streven om dubbele nationaliteiten tegen te gaan?

Artikel 19

De leden van de VVD-fractie merken op dat dit artikel rekening houdt met de bepaling die enkele staten hebben opgenomen in hun adoptieregeling dat een verplichte proefperiode dient plaats te vinden voordat adoptie wordt toegestaan. Kan de regering een overzicht geven van de proefperiodes die de verdragsstaten hanteren?

Artikel 22 lid 5

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

Artikel 27

De leden van de VVD-fractie lezen dat 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). Kan de regering een overzicht geven met de mogelijke voorbehouden van de verdragsstaten?

De voorzitter van de commissie,
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,
Puts